

JAARVERSLAG 2020

REKENKAMERCOMMISSIE GEMEENTE OVERBETUWE

Rekenkamercommissie Overbetuwe, januari 2021

Samenstelling Rekenkamercommissie
(op 31 december 2020)

Harry Smeets (extern lid, voorzitter)
Marjan Heijink (extern lid)
Ed Masselink (extern lid)
Luca Consoli (intern lid)
Aad Noordermeer (intern lid)

Secretaris

Annemarie Raijmakers

Secretariaat Rekenkamercommissie

Adres

Dorpsstraat 67/Postbus 11
6660 AA Elst

Telefoonnummer

14-0481

Website

www.raadoverbetuwe.nl/rekenkamer

Inhoud

Voorwoord	4
1. Inleiding.....	5
2. Samenstelling rekenkamercommissie	6
3. Wat hebben we gedaan in 2020?.....	7
4. Wat heeft het gekost?	12

Het was een bijzonder jaar, 2020. En hoewel het coronavirus ertoe leidde dat wij, net als u, vaker dan ons lief was ons werk vanachter het beeldscherm moesten doen, zijn we erin geslaagd om ons onderzoeksprogramma helemaal te realiseren. Vijf onderzoeken en een rekenkamerbrief was het resultaat.

Een grote diversiteit aan onderwerpen is daarbij de revue gepasseerd en met enige regelmaat heeft u zich dus over onze bevindingen en onze aanbevelingen kunnen buigen. En het beeld dat zich daarbij opdringt is dat de gemeente Overbetuwe het over het algemeen genomen redelijk voor elkaar heeft. En natuurlijk vind je als je - zoals wij doen - eens wat meer tijd neemt voor een onderwerp altijd zaken die beter, anders of doelmatiger kunnen. Zo ook in Overbetuwe.

We proberen bij het opstellen van ons onderzoeksprogramma niet alleen rekening te houden met de wensen uit uw raad, maar ook met een zekere afwisseling in onderwerpen. Zo hebben we het afgelopen jaar gekeken naar ruimtelijke processen en ook naar schuldhulpverlening, informatieveiligheid, beleidsindicatoren en naar uw ambtelijke organisatie. Genoeg om u als gemeenteraad een goed beeld te geven van hetgeen er gemeentebreed aan ontwikkelingen zijn. Voor ieder wat wils.

De lokale overheid is een complexe overheid. Dicht bij haar inwoners, met een (nog) steeds uitdijend takenpakket en bestuurd door lekenbestuurders. Hoge verwachtingen van inwoners, veranderde wet- en regelgeving, beperkte middelen en ingewikkelde opgaven. Gelukkig kent Overbetuwe een goed toegeruste organisatie die, na een aantal jaren van pionieren, nu in een wat rustiger vaarwater lijkt te zijn gekomen.

En ook wij, als rekenkamercommissie, merken dat. De afstemming met uw organisatie verloopt over het algemeen heel plezierig en informatie komt relatief vlot beschikbaar. Ook voor 2021 hebben we weer een mooi onderzoeksprogramma samengesteld en we rekenen erop u, net als het afgelopen jaar, weer met enige regelmaat deelgenoot te kunnen maken van onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Zodat wij daarmee een bescheiden bijdrage kunnen leveren aan datgene waar het uiteindelijk allemaal om draait, een mooie woon-, leef- en werkgemeente voor de inwoners van Overbetuwe.

Harry Smeets,
Voorzitter

1. INLEIDING

Missie en doelstellingen

De missie van de rekenkamercommissie luidt als volgt:

De gemeentelijke rekenkamercommissie Overbetuwe wil bijdragen aan het toetsen en verbeteren van de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid en beheer.

Met haar producten wil de rekenkamercommissie de controlerende functie van de gemeenteraad van Overbetuwe versterken. Zij richt zich daarbij in de eerste plaats op het evalueren van het gevoerde beleid. De rekenkamercommissie wil zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed, of dit volgens de afgesproken regels geschiedt en of de voorgenomen doelstellingen van de gemeente ook daadwerkelijk worden bereikt.

Concreet wil de rekenkamercommissie Overbetuwe bijdragen aan:

- de doeltreffendheid van beleid en een doelmatige besteding van publieke middelen;
- de kwaliteit van het lokale openbaar bestuur;
- een goed functionerende lokale democratie;
- een transparant gemeentelijk functioneren en publieke verantwoording daarover.

Wil de rekenkamercommissie kunnen oordelen over het effectief, efficiënt en rechtmatig functioneren van de gemeente, dan kan dit alleen op basis van objectief feitenonderzoek. Deze objectiviteit vereist een hoge mate van onafhankelijkheid. De onafhankelijkheid is goed verankerd in de formele positie en bevoegdheden van de rekenkamercommissie.

2. SAMENSTELLING REKENKAMERCOMMISSIE

In de gemeente Overbetuwe is gekozen voor een rekenkamerfunctie als bedoeld in artikel 81, lid oa van de Gemeentewet. Dit houdt in dat de raad met regels bepaalt hoe de rekenkamerfunctie wordt uitgeoefend. In de Verordening op de Rekenkamercommissie gemeente Overbetuwe 2018 staat dat er een gemeentelijke rekenkamercommissie is bestaande uit vijf leden, drie externe leden en twee interne (raads)leden. De externe leden worden voor een termijn van zes jaar benoemd. Voor de interne leden is de benoemingsduur gelijk aan de zittingsduur van de raad.

De samenstelling op 31 december 2020 was:

Harry Smeets, voorzitter (extern lid)

Marjan Heijink (extern lid)

Ed Masselink (extern lid)

Luca Consoli (intern lid)

Aad Noordermeer (intern lid)

De rekenkamercommissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris, Annemarie Raijmakers.

3. WAT HEBBEN WE GEDAAN IN 2020?

1. Quikscans naar digitale en schriftelijke toegankelijkheid van Wmo-pagina's en -brieven

In het verlengde van het onderzoek naar Sociaal Kernteams in 2019 is ook onderzoek gedaan - in de vorm van een quickscan - naar de digitale toegankelijkheid van Wmo-pagina's op de website van gemeente Overbetuwe.

Het onderzoeksrapport geeft antwoord op de centrale onderzoeksvraag: 'Hoe staat het met de toegankelijkheid en volledigheid van de Wmo-pagina's en -brieven?' Met dit onderzoek wordt een goed beeld gegeven over hoe de gemeente met haar inwoners communiceert. Zowel naar de wijze waarop er schriftelijk wordt gecommuniceerd als naar de kwaliteit van de informatie die digitaal beschikbaar wordt gesteld.

De informatie die digitaal beschikbaar wordt is van belang om te zorgen dat ouderen, dyslectici en mensen met een visuele beperking dezelfde toegang krijgen tot overheidsinformatie als inwoners die deze beperkingen niet hebben. De quickscan biedt inzicht in de structuur, tekstkwaliteit, vormgeving en gebruiksvriendelijkheid. Hieruit blijkt dat de website van gemeente Overbetuwe op veel punten positief scoort. Wel ontbreken nog een voorleesfunctie en een mogelijkheid om de lettergrootte aan te passen.

Daarnaast heeft er een quickscan plaatsgevonden naar de inhoud van diverse brieven betreffende Wmo-voorzieningen vanuit Overbetuwe. De conclusie is dat de brieven goed scoren op tekstkwaliteit en structuur. Wel kan er wat worden verbeterd als het gaat om volledigheid van de informatie en de vormgeving.

Dit onderzoeksrapport is op 24 juni 2020 besproken in een voorbereidende vergadering. Vervolgens heeft de raad op 7 juli 2020 ingestemd met de aanbevelingen.

2. Onderzoek 'Voorbij het opgavegericht werken'

Gemeente Overbetuwe heeft in 2019 besloten na beëindiging van de pilot 'opgavegericht werken' haar organisatie- en sturingsmodel aan te passen. Een goed ingerichte en gestuurde organisatie is een absolute voorwaarde voor een doeltreffende en doelmatige beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Aan een dergelijke majeure organisatiewijziging zijn over het algemeen behoorlijke risico's verbonden, met name ten aanzien van kwaliteit, continuïteit en frictiekosten.

Onderzocht is op grond waarvan gekozen is voor een nieuw organisatie- en besturingsmodel en op welke wijze het nieuwe model oplossingen biedt ten opzichte van het oude organisatiemodel- en besturingsmodel. Het onderzoeksresultaat kan voor de gemeenteraad dienen als hulpmiddel om de beoogde verbeteringen te monitoren.

De onderzoeksvraag luidde: 'Op welke wijze biedt het nieuwe organisatiemodel verbeteringen ten opzichte van het oude organisatiemodel? Hoe is in de (bestuurlijke) monitoring hiervan voorzien?'

Geconcludeerd wordt dat beëindiging van de pilot 'opgavegericht werken' en de keuze voor een nieuwe koers zowel noodzakelijk als onvermijdelijk was. De ambtelijke organisatie die op zichzelf geen grote problemen kende werd door het tempo waarin de omslag moest worden gemaakt en door de wijze van invoering uit de rails gedrukt. Het nieuwe organisatiemodel biedt duidelijke verbeteringen ten opzichte van het oude organisatiemodel. Wel wordt aandacht gevraagd voor het opstellen van een implementatieplan (met haalbare, duidelijke afspraken en een tijdpad) en voor de monitoring daarvan.

Op 8 september 2020 heeft de raad met het onderzoeksrapport ingestemd na bespreking in de voorbereidende vergadering op 25 augustus 2020.

3. Ruimtelijke initiatieven beoordeeld

Met dit onderzoek - in de vorm van een quickscan - heeft de rekenkamercommissie getracht in beeld te brengen of en in welke mate gemeente Overbetuwe het proces waarbinnen ruimtelijke initiatieven worden beoordeeld rechtmatig, doeltreffend en doelmatig is. Daarnaast is tegen de achtergrond van de door de wetgever beoogde verbeterdoelen in de Omgevingswet, beoordeeld in hoeverre de gemeente Overbetuwe met haar huidige aanpak hierop aansluit.

In het onderzoeksrapport wordt antwoord gegeven op de volgende onderscheidende centrale onderzoeksvragen:

1. Is het proces waarbinnen ruimtelijke initiatieven worden beoordeeld rechtmatig, doeltreffend en doelmatig?
2. Welke wijzigingen dienen zich aan bij die processen na invoering van de Omgevingswet?
3. Is de gemeente Overbetuwe 'klaar' voor de Omgevingswet?

Geconcludeerd kan worden dat in de gemeente Overbetuwe sprake is van een doeltreffende en doelmatige wijze van beoordeling van ruimtelijke initiatieven. Overbetuwe bereidt zich daarnaast stevig voor op de invoering van de Omgevingswet en de verwachting is dat deze tijdig kan worden geïmplementeerd. Wel wordt binnen de voorbereiding op de Omgevingswet aandacht gevraagd voor het aspect 'burgerparticipatie' en om in dit proces te voorzien in een methode voor conflicthantering.

De raad heeft op 8 december 2020 unaniem dit onderzoeksrapport ingestemd.

4. Onderzoek Informatieveiligheid

De afgelopen jaren is er veel in beweging met betrekking tot het onderwerp informatieveiligheid. De in 2018 ingevoerde Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) is daarvan misschien wel het bekendste onderwerp. Overheden dienen zich aan een keur aan voorschriften te houden. Verschillende gemeenten zoals Lochem, Bergen op Zoom, Ede, Zutphen en Hof van Twente werden het afgelopen jaar slachtoffer van hack-aanvallen.

Gemeente Overbetuwe hanteert hierbij de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). De BIO is een normenkader dat een totaalpakket aan informatiebeveiligingsmaatregelen omvat dat verplicht is voor alle Nederlandse overheden. Het op orde hebben van de informatiebeveiliging is van essentieel belang om diensten en producten te kunnen (blijven) leveren aan burgers en bedrijven en het voorkomen en/of beperken van reputatie-, operationele of financiële schade door bijvoorbeeld een boete van privacy toezichthouder (Autoriteit Persoonsgegevens).

Omdat de rekenkamercommissie onvoldoende kennis in huis heeft om dit onderzoek zelf uit te voeren, is voor dit specifieke onderwerp een extern bureau ingeschakeld.

De onderzoeksvraag luidde: 'Onderzoek in hoeverre de gemeente Overbetuwe aantoonbaar de eisen van de Baseline Informatiebeveiliging Overheid heeft geïmplementeerd.'

Op basis van bevindingen van het onderzoek zijn conclusies getrokken en zijn aanbevelingen gedaan om de mate waarin Overbetuwe nu aan de eisen van de BIO voldoet verder te verbeteren.

Inmiddels is de bestuurlijke reactie ontvangen en zal het rapport binnenkort aan de raad worden aangeboden.

5. Onderzoek Schuldhulpverlening

In het vigerende coalitieprogramma is de ambitie opgenomen om deze bestuursperiode tot verbetering van de schuldhulpverlening te komen. De raad wil problemen zoveel mogelijk 'aan de voorkant' voorkomen en wil inzetten op zowel preventie als op goede nazorg. Een doelstelling die in het verlengde ligt van de gewijzigde Wet gemeentelijke schuldhulpverlening die op 1 januari 2021 in werking is getreden. Deze wet verplicht gemeenten om alle signalen die zij ontvangen in het kader van vroegsignalering actief na te gaan.

De rekenkamercommissie is op verzoek van een aantal fracties gestart met een onderzoek schuldhulpverlening. Onderzocht is in hoeverre het bestaande beleid o.a. vastgelegd in het Beleidsplan Schuldhulpverlening Overbetuwe 2014 heeft geleid tot een doeltreffende en doelmatige aanpak van dit vraagstuk.

De onderzoeksvraag luidde:

1. Is (de uitvoering van) het vastgestelde schuldhulpverleningsbeleid effectief en doelmatig?
2. Is de gemeente Overbetuwe voldoende voorbereid op de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening per 1 januari 2021?

Het onderzoek verkeert momenteel in een afrondende fase en zal binnenkort voor ambtelijk- en bestuurlijk wederhoor worden uitgezet. Na verwerking van eventuele opmerkingen zal het naar verwachting medio februari 2021 naar de raad worden doorgeleid.

6. Rekenkamerbrief regeling beleidsindicatoren gemeenten

De rekenkamercommissie heeft, ter ondersteuning van de controlerende rol van de raad en met het oog op de begrotingsbehandeling, beoordeeld in hoeverre de gemeente Overbetuwe zich hieraan houdt. We hebben per indicator beoordeeld of deze is opgenomen in de programmabegroting 2020 en in de jaarstukken 2019.

Onze conclusie was dat de gemeente Overbetuwe zicht heeft op alle te verantwoorden beleidsindicatoren. De gemeente Overbetuwe verantwoordt zich in de jaarstukken echter (nog) niet over alle recente beleidsindicatoren.

Wij hebben de gemeente Overbetuwe daarom geadviseerd om na te gaan in hoeverre zij zelf verantwoordelijk is voor de aanlevering van de ontbrekende data en eventueel andere hulpbronnen, zoals bijvoorbeeld CBS, te hanteren zodat een er volledig en actueel beeld geschetst wordt in de jaarstukken. Daarnaast adviseerden wij de raad om kritischer te zijn op de volledigheid en actualiteit van de weergegeven beleidsindicatoren. Op 15 december 2020 heeft het College van B&W voor de raad een eerste (digitale) workshop beleidsindicatoren georganiseerd om hier samen met de raad verdere stappen in te gaan zetten.

7. Vergaderingen van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft 10 maal vergaderd in 2020. Vanwege corona hebben bijna alle vergaderingen digitaal plaatsgevonden. Verder zijn verschillende voorronden en bijeenkomsten van de raad zowel fysiek als digitaal bijgewoond.

8. Overleg met de gemeenteraad

De rekenkamercommissie heeft afgelopen jaar eenmaal overleg gevoerd met een afvaardiging van de fracties. Dit overleg was bedoeld om de raad op de hoogte te houden van de ontwikkelingen met de onderhanden onderzoeken en hen daarbij naar suggesties te vragen voor nieuwe onderzoeksthema's. Het overleg vond plaats op 19 november 2020. Vanwege de toen geldende coronamaatregelen heeft het overleg digitaal plaatsgevonden.

Vooraf is aan de fracties gevraagd na te denken over nieuwe onderzoeksonderwerpen voor het onderzoeksprogramma 2021. Tijdens het overleg is evenals afgelopen jaar de grote diversiteit aan onderwerpen opgevallen die zijn aangereikt. Na deze afstemming is door de rekenkamercommissie het onderzoeksprogramma 2021 vastgesteld. Bij ieder onderwerp zijn de vier in de werkwijze opgenomen criteria, te weten belang, twijfel, risico en toegevoegde waarde meegewogen. Ook is gekeken naar een zo evenwichtig mogelijke verdeling over de afzonderlijke gemeentelijke domeinen.

Verder is de raad geregeld per mail op de hoogte gesteld van de onderzoeksontwikkelingen. Die mails gingen over onderzoeksopzet ruimtelijke processen, organisatieontwikkeling, informatieveiligheid, schuldhelpverlening en over het ophalen van onderzoeksthema's voor 2021.

9. Overige activiteiten

De rekenkamercommissie is lid van de landelijke vereniging van rekenkamers en rekenkamercommissies (NVRK). De voorzitter heeft digitaal deelgenomen aan de algemene ledenvergadering. Daarnaast heeft een extern lid twee webinars over de energietransitie bijgewoond. De ontwikkelingen van de NVRK worden actief gevolgd.

De voorzitter van de rekenkamer neemt deel aan de vergaderingen van de gemeentelijke Auditcommissie, waarbij overleg met de accountant over de jaarlijkse managementletter en het controlerapport van bevindingen, naast afstemming van onderzoeken, agendapunten zijn.

10. Versterking voor lokale rekenkamers

In oktober 2019 heeft de minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers bij de Tweede Kamer ingediend.

Het wetsvoorstel heeft tot doel de positie en het functioneren van de lokale rekenkamers te versterken. Een rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur en is daarmee een belangrijk instrument van de gemeenteraad voor het uitoefenen van zijn controlerende en kaderstellende rollen en van belang voor de lokale democratie in het algemeen.

Er waren 32 gemeenten in 2019 waar al twee jaar geen actief rekenkameronderzoek plaatsvond, blijkt uit het rapport Zicht op rekenkamers. Minister Ollongren (Binnenlandse Zaken, D66) liet dit onderzoek uitvoeren in het kader van het wetsvoorstel dat de bevoegdheden van rekenkamers uitbreidt.

Ollongren concludeert op basis van de cijfers 'dat het van groot belang is dat het wetsvoorstel versterking decentrale rekenkamers duidelijkheid gaat bieden over de gewenste rol en positie van rekenkamers binnen het gemeentebestuur'. De rekenkamer is volgens de minister een 'belangrijk instrument van de gemeenteraad' en 'het wetsvoorstel heeft tot doel de positie en het functioneren van lokale rekenkamers te versterken.'

De Raad van State bevestigde eind 2019 wat de wet probeert te corrigeren, 'dat in veel gemeenten niet of nauwelijks invulling wordt gegeven aan rekenkameronderzoek'. Ook zouden de dalende uitgaven aangeven dat het belang van het onderzoek afneemt. De wetswijziging schaft de rekenkamerfunctie (voor raadsleden) af en sommige gemeenten moeten daar niets van hebben.

Nu de taken van gemeenten door de decentralisaties in het sociale domein en daarmee ook de uitgaven zijn toegenomen, is controle door een rekenkamer van groot belang. Ook met de komst van de Omgevingswet in 2022 worden de taken van gemeenten uitgebreid.

In het wetsvoorstel staat dat elke gemeente een onafhankelijke rekenkamer instelt, eventueel samen met andere gemeenten.

Ook worden de bevoegdheden van lokale rekenkamers uitgebreid. Zo kunnen zij straks onderzoek instellen naar de contracten met privaatrechtelijke rechtspersonen waarmee bijvoorbeeld zorg of maatschappelijke ondersteuning in het sociale domein wordt ingekocht. Verder krijgen de lokale rekenkamers meer mogelijkheden om onderzoek te doen naar privaatrechtelijke rechtspersonen waarin verschillende overheidsorganen samenwerken.

Ook maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat de raad een of meer van zijn leden als adviseur aan de rekenkamer toevoegt. Dit omdat een goede verhouding tussen de rekenkamer en de gemeenteraad van groot belang is voor de inhoud en doorwerking van rekenkameronderzoek.

De rekenkamercommissie blijft de ontwikkelingen uiteraard nauwgezet volgen.

4. WAT HEEFT HET GEKOST?

Bedrijfsvoering

De Rekenkamercommissie is in 2020 ondersteund door een secretaris die administratieve taken heeft uitgevoerd. De feitelijke onderzoekwerkzaamheden zijn in 2020 uitgevoerd door de voorzitter, de externe leden en in één geval door een extern bureau.

Financiële verantwoording 2020

In de begroting 2020 is voor de Rekenkamercommissie een (structureel voor deze raadsperiode) budget opgenomen van € 45.000. Zie hieronder een overzicht van de kosten.

De gerealiseerde uitgaven voor vacatiegelden en ambtelijke ondersteuning waren het afgelopen jaar nagenoeg gelijk aan de raming. De kosten van onderzoek zijn echter bijna een kwart lager uitgevallen omdat vier van de vijf onderzoeken in eigen beheer zijn uitgevoerd, net als de quickscan en rekenkamerbrief over indicatoren. Alleen voor die onderwerpen waar specialistische kennis of expertise binnen de commissie ontbrak wordt gebruik gemaakt van extern advies, bijvoorbeeld ten aanzien van het onderzoek naar informatieveiligheid.

De rekenkamercommissie sluit het jaar af met een positief financieel resultaat van €5.755.

Uitgavensoort	Raming	Werkelijke kosten
Kosten van onderzoek	20.000	15.460
Vacatiegelden commissieleden incl. reiskosten	10.000	10.888
Ondersteuning rekenkamercommissie	14.000	12.537
Overige uitgaven	600	360
Totaal budget	45.000	39.245