

JAARVERSLAG 2021

REKENKAMERCOMMISSIE GEMEENTE OVERBETUWE

Rekenkamercommissie Overbetuwe, 10 maart 2022

Nummer: 2022-008750

Samenstelling Rekenkamercommissie
(op 31 december 2021)

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

Een goede rekenkamer is een verbeterkamer. Formeel een onafhankelijke commissie die de gemeenteraad ondersteunt bij zijn controlerende taak. En die zin zouden we als lokale rekenkamercommissie kunnen volstaan met 'constateren en concluderen'.

In Overbetuwe proberen we daar, aansluitend op de lokale context, altijd concreet geformuleerde aanbevelingen aan te verbinden die naar onze overtuiging het bestuur en de organisatie een slag verder (kunnen) helpen. Niet omdat we de wijsheid in pacht menen te hebben, maar wel omdat we daarmee een positieve bijdrage willen leveren aan een beter bestuur, beter beleid en een betere uitvoering. En daarmee, uiteindelijk beter wonen, werken en verblijven in onze mooie gemeente. We proberen dan ook altijd onderwerpen te vinden die zowel goed aansluiten bij de actualiteit en de wensen van de raad, maar ook onderwerpen die onderling een zekere diversiteit kennen.

De aanwezigheid van twee interne commissieleden in onze 'gemengde' rekenkamercommissie is daarbij zeer welkom. Als geen ander kennen zij de opvattingen en gevoelens binnen het bestuur en bieden de externe leden waardevolle context zowel bij de onderzoeksplanning als tijdens het feitelijke onderzoek. Ik ben er overigens van overtuigd dat hun aanwezigheid het onafhankelijk functioneren van uw rekenkamercommissie niet in de weg staat. Mogelijk maakt de wetgever binnenkort echter een einde aan deze vorm en zal een toekomstige lokale rekenkamer uit enkel externe leden bestaan. Wellicht is het verstandig om, vooruitlopend op deze wetswijziging, alvast eens na te denken over de wijze waarop rekenkamercommissie en raad in de toekomst vorm kunnen (blijven) geven aan deze belangrijke klankbordfunctie.

Het afgelopen jaar hebben we opnieuw een breed pallet aan onderzoek geëntameerd en (deels) afgerond. Drie van de vijf geplande onderzoeken zijn inmiddels door de gemeenteraad behandeld. Twee onderzoeken zijn zojuist afgerond. Daarnaast hebben wij op verzoek van de gemeenteraad een (zesde) onderzoek naar de grip op het sociaal domein opgepakt. Ook dat onderzoek nadert zijn afronding en zal naar verwachting dit voorjaar aan de raad worden aangeboden. In dit jaarverslag lichten wij deze onderzoeken kort toe.

Het is goed gebruik om periodiek te onderzoeken op welke wijze de aanbevelingen uit ons onderzoek daadwerkelijk zijn geëffectueerd en hebben geleid tot verbeteringen. Een dergelijk 'opvolgingsonderzoek' voorzien wij mogelijk nog in 2023.

Wij wensen u veel leesplezier toe.

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 2021 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 2021?

1. *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.

Dit onderzoek is gestart in het derde kwartaal van 2020 en liep door tot begin 2021. Het onderzoeksrapport is op 6 april 2021 besproken in een voorbereidende vergadering. Vervolgens heeft de raad op 20 april 2021 ingestemd met de aanbevelingen.

2. *Onderzoek Schuldhelpverlening*

In het vigerende coalitieprogramma is de ambitie opgenomen om deze bestuursperiode tot verbetering van de schuldhelpverlening 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 schuldhelpverlening die op 1 januari 2021 in werking is getreden. Deze wet verplicht gemeenten om alle signalen die zij ontvangen in het kader van vroeg signalering actief na te gaan.

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

De onderzoeksvragen luiden:

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

Met betrekking tot de doelmatigheid kan worden geconcludeerd dat Overbetuwe wat betreft de omvang van de uitgaven nauwelijks afwijkt van vergelijkbare gemeenten. Opvallend is dat de uitgaven weliswaar

iets lager liggen, maar per cliënt tweemaal zo hoog dan gemiddeld bij vergelijkbare gemeenten. Verder wordt opgemerkt dat de borging van de kwaliteit van de uitvoering door externe hulpverleners en naleving van de gemaakte afspraken met het college omtrent monitoring van de prestaties, resultaten en effecten beter kan.

Dit onderzoek is in het derde kwartaal van 2020 gestart en liep door tot eind eerste kwartaal 2021. Het onderzoek is op 11 mei 2021 besproken in een voorbereidende vergadering. Vervolgens heeft de raad op 25 mei 2021 ingestemd met de aanbevelingen.

3. Onderzoek Dorpsprofielen

In 2019 is de gemeente Overbetuwe gestart met het ontwikkelen van dorpsagenda's. Een dorpsagenda gaat over leefbaarheid en de ontwikkeling van een dorp. Samen met het dorp kijkt de gemeente naar de agenda: wat doen inwoners zelf, wat is aan de gemeente en wat is aan anderen?

In het onderzoeksprogramma 2021 heeft het onderzoek de titel 'Dorpsagenda' gekregen. Beter is het om het overkoepelende begrip 'dorpsprofielen' te hanteren. Een dorpsprofiel bestaat namelijk uit 3 onderdelen: de dorpsanalyse, de dorpsagenda en het dorpsarrangement.

Het accent van dit onderzoek ligt op het aspect participatie. Sinds het uitbrengen van het rekenkameronderzoek naar burgerparticipatie in 2019, leek het goed om te kijken naar de actuele stand van zaken rond participatie. De rekenkamercommissie heeft hierbij ook gekeken naar de aansluiting tussen de dorpsontwikkelingsplannen (DOP's) en het project dorpsprofielen.

De onderzoeksvragen luiden:

'Maar wie is eigenlijk exact 'eigenaar' van deze dorpsagenda? Hoe is de democratische legitimiteit, de 'institutionele inbedding' in Overbetuwe nu precies geregeld? Wat is de rol van de gemeenteraad, van het college of van de individuele inwoner? Wie heeft het laatste woord over wat precies? Er zijn aanzetten gedaan, maar hoe werkt dit (nu en straks) in de praktijk.'

Kijkend naar onze onderzoeksvragen kan worden vastgesteld dat de ervaringen van betrokkenen bij de dorpsontwikkelingsplannen en de aanpak rondom de dorpsprofielen zeer wisselend zijn. Onduidelijkheid rondom verwachtingen, rollen, taken en verantwoordelijkheden is hier debet aan (geweest). Ook kan worden geconcludeerd dat het niet duidelijk is wat nu - in de praktijk - de relatie van het Overbetuws participatiebeleid is met de beoogde aanpak met betrekking tot de dorpsprofielen.

Het onderzoeksrapport is in maart 2022 aan de raad aangeboden.

4. Onderzoek Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

De Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVVR) heeft de rekenkamercommissie het aanbod gedaan om tegen een geringe bijdrage te participeren in een DoeMee-onderzoek naar de afhandeling van Wob-verzoeken. De rekenkamercommissie heeft besloten deel te nemen aan dit onderzoek dat is uitgevoerd bij 83 gemeenten, 8 provincies en 2 waterschappen.

De centrale vraag van het onderzoek luidde: 'Hoe geven de overheden vorm aan de afhandeling van Wob-verzoeken, in hoeverre gebeurt dit rechtmatig, hoe wordt hierover verantwoording afgelegd, hoe is actieve openbaarmaking geregeld en hoe verhoudt zich dat tot de eisen die de Wet open overheid (Woo) straks gaat stellen?'

Het resultaat van de in opdracht van de NVVR uitgevoerde onderzoek is aan de deelnemers aangeboden in de vorm van een factsheet, ook voor Overbetuwe. Omdat een 'koude' opsomming van feitelijkheden in de

factsheet nog iets anders is dan een duiding, heeft de rekenkamercommissie de duiding voor haar rekening genomen.

In zijn algemeenheid kan worden geconcludeerd dat de (de inrichting) Wob-praktijk in de gemeente Overbetuwe weliswaar op onderdelen onvolkomen is, maar dat dit niet betekent dat de Wob-praktijk onder de maat is. Er zijn geen drempels tot het doen van een aanvraag, de ambtelijke en bestuurlijke houding is ondersteunend en de kwaliteit van de in dit onderzoek onderzochte (10) dossiers is in orde.

Met het oog op de aanstaande invoering van de Wet open overheid (Woo) per 1 mei 2022 wordt opgemerkt dat met name het verbeteren van de (in de organisatie aanwezige) kennis en vaardigheden, het formaliseren van regels en de interne taakverdeling nadrukkelijk aandacht behoeft.

Het onderzoeksrapport is in maart 2022 aan de raad aangeboden.

5. Onderzoek Klimaatbeleid

Dit onderwerp werd door de fracties veelvuldig genoemd. Verschillende invalshoeken werden daarbij gekozen, variërend van het toezicht op de uitvoering en hoogwater, tot de regionale opgave en hoe daar als gemeente (raad) grip op te houden en de invloed die dit beleid mogelijk heeft op de kwaliteit van het landschap. Wat betekenen deze ambities nu voor de leefomgeving?

De Rekenkamercommissie heeft in 2019 al een Quickscan uitgevoerd naar de stand van zaken met betrekking tot (de realisatie van) het duurzaamheidsbeleid zoals geformuleerd in de Routekaart. Geconcludeerd werd dat er een globaal beeld bestond van stevige, op papier vastgelegde ambities, helder geformuleerde doelstellingen, vooralsnog matige concrete resultaten en onvolledige monitoring. Ook was er sprake van actuele ontwikkelingen waarvan niet duidelijk was hoe deze precies pasten in de Routekaart. Verder constateerde de Rekenkamercommissie dat er weinig controlemogelijkheden door de gemeenteraad waren. Er leek progressie op verschillende thema's zonder dat duidelijk was hoe deze ontwikkelingen zich onderling tot elkaar of tot de Routekaart verhielden. Het was evenmin duidelijk of en zo ja, hoe de gemeente Overbetuwe de door haar gestelde doelen zou halen.

De bedoeling van dit onderzoek is om het (voor Overbetuwe relevante) klimaatbeleid goed in beeld te brengen, inclusief regionale afspraken en de mate waarin de gemeente Overbetuwe en/of de regio erin slaagt (of lijkt te slagen) om dit beleid tot uitvoering te brengen en (zo) het gewenste resultaat te bereiken.

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:

'Hoe doeltreffend en doelmatig was het door de gemeente Overbetuwe gevoerde klimaatbeleid? Het gaat hierbij om het beleid dat is gevoerd in de periode 2008-2021.'

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag zijn ook nog vier deelvragen geformuleerd.

Kijkend naar het 'totaalplaatje' moet worden vastgesteld dat de centrale doelstellingen van 'Overbetuwe naar klimaatneutraal' uit 2009 (de gemeentelijke organisatie klimaatneutraal in 2015; de gehele gemeente klimaatneutraal in 2030) onhaalbaar zijn gebleken. Ook veel van de doelstellingen voor 2020 uit de Routekaart Duurzaam Overbetuwe 2017-2020 zijn niet gerealiseerd.

De snelle groei van het aantal zonnepanelen is een van de meest zichtbare indicatoren van voortgang op weg naar de doelstellingen van het klimaatbeleid in Overbetuwe.

Ook initiatieven vanuit de Overbetuwse bevolking, bedrijven en instellingen hebben een belangrijke rol gespeeld bij het bereiken van concrete resultaten.

Alles overziend lijkt Overbetuwe zich enerzijds bij haar klimaatambities nogal eens verkeken te hebben op de mogelijkheden om in een hoog tempo met beperkte middelen drastische veranderingen te realiseren, en op de grote invloed van externe actoren en factoren, die lang niet altijd meewerken. Anderzijds zijn er sinds 2008 zeker stappen vooruitgezet, waarbij de gemeente een (bescheiden) rol heeft kunnen spelen, vooral in de vorm van het ondersteunen van initiatieven en het wegnemen van belemmeringen.

Het onderzoeksrapport is in maart 2022 aan de raad aangeboden.

6. Onderzoek Grip op financiën sociaal domein

De Overbetuwse gemeenteraad heeft in aanvulling op het onderzoeksprogramma van 2021 aangegeven een extra onderzoek te willen over grip op de financiën in het sociaal domein (onderzoek naar efficiënte kostenbeheersing). Verzocht is om eind maart 2022 met een rapport te komen, dat wil zeggen direct na de gemeenteraadsverkiezingen. Dat is enerzijds een mooi moment, omdat een nieuw gekozen gemeenteraad en een op dat moment nog te vormen college de inhoud daarvan kan meenemen en meewegen in het bestuurlijk programma voor de komende vier jaar.

De aanleiding tot de door de gemeenteraad gestelde vraag is het in de raad breed gedragen gevoel dat er meer grip zou moeten zijn op (de uitgaven van) het sociaal domein en dat dit gevoel is versterkt door de recent aangekondigde (financiële) tegenvaller op het sociaal domein. En dat deze urgentie is versterkt door de komende herverdeling van het gemeentefonds.

Een aantal raads- en burgerleden heeft zich gebogen over de formulering van de onderzoeksvragen. Dit heeft in overleg met de rekenkamercommissie geresulteerd in de volgende onderzoeksvragen:

‘Is het beleid voor het sociaal domein in Overbetuwe doeltreffend en doelmatig en welke concrete bijsturingsmogelijkheden zijn er mogelijk?’

Daarnaast zijn er een aantal deelvragen geformuleerd ten aanzien van beleid, uitvoering en de controleren taak van de raad en (bij)sturingsmogelijkheden.

Het rapport verkeert in een afrondende fase en is onlangs uitgezet voor bestuurlijk wederhoor. De verwachting is dat het eind maart 2022 aan de raad kan worden aangeboden.

7. Vergaderingen van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft 10 maal vergaderd in 2021. Vanwege corona hebben bijna alle vergaderingen online plaatsgevonden. Verder zijn verschillende voorronden en bijeenkomsten van de raad online bijgewoond

8. Overleg met de gemeenteraad

Normaal gesproken bereidt de rekenkamercommissie in oktober/november in overleg met de gemeenteraad haar onderzoeksplan voor het komend jaar voor. Aangezien in 2022 gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden is van deze planning afgeweken. De ‘nieuwe’ raad wordt in de gelegenheid gesteld een bijdrage te leveren aan het onderzoeksplan 2022. Na de verkiezingen zal de rekenkamercommissie, zoals ook in het verleden is gedaan, weer een rondje maken langs de fracties voor het ophalen van nieuwe onderzoeksthema's, als ook een nadere kennismaking met elkaar.

Verder is de raad geregeld per mail op de hoogte gesteld van de onderzoeksontwikkelingen. Die mails gingen over onderzoeksopzet dorpsprofielen, Wob, Klimaat en Grip op financiën sociaal domein. Daarnaast is de raad beging 2021 per brief geïnformeerd over het onderzoeksprogramma 2021.

Ook is er een nieuwsbrief uitgebracht waarin wordt uitgelegd wat de rekenkamercommissie doet, hoe ze haar werk uitvoert en de stand van zaken over lopende onderzoeken.

9. Overige activiteiten

De rekenkamercommissie is lid van de landelijke vereniging van rekenkamers en rekenkamercommissies (NVRR). De voorzitter heeft deelgenomen aan een aantal online bijeenkomsten waaronder de algemene ledenvergadering. De ontwikkelingen van de NVRR 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 de praktijk bestaat een grote variëteit in de wijze waarop de lokale overheden de rekenkamerfunctie vormgeven en uitvoeren. Uit onderzoek is gebleken dat het rekenkameronderzoek niet in alle gemeenten even goed uit de verf komt. Er bestaan grote verschillen in lokale rekenkameercultuur en -activiteit. Die verschillen zijn ongewenst.

Het is de bedoeling dat in elke gemeente gedegen rekenkameronderzoek plaatsvindt. Om de positie en het functioneren van de decentrale rekenkamers te versterken is sinds eind 2019 een voorstel voor de Wet versterking decentrale rekenkamers aanhangig bij de Tweede Kamer. 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 worden de taken van gemeenten uitgebreid.

De rekenkamercommissie blijft de ontwikkelingen uiteraard nauwgezet volgen.

Bedrijfsvoering

De Rekenkamercommissie is in 2021 ondersteund door een secretaris die administratieve taken heeft uitgevoerd. De feitelijke onderzoekwerkzaamheden zijn in 2021 uitgevoerd door de voorzitter, een externe lid en in twee¹ gevallen door een extern bureau.

Financiële verantwoording 2021

In de begroting 2021 is voor de Rekenkamercommissie een (structureel voor deze raadsperiode) budget opgenomen van € 45.000. Zie hieronder een overzicht van de kosten.

De gerealiseerde uitgaven ambtelijke ondersteuning incl. vacatiegelden voor interne commissieleden vallen hoger uit vanwege stijging van de (loon)kosten. Daarnaast zijn er afgelopen jaar vergeleken met het jaar daarvoor relatief meer onderzoeken uitgevoerd wat terug te zien is in de kosten van onderzoek.

De rekenkamercommissie sluit het jaar af met een **negatief** financieel resultaat van € 1.264. In 2020 was er nog een positief financieel resultaat van €5.755

Uitgavensoort	Raming	Werkelijke kosten
Kosten van onderzoek	20.000	22.025
Vacatiegelden externe commissieleden incl. reiskosten	10.000	8.190
Ondersteuning rekenkamercommissie incl. vacatiegelden interne commissieleden	14.000	15.664
Overige uitgaven	600	385
Totaal budget	45.000	46.264

1 Onderzoek Informatieveiligheid en Klimaatbeleid