

Doorwerking van rekenkameronderzoek gemeente Drimmelen

Eindrapportage

17 januari 2022

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

1.	Inleiding.....	5
1.1.	Aanleiding.....	5
1.2.	Afbakening.....	5
1.3.	Centrale onderzoeksvraag en –thema’s.....	5
1.4.	Normenkader	6
1.5.	Onderzoeksmethodiek	6
1.6.	Leeswijzer.....	7
2.	Rekenkameronderzoek naar ICT-beleid.....	8
2.1.	Inleiding	8
2.2.	Inventarisatie van de aanbevelingen.....	9
2.2.1.	Geformuleerde aanbevelingen.....	9
2.2.2.	Reactie op de aanbevelingen	9
2.3.	Doorwerking in de praktijk.....	10
2.4.	Analyse en beoordeling	14
3.	Rekenkameronderzoek naar armoedebelid.....	16
3.1.	Inleiding	16
3.2.	Inventarisatie van de aanbevelingen	16
3.2.1.	Geformuleerde aanbevelingen.....	16
3.2.2.	Reactie op de aanbevelingen	18
3.3.	Doorwerking van de aanbevelingen.....	19
3.4.	Analyse en beoordeling	22
4.	Rekenkameronderzoek naar decentralisaties	25
4.1.	Inleiding	25
4.2.	Inventarisatie van de aanbevelingen	25
4.2.1.	Geformuleerde aanbevelingen.....	25
4.2.2.	Reactie op de aanbevelingen	25
4.3.	Doorwerking van de aanbevelingen.....	26
4.4.	Analyse en beoordeling	29
5.	Rekenkameronderzoek naar toezicht en handhaving.....	31
5.1.	Inleiding	31
5.2.	Inventarisatie van de aanbevelingen	31
5.2.1.	Geformuleerde aanbevelingen.....	31
5.2.2.	Reactie op de aanbevelingen	32
5.3.	Doorwerking in de praktijk.....	33
5.3.1.	Algemeen.....	33
5.4.	Analyse en beoordeling	36
6.	Rekenkameronderzoek naar inkoop en aanbesteding.....	38
6.1.	Inleiding	38
6.2.	Inventarisatie van de aanbevelingen	38
6.2.1.	Reactie op de aanbevelingen	39
6.3.	Doorwerking in de praktijk.....	40
6.4.	Analyse en beoordeling	43
7.	Conclusies en aanbevelingen.....	45
7.1.	Inleiding	45
7.2.	Inventarisatie van de aanbevelingen	45
7.3.	Uitvoering van de aanbevelingen	46
7.4.	Effecten van de aanbeveling	46
7.5.	Aanbevelingen	46

8.	Reactie college op het rapport.....	48
9.	Nawoord.....	49
	Bijlage 1 – Deelvragen	50
	Bijlage 2 – Onderzoeksmethoden	51
	Bijlage 3 - Onderzoeksbevindingen ICT-beleid	53
	Bijlage 4 – Onderzoeksbevindingen Armoedebelid	54
	Bijlage 5 – Onderzoeksbevindingen RKC-onderzoek Decentralisaties.....	56
	Bijlage 6 – Onderzoeksbevindingen Toezicht en handhaving.....	57
	Bijlage 7 – Onderzoeksbevindingen Inkoop en aanbesteding	59
	Bijlage 8 – Gesprekspartners.....	60

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Rekenkameronderzoek is een belangrijk instrument voor raden om invulling te geven aan hun kaderstellende en controlerende rol. Het adequaat inzetten van dit instrument kan van substantiële waarde zijn voor raden. Rekenkameronderzoek toetst de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van gemeentelijk beleid en geeft handvatten voor raadsleden, maar ook het college van B en W en de ambtelijke organisatie om (bij) te sturen, te verbeteren en te leren. Een belangrijk element van Rekenkameronderzoek is doorwerking.

Doorwerkingsonderzoek richt zich op de vraag of aanbevelingen uit de eerdere onderzoeken zijn opgevolgd en welke (beleids-)effecten deze opvolging hebben gehad. De gemeenteraad van Drimmelen heeft de Rekenkamer verzocht om in het jaar 2021 een doorwerkingsonderzoek uit te voeren.

1.2. Afbakening

Dit Rekenkameronderzoek gaat over doorwerking. Wat dient daaronder te worden verstaan? Doorwerking kan meetbaar gemaakt worden door na te gaan of aanbevelingen wel of niet zijn overgenomen. Dit is naar ons oordeel een te beperkte opvatting over wat doorwerking inhoudt. Met die insteek wordt namelijk niets gezegd over de (beleids-)effecten van het Rekenkameronderzoek, zoals de raad van Drimmelen ook als aandachtspunt heeft geformuleerd. We hanteren daarom de volgende definitie van doorwerking:¹

Het beïnvloeden van besluitvormingsprocessen door middel van het bieden van toepassingsgerichte kennis op basis van beleidsonderzoek, verricht door of in opdracht van een Rekenkamer.

De geformuleerde definitie van doorwerking biedt een afbakening van het onderzoek. Het onderzoek richt zich op de doorwerking op beleid en uitvoering. De focus van het onderzoek ligt dus niet op de effecten van beleid en uitvoering. In veel gevallen is voor het beoordelen van deze laatstgenoemde effecten verdiepend en uitvoering onderzoek nodig, zoals gebeurd is in de Rekenkamerrapporten waarvan de doorwerking wordt onderzocht.

De vijf rapporten die in dit onderzoek betrokken worden zijn:

- ICT-beleid (2015)
- Armoedebelief (2017)
- Decentralisaties (2017)
- Toezicht en handhaving (2018)
- Inkoop- en aanbestedingsbeleid (2019)

1.3. Centrale onderzoeksvraag en –thema's

De doelstelling van het onderzoek, zoals deze door de Rekenkamer is geformuleerd, is het vaststellen of de aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek daadwerkelijk het afgesproken vervolg hebben gehad en het bieden van inzicht in verklaringen voor eventuele afwijkingen. Daarnaast moet dit onderzoek leiden tot concrete plus- en leerpunten voor de gemeenteraad bij toekomstig Rekenkameronderzoek. De gemeenteraad van Drimmelen heeft aangegeven met name geïnteresseerd te zijn in de effecten van de aanbevelingen, zowel op beleids- als uitvoeringsniveau.

¹ R. Hoekstra (2013), Wat is de meerwaarde van onze Rekenkamer? Introductie van een model om de doorwerking van Rekenkameronderzoek te meten. *Beleidsonderzoek Online* oktober-december 2013.

De centrale onderzoeksvragen luiden als volgt:

In hoeverre werken de aanbevelingen van de rekenkamerrapporten door in het gemeentelijk beleid van Drimmelen?

Wat zijn hierbij relevante factoren die van invloed zijn op (de mate van) doorwerking?

Wat kan hiervan worden geleerd?

Om deze centrale onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn verschillende onderzoeksthema's onderscheiden, te weten:

- I. Inventarisatie van de overgenomen aanbevelingen
- II. Uitvoering van de aanbevelingen
- III. Effecten van de aanbevelingen

De bijbehorende deelvragen zijn opgenomen in bijlage 1.

1.4. Normenkader

Bij de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en de bijbehorende deelvragen worden de bevindingen getoetst aan een normenkader dat door de Rekenkamer is vastgesteld. Het normenkader is hieronder weergegeven.

NORMEN

De aanbeveling is overgenomen.

Het is duidelijk welke actie van wie wordt verwacht.

De redenen om een aanbeveling niet over te nemen zijn plausibel.

De aanbeveling is aantoonbaar opgevolgd.

De redenen om de aanbeveling niet op te volgen zijn plausibel.

De aanbeveling heeft het beoogde effect op beleid en uitvoering.

De opvolging van aanbevelingen wordt gemonitord.

De raad is voldoende geïnformeerd over de doorwerking van aanbevelingen.

Het toetsen van de bevindingen aan het normenkader resulteert in een overzicht waarin wordt aangegeven in welke mate de normen worden gerealiseerd. We onderscheiden drie categorieën.

-	Voldoet niet
+/-	Voldoet gedeeltelijk
+	Voldoet goed

Indien een norm wordt beoordeeld met een +/- kan dit betekenen dat de opvolging van een aanbeveling deels tekort schiet, maar ook dat de implementatie van een aanbeveling nog in ontwikkeling is, maar nog niet is afgerond.

1.5. Onderzoeksmethodiek

Om de hoofdvraag en de deelvragen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd: documentenstudie/secundaire analyse, (groeps)interviews en analyse. Verwezen wordt naar bijlage 2 voor een uitgebreide toelichting op de onderzoeksmethoden.

1.6. Leeswijzer

In de hoofdstukken 2 tot en met 6 staat telkens een van de bestudeerde Rekenkameronderzoeken centraal. Hoofdstuk 2 gaat in op het onderzoek naar het ICT-beleid (2015); hoofdstuk 3 op het onderzoek naar armoedebelief (2017); hoofdstuk 4 op het onderzoek naar decentralisaties (2017); hoofdstuk 5 op het onderzoek naar toezicht en handhaving (2018) en hoofdstuk 6 op het onderzoek naar inkoop- en aanbestedingsbeleid (2019).

Deze hoofdstukken zijn volgens dezelfde structuur opgebouwd. Hierbij worden na een korte toelichting op de reikwijdte van het onderzoek eerst de aanbevelingen in kaart gebracht. Hierbij wordt ook stilgestaan wat de aanleiding was om de aanbevelingen te doen. Vervolgens wordt besproken in hoeverre de aanbevelingen werden onderschreven door het college en de raad. Daarna wordt in kaart gebracht op welke wijze de overgenomen aanbevelingen in de praktijk zijn gebracht.

In de bijlagen 3 tot en met 7 zijn samenvattingen opgenomen van de onderzoeksbevindingen van de bij dit onderzoek betrokken rapporten.

2. Rekenkameronderzoek naar ICT-beleid

2.1. Inleiding

In 2015 werd onderzoek verricht naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het ICT-beleid van de gemeente Drimmelen. Het onderzoeksrapport verscheen in september 2015; de focus van het onderzoek lag op de tijdvakken 2013 en 2014. Aanleiding tot het onderzoek waren de volgende (landelijke) ontwikkelingen:

- toenemende overheidsinvesteringen in ICT, waardoor tussen en met overheden digitale netwerken ontstaan;
- de opkomst van open data;
- parlementaire onderzoekscommissie ICT waaruit bleek dat de (rijks)overheid niet goed in control is op de doeltreffendheid en doelmatigheid van ICT-investeringen.

Het onderzoek focust zich op de governance van de gemeente Drimmelen, onderscheiden in de clusters beleid en strategie; besturing en verantwoording; en beheer en exploitatie.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

In hoeverre is het ICT-beleid bij de gemeente Drimmelen als doeltreffend en doelmatig aan te merken?

De gemeenteraad heeft gevraagd om binnen het onderzoek aandacht te besteden aan de volgende thema's: toekomstvastheid; meerwaarde en effect van ICT-samenwerking; werken volgens landelijke standaarden en grip op bedrijfsvoering.

Voor een samenvatting van de belangrijkste onderzoeksbevindingen wordt verwezen naar bijlage 3.

2.2. Inventarisatie van de aanbevelingen

2.2.1. Geformuleerde aanbevelingen

Het onderzoek mondde uit in de volgende aanbevelingen:

1. Beperk de kwetsbaarheid

In de toelichting wordt opgemerkt dat de personele basis kwetsbaar is. Nader onderzocht moet worden hoe de risico's die deze kwetsbaarheid met zich meebrengen beheerst kunnen worden, tot het moment dat er een duurzame oplossing is (bijvoorbeeld door middel van formalisering van een samenwerking).

2. Betrek de raad bij het nieuwe beleidskader

Toegelicht wordt de raad niet alleen bij beleidsvorming en voorgestelde investeringen te betrekken, maar ook in de verantwoording. De raad moet zelf ook proactiever en deskundiger worden om meer grip te krijgen op de ICT-bedrijfsvoering, waarbij voorgesteld wordt te investeren in de kennis van de raadsleden, organiseren van fractiespecialisme door instellen van een raadscommissie en opstellen van een agenda om de raad te voorzien van relevante kennis, beleidskeuzes en uitvoeringsvarianten.

3. Pas specifieke ICT-voorwaarden toe bij inkoop

4. Borg beleid en uitvoering rond informatieveiligheid en privacy

Toegelicht is dat de gemeente nog niet begonnen is met de invoering van de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG). Aanbevolen wordt om de opdracht hiertoe te formaliseren, waarbij ook de inregeling van de privacyfunctionaris is opgenomen.

5. Werk samen

Overwogen wordt dat samenwerking opportuun is en uitgewerkt moet worden. Het is een blijvend aandachtspunt om de relevantie en urgentie van samenwerking duidelijk te maken.

6. Professionaliseer de projectbeheersing

Toegelicht is dat professionalisering in de projectbeheersing van belang is, omdat gemeentelijke processen en dienstverlening steeds meer afhankelijk worden van ICT-voorzieningen. Doel van professionalisering is niet alleen beter sturen op bestedingen en planning, maar ook het ontwikkelen van een raamwerk waarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid van ICT kan worden bewaakt.

2.2.2. Reactie op de aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

In de bestuurlijke reactie heeft het college aangegeven hoe het invulling wil geven aan de geformuleerde aanbevelingen. Het college kondigt aan de aanbevelingen – voor zover deze al niet in voorbereiding of van toepassing zijn – mee te nemen in het nieuw op te stellen informatiebeleidsplan. Bij de aanbevelingen heeft het college enkele nuanceringen aangebracht.

Het college herkent dat de personele basis op systeembeheer kwetsbaar is, zoals opgemerkt in [aanbeveling 1](#). Het wijst erop dat onderzoek naar uitplaatsing bij de gemeente Breda plaatsvindt; in afwachting daarvan wordt gekozen voor externe inhuur.

Ten aanzien van [aanbeveling 2](#) om de raad bij het nieuwe beleidskader te betrekken, merkt het college het volgende op. Naar zijn opvatting moet het informatiebeleidsplan inderdaad worden geactualiseerd. Hiermee is de gemeente inmiddels al druk doende. Daarnaast benadrukt het college dat ICT een bedrijfsvoeringsaspect is en een hulpmiddel is om andere beleidsdoelen te realiseren: 'De ambities van de raad worden vertaald door het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie in realistische doelen en activiteiten inclusief de daartoe benodigde ICT-inzet.' De raad moet worden betrokken bij de

‘wat’-vraag, namelijk het formuleren van maatschappelijke effecten en doelen die bruikbaar zijn als vertrekpunt voor het ICT-beleid. De ‘hoe’-vraag ‘Met welke bedrijfsvoeringsmiddelen kunnen deze effecten en doelen bereikt worden?’ is vooral aan het college, aldus de bestuurlijke reactie.

Ten aanzien van aanbeveling 3 merkt het college op dat de VNG bezig is met het opstellen van nieuwe voorwaarden. Het is de bedoeling dat de gemeente Drimmelen hiervan in voorkomende gevallen gebruik zal maken.

Het college geeft in reactie op aanbeveling 4 aan dat in het nieuwe beleid de maatregelen vanuit de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG) worden opgenomen. Daarnaast zal een privacyfunctionaris voor de gehele organisatie worden aangesteld.

Ten aanzien van aanbeveling 5 stelt het college dat in de afgelopen jaren de samenwerking met andere gemeenten intensief is onderzocht. Hieraan is vervolg gegeven om samen met de gemeente Breda een verdiepingsslag te maken.

Wat betreft het professionaliseren van de projectbeheersing (aanbeveling 6) geeft het college aan dat de organisatie een platte structuur kent; hierdoor worden kleinere ‘projecten’ pragmatisch uitgevoerd. Voor grotere projecten wordt wel een projectplan uitgeschreven en gevolgd.

Behandeling door de raad

De inhoudelijke behandeling van het Rekenkamerrapport vond plaats tijdens de opinieronde op 22 oktober 2015; op 12 november 2015 vond besluitvorming plaats. Tijdens deze laatste vergadering besloot de raad om het college opdracht te geven om de aanbevelingen over te nemen en om het nieuwe Informatiebeleidsplan 2016 ter besluitvorming aan de raad voor te leggen. Het gaat hierbij om de zes hierboven geformuleerde aanbevelingen en de aanbeveling die uit de koepelnotitie volgde om de beleidscyclus rond ICT korter te maken.

2.3. Doorwerking in de praktijk

Algemeen

In de periode sinds het verschijnen van het Rekenkamerrapport hebben verschillende nieuwe beleidsstukken het daglicht gezien.

Ten eerste gaat het om het Informatiebeleidsplan 2017-2020.² Hiermee is voorzien in de actualisatie van het oude beleidsplan, wat in de bestuurlijke reactie reeds werd aangekondigd. Dit beleidsplan is mede tot stand gekomen met inbreng van de gemeenteraad. Deze inbreng richtte zich op het stapsgewijs vertalen van de visie op de gemeentelijke dienstverlening.³ Het beleidsplan is besproken in de opinieronde van 20 oktober 2016 en door de raad vastgesteld op 10 november 2016. De raad heeft gekozen voor het ambitieniveau ‘maximaal dienstverlenend’ en daarbij behorende financiële middelen beschikbaar gesteld.

Op 19 november 2019 heeft het college daarnaast het ‘Informatiebeveiligingsbeleid 2020-2023’ (IB-beleid) vastgesteld. Dit beleid vervangt het in 2016 vastgestelde ‘Informatiebeveiligingsbeleid Gemeente Drimmelen 2016-2019’. Het IB-beleid is vier jaar geldig en wordt minimaal één keer per jaar geëvalueerd samen met het informatiebeveiligingsplan, wat de uitwerking van het IB-beleid vormt. Het IB-beleid is het kader voor passende

² Op dit moment wordt een nieuw beleidsplan opgesteld. Het voornemen is dat deze in de tweede helft van 2021 ambtelijk gereed is.

³ Zie Raadsbrief Informatiebeleidsplan 2017-2020 van 30 augustus 2016.

organisatorische, procedurele en technische maatregelen om gemeentelijke informatie te beschermen en te waarborgen.⁴

Tot slot is vermeldenswaardig dat de Visie op Dienstverlening 2019-2023 door de raad op 27 juni 2019 is vastgesteld. Deze visie zal als kader gebruikt worden om beslissingen te nemen in het kader van dienstverlening & informatievoorziening. Concrete uitwerking van deze visie, maar ook van het Informatiebeleidsplan 2017-2020, vond plaats met het Ambitieplan Dienstverlening en Informatievoorziening. Naar aanleiding van de discussie, de gestelde vragen en de behoefte aan meer SMART informatie zijn in dit voorstel een aantal aanpassingen verwerkt en is een bijlage ter verduidelijking en met nadere informatie en verdieping toegevoegd. Vervolgens heeft de raad het aangepaste voorstel vastgesteld op 17 december 2020.

Het Rekenkameronderzoek heeft gezorgd voor enige bewustwording in de organisatie en bij het bestuur voor noodzakelijke geachte investeringen op ICT-gebied. Wel hebben geïnterviewde ambtenaren over de doorwerking van het Rekenkameronderzoek opgemerkt dat dit onderzoek slechts beperkt aanleiding is geweest voor veranderingen op ICT-gebied. De samenwerking met de gemeente Breda en de outsourcing van het technisch beheer (zie paragraaf 2.4 van de rapportage ICT-beleid) zouden de veranderingen in de afgelopen periode voor een belangrijker deel hebben aangejaagd.

Aanbeveling 1

Deze aanbeveling richt zich op het beperken van de kwetsbaarheid van de personele basis. Aan deze aanbeveling is invulling gegeven, doordat Drimmelen sinds 1 januari 2017 op het vlak van ICT samenwerkt met Breda.

Reeds tijdens de onderzoeksperiode (2013-2015) vonden (interne) onderzoeken plaats naar intergemeentelijke samenwerking op het vlak van ICT, onder andere een onderzoek door bureau Telengy. Dit onderzoek moest de voor- en nadelen van verschillende varianten voor de uitvoering van ICT-taken in kaart brengen. Deze varianten waren zelfstandige uitvoering door de gemeente (eigen beheer); uitbesteding aan Breda of Shared Service Centre Equalit of marktpartij. Telengy adviseerde om aansluiting te zoeken bij Breda en daarvoor een 'offerte' op te vragen om de ICT-infrastructuur van Drimmelen te gaan hosten. Op 8 juli 2015 heeft het college besloten om dit advies over te nemen.⁵ Per 1 januari 2017 is besloten om de middelen en het personeel op het gebied van ICT van Drimmelen te integreren in de infrastructuur van de gemeente Breda. Hiertoe is een samenwerkingsovereenkomst met de gemeente Breda gesloten. Het applicatiebeheer en functioneel beheer blijft belegd in de gemeente Drimmelen.

Deze samenwerking heeft als doel om krachten en kennis te bundelen, de mogelijkheid tot het aantrekken van specialisten te verruimen en de professionaliteit van de dienstverlening te laten toenemen. Op die manier zou de kwetsbaarheid van organisaties afnemen en de innovatiekracht worden vergroot. Bovendien worden efficiency-voordelen verwacht.⁶

De uitbestede taken liggen met name op het vlak van technisch beheer. De geleverde basisdiensten omvatten ICT op de werkplek, inlogaccounts, hostingdiensten, telefonie en mobile devices, Wifi en print oplossing en de glasvezelverbinding Breda-Drimmelen. Daarnaast kunnen op grond van de samenwerkingsovereenkomst andere aanvullende diensten en producten worden afgenomen.

Uit de interviews komt naar voren dat na de outsourcing een team gegevensbeheer, bestaande uit applicatiebeheerders en functioneel beheerders, binnen de gemeente Drimmelen is

⁴ IB-beleid 2020-2023, pagina 9.

⁵ Zie Raadsbrief Samenwerking op ICT-gebied van 8 juli 2015.

⁶ Zie Samenwerkingsovereenkomst ICT Breda-Drimmelen.

gevormd om het beheer van een tiental belangrijke kernapplicaties te borgen. Ook is sindsdien gewerkt aan de governance met betrekking tot informatievoorziening en beveiliging en gegevensbescherming. Regie en sturing op het vlak van ICT zijn beter geborgd: taken zijn beter belegd binnen de organisatie. Naar het oordeel van geïnterviewden hebben deze stappen bijgedragen aan de doelmatigheid van het ICT-beleid, hoewel verdere ontwikkeling en borging noodzakelijk blijft, mede omdat (nieuwe) kwetsbaarheden blijven ontstaan.

Gesprekspartners ervaren het als een positieve ontwikkeling dat de tot stand gekomen beleidsplannen een duidelijke (lange termijn)visie op informatievoorziening en – beveiliging bevatten en dat ook meer verbinding met andere beleidsterreinen tot stand is gekomen. Beleid en uitvoering, zowel inhoudelijk als financieel, zijn bovendien beter op elkaar aangesloten.

Aanbeveling 2

Aanbeveling 2 roept op om de raad te betrekken bij het nieuwe beleidskader. Zoals hierboven is beschreven, heeft de raad in een sessie kaders meegegeven voor het opstellen van het nieuwe Informatiebeleidsplan 2017-2020. Tijdens deze sessie bleek dat de meerderheid zich uitsprak voor het ambitieniveau 'maximaal dienstverlenend'. Dit vormde de basis voor de verdere uitwerking van de beleids- en financiële kaders, onder andere in de programmabegroting 2017. Daarnaast is de raad nadrukkelijk betrokken geweest bij de keuze om de ICT-infrastructuur naar Breda te outsourcen en ook bij de visie van de gemeente op dienstverlening en de uitwerking daarvan.

Met de paragraaf Bedrijfsvoering in de P&C-stukken wordt aan de raad inzicht geboden in de realisatie en voortgang van de geformuleerde beleidsvoornemens, waaronder die in het Informatiebeleidsplan.⁷ Daarnaast is aan de raad een tussentijdse evaluatie van het ambitieplan toegezonden. De raad wordt met ingang van 2021 jaarlijks tussentijds geïnformeerd over de implementatie van het vastgestelde beleid en de voortgang hiervan, inclusief de afronding van projecten en de start van nieuwe projecten.

Uit het gesprek met de griffier kwam naar voren dat geen bijzondere aandacht besteed is aan het investeren in relevante (ICT-)kennis bij raadsleden; het onderwerp ICT is op dit moment geen hot item meer. Ook de geïnterviewde ambtenaren merken op dat de technische know how van de raad beperkt is gebleven. ICT blijft een weinig tot de verbeelding sprekend beleidsthema voor de raad, aldus een geïnterviewde. Het is hierbij van belang om de praktische betekenis van ICT voor het voetlicht te brengen, bijvoorbeeld bij het melden van overlast in de buitenruimte. In de communicatie met de raad wordt hiermee rekening gehouden.

Aanbeveling 3

Deze aanbeveling richt zich op het toepassen van specifieke ICT-voorwaarden bij inkoop. Tijdens de interviews is toegelicht dat de Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden bij IT (GIBIT) die ontwikkeld zijn door de VNG worden toegepast bij de inkoop van ICT-diensten of producten door de gemeente Drimmelen. Dit uitgangspunt is ook neergelegd in het Inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente.

Aanbeveling 4

Aanbeveling 4 heeft als doel om het beleid en uitvoering rond informatieveiligheid en privacy te borgen, met specifieke aandachtspunten de invoering van de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG) en de inregeling van de privacyfunctionaris.

In de eerste plaats kan geconstateerd worden dat het beleid rond informatieveiligheid en privacy op dit moment geborgd is in het privacybeleid voor de periode 2020-2023 en in het IB-beleid 2020-2023 die strategische beleidsuitgangspunten bevatten. Dit laatste beleidsplan

⁷ Zie Jaarstukken 2017, p. 114; Jaarstukken 2018, p. 98-99.

volgde op het in 2016 vastgestelde IB-beleid 2016-2019. De doorvertaling op operationeel niveau vindt plaats in informatiebeveiligingsplannen. Daarnaast worden geldende normen, controles en maatregelen geregistreerd in een Informatiebeveiligingsmanagementsysteem. Daarnaast maken handboeken met procedures en richtlijnen onderdeel uit van het managementsysteem. Het IB-beleid wordt samen met het IB-plan jaarlijks geëvalueerd, onder andere aan de hand van de resultaten van een Baselinetoets, risicoanalyse, uitkomsten van audits en opgetreden incidenten.

Bij het opstellen en uitvoeren van het beleid geldt de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) als gemeenschappelijk normenkader.⁸ Het college stelt dit normenkader vast, waarbij er ruimte is voor afweging en prioritering op basis van het 'pas toe of leg uit'-principe. De gemeente stemt haar bedrijfsvoering inzake informatiebeveiliging af op de norm NEN-EN-ISO/IEC 27002:2017 en de daarvan afgeleide BIO.⁹ Hoofdstuk 4 van het IB-beleid beschrijft de aanpak van de veertien beveiligingsaspecten uit de BIO, zoals die door gemeente Drimmelen wordt toegepast. De implementatie van de BIO kost enkele jaren, aldus het Informatiebeveiligingsplan 2021-2022. Ten behoeve van de BIO wordt een GAP- en risicoanalyse uitgevoerd, waarna controles/maatregelen worden vastgesteld. Hierbij geldt dat verplichte maatregelen altijd geïmplementeerd moeten worden. Het Informatiebeveiligingsplan legt vast welke maatregelen op welk moment moeten zijn geïmplementeerd.

Daarnaast zijn de (nieuwe) functies Chief Information Security Officer (CISO) die een coördinerende en adviserende rol heeft met betrekking tot informatiebeveiliging en Privacy Officer die dezelfde rol heeft inzake privacybescherming in de organisatie belegd. Deze taken zijn ondergebracht bij één functionaris, namelijk de beleidsmedewerker interne controle, informatiebeveiliging en privacy. Tot de werkzaamheden behoren onder andere het jaarlijks uitvoeren van een audit dat alle BIO-maatregelen toetst. Hij controleert onder andere de naleving en de effectiviteit van de geïmplementeerde informatiebeveiligingsmaatregelen. Ook is hij verantwoordelijk voor het actueel houden van het beleid. Tevens is door de gemeente op 1 april 2019 een wettelijk verplichte Functionaris Gegevensbescherming (FG) aangesteld waarmee de rollen van CISO en FG uit elkaar zijn gehaald.

Aanbeveling 5

Aanbeveling 5 onderstreept dat samenwerking opportuun is en uitgewerkt moet worden. Hierboven is reeds beschreven dat de gemeente Drimmelen in de afgelopen periode een intensieve samenwerking met Breda is aangegaan op het vlak van ICT.

Geïnterviewden merken op dat de samenwerking met Breda inmiddels naar tevredenheid verloopt. Het outsourcen van taken naar Breda is een aanjager geweest voor de verdere ontwikkeling van ICT binnen de gemeente Drimmelen, onder andere door vorming van een team gegevensbeheer, vaststellen van de Visie op Dienstverlening en het beter inrichten van de governance. Tegelijkertijd liggen er kansen om meer op te trekken, bijvoorbeeld bij (gezamenlijke) Europese aanbestedingen en het actiever volgen en benutten van marktontwikkelingen. Hierbij geldt wel dat de samenwerking moet bijdragen aan de doelen die de gemeente zichzelf stelt en dat deze leidt tot de best passende keuze voor de gemeente. Dat neemt niet weg dat bij het verkennen van dergelijke keuzes gezamenlijk opgetrokken kan worden.

De geïnterviewden melden daarnaast ook op andere fronten samenwerking plaatsvindt, bijvoorbeeld rondom het Digitaal Stelsel Omgevingswet.

⁸ Informatiebeveiligingsbeleid 2020-2023, p. 29. NB: per 1 januari 2020 vervangt de BIO onder andere de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG), waarmee een gezamenlijk normenkader voor informatiebeveiliging voor de gehele overheid is ontstaan.

⁹ Idem, p. 3.

Aanbeveling 6

Aanbeveling 6 richt zich op het professionaliseren van de projectbeheersing. Doel hiervan is het beter sturen op bestedingen en planning, maar ook het ontwikkelen van een raamwerk waarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid van ICT kan worden bewaakt.

Naar de opvatting van de geïnterviewden is de projectbeheersing in de afgelopen jaren geprofessionaliseerd. Zij wijzen op de verbeteringen die op beleids- en uitvoeringsniveau zijn aangebracht, zoals hierboven beschreven. Daarnaast is een projectportfolio opgesteld, waarbij het managementteam de projecten classificeert en prioriteert. Hierbij wordt gekeken naar de omvang van het project, de benodigde capaciteit en expertise en het belang van het project voor de dienstverlening. De informatieadviseur is eigenaar/regisseur van het projectportfolio – in samenwerking met de informatiearchitect, de CISO en een vertegenwoordiger vanuit het MT. De functie informatieadviseur is niet nieuw, maar heeft in de afgelopen jaren wel een andere inhoud en focus gekregen. Een regulier projectenoverleg dient ertoe om de voortgang en onderlinge relaties en afhankelijkheden met elkaar te delen. Uit het interview kwam naar voren dat de organisatie nu telkens een accuraat beeld heeft van de fase waarin een project zich bevindt.

2.4. Analyse en beoordeling

Uit het voorgaande blijkt dat de aanbevelingen van het RKC-rapport adequaat zijn opgevolgd, hoewel voor een aantal aanbevelingen geldt dat deze naar de letter zijn achterhaald door de tijd, zie bijvoorbeeld de Baseline Informatievoorziening Gemeenten die opgevolgd is door de BIO.

Het is de vraag of de geconstateerde verbeteringen rechtstreeks toe te schrijven zijn aan het RKC-rapport. De gemeente was voorafgaand aan het rapport reeds aan het onderzoeken hoe de ICT-taken het best ingebed konden worden. Dit heeft geleid tot de beslissing om ICT-taken te outsourcen naar Breda; deze beslissing zou ook andere verbeteringen hebben aangejaagd. Het RKC-rapport lijkt voor een belangrijk deel dezelfde problemen en knelpunten te signaleren die door het college en de ambtelijke organisatie reeds waren onderkend. Ook de oplossingen/aanbevelingen waren voor een deel niet nieuw, zoals het opzoeken van samenwerking. Wel is duidelijk dat het RKC-rapport heeft gezorgd voor extra bewustwording van de noodzaak om aandacht te besteden aan de problemen/knelpunten en (telkens nieuwe) uitdagingen op het vlak van ICT en ook de raad inzicht geeft in de geconstateerde problematiek.

De beoogde effecten van de aanbevelingen, namelijk het verminderen van de kwetsbaarheid op ICT-vlak en het verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid, lijken grotendeels te zijn gerealiseerd. De outsourcing heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld, naast de betere borging van informatiebeveiliging/informatievoorziening op beleids- en uitvoeringsniveau. (Hierbij moet opgemerkt worden dat vanwege de snelheid waarmee ICT-ontwikkelingen elkaar opvolgen continue evaluatie en bijsturing van belang blijft. Het beleid voorziet hierin, doordat periodiek evaluaties en audits worden uitgevoerd.

Ook de projectbeheersing is geprofessionaliseerd, zo volgt uit de bespreking van aanbeveling 6 in paragraaf 2.3.. Verder worden bij inkoop inmiddels specifieke ICT-voorwaarden toegepast.

Tot slot komt uit de bespreking van aanbeveling 2 naar voren dat de raad nadrukkelijk is betrokken bij het opstellen van de nieuwe beleidskaders/het formuleren van ambities op het vlak van informatievoorziening (door het college de 'wat'-vraag genoemd). Echter, er is niet structureel geïnvesteerd in het ICT-kennisiniveau van raadsleden. Mogelijk heeft dit te maken met het feit dat de raad met het Informatiebeleidsplan 2017-2020 en de besluitvorming rondom de outsourcing een paar jaren geleden belangrijke kaders heeft neergelegd en dat

het onderwerp ICT geen hot item meer is in de raad. Deze verklaring is plausibel. Het is logisch dat met name geïnvesteerd wordt in het kennisniveau van onderwerpen die actueel zijn. Dit moet echter niet ten koste gaan van het controleren van de uitvoering van ingezet beleid, ook op relatief technische onderwerpen zoals ICT. Dit zou expliciet afgewogen moeten worden door de raad; dit is voor zover bekend niet gebeurd. Deze overwegingen maken dat verschillende normen bij aanbeveling 2 beoordeeld worden met een +/-.

Uit verschillende beleids- en verantwoordingsdocumenten is goed af te leiden of en hoe de aanbevelingen zijn opgevolgd. De opvolging wordt echter niet expliciet gemonitord noch wordt hierover verslag uitgebracht aan de raad. In deze documenten wordt evenmin verwezen naar het rekenkamerrapport of het raadsbesluit om de aanbevelingen over te nemen, met als enige uitzondering dat in het raadsbesluit van 30 augustus 2016 tot vaststelling van het Informatiebeleidsplan nadrukkelijk ingegaan wordt op het betrekken van de raad (aanbeveling 2). Deze overwegingen maken dat de laatste twee normen voor het grootste deel met een +/- worden beoordeeld.

Hieronder volgt de beoordeling van de verschillende aanbevelingen aan de hand van de geformuleerde normen.

Norm	A1	A2	A3	A4	A5	A6
De aanbeveling is overgenomen.	+	+	+	+	+	+
Het is duidelijk welke actie van wie wordt verwacht.	+	+	+	+	+	+
De redenen om een aanbeveling niet over te nemen zijn plausibel.	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
De aanbeveling is aantoonbaar opgevolgd.	+	+/-	+	+	+	+
De redenen om de aanbeveling niet op te volgen zijn plausibel.	nvt	+/-	nvt	nvt	nvt	nvt
De aanbeveling heeft het beoogde effect op beleid en uitvoering.	+	+/-	+	+		
De opvolging van aanbevelingen wordt gemonitord.	+/-	+	+/-	+/-	+/-	+/-
De raad is voldoende geïnformeerd over de doorwerking van aanbevelingen.	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-

De beoordeling van de normen en hierboven geformuleerde conclusies leidt tot de volgende aanbeveling die is gericht op het onderzoek naar ICT-beleid:

1. Bezie als raad of investeren in het ICT-kennisniveau noodzakelijk en opportuun is.

3. Rekenkameronderzoek naar armoedebeleid

3.1. Inleiding

In januari 2017 verscheen het Rekenkameronderzoek naar armoedebeleid in de gemeente Drimmelen. De aanleiding voor het onderzoek vormde de economische ontwikkeling waardoor bij veel huishoudens ingrijpende veranderingen waren opgetreden in hun inkomenssituatie.

De centrale onderzoeksvraag luidde:

In hoeverre is armoedebeleid bij de gemeente als doeltreffend en doelmatig aan te merken?

Het onderzoek is verricht langs drie sporen:

- een onderzoek naar de opzet en werking van het armoedebeleid als zodanig (diepte-onderzoek) en de samenhang met andere beleidsvelden (breedte-onderzoek)
- een minima-effectrapportage (MER) van het Nibud waarin de effecten van landelijke en lokale regelingen zijn berekend voor een zevental typen huishoudens
- in de gemeenten Etten-Leur, Moerdijk en Roosendaal zijn soortgelijke diepte- en breedteonderzoeken gedaan naar armoedebeleid. In een koepelnotitie zijn vergelijkingen tussen de vier gemeenten gemaakt.

3.2. Inventarisatie van de aanbevelingen

3.2.1. Geformuleerde aanbevelingen

In deze paragraaf wordt nader in gegaan op de aanbevelingen die zijn geformuleerd in het onderzoek naar armoedebeleid.

In paragraaf 10 van het onderzoek worden ‘aandachtspunten bij verdere ontwikkeling’ beschreven waarbij een tiental aanbevelingen/aandachtspunten worden geformuleerd. Die staan hieronder weergegeven.

Algemeen

1. Analyseer jaarlijks bij het verschijnen van de Miljoenennota de daarin voorgenomen beleidsmaatregelen en bezie of en in hoeverre deze van invloed kunnen zijn op het gemeentelijk beleid.
2. Stel een kadernota armoedebeleid op en ga hierin en in de beleidsnota WMO expliciet in op de onderlinge samenhang en afstemming in beleid.

Activerend beleid

3. Kom tot afstemming en samenhang tussen het armoedebeleid en het beleid met betrekking tot de Participatiewet, het economisch beleid en het onderwijsbeleid.
4. Overwogen wordt dat een oplossing of verminderen van de armoedeval afhankelijk van (politieke) afwegingen bereikt kan worden door:
 - aanpassing van de kwijtscheldingsmogelijkheden;
 - verlenen van een (tijdelijke) vorm van compensatie bij uitstroom naar werk.

Curatief beleid

5. Neem kennis van de aanbevelingen van Nibud en betrek deze bij de verdere ontwikkeling van het armoedebeleid.
6. Stel een communicatieplan op om het bereik binnen de doelgroepen te verbeteren.
7. Informeer maatschappelijke organisaties doorlopend over het aanbod in regelingen en maak afspraken over de wijze van signalering en doorverwijzing.

Preventief beleid

8. Ga binnen de ontwikkeling van een integrale aanpak binnen het sociaal domein na of en in hoeverre financiële problematiek onderdeel uitmaakt van een bredere problematiek en of langs aanpak van die problematiek tot een oplossing gekomen kan worden.
9. Zet het aanbod voor cursussen voor het aanleren van financiële vaardigheden maximaal in.
10. Concretiseer de doelen en doelgroepen van het armoedebeleid zodanig dat hiermee richting wordt gegeven aan het beleid en dat door een daarop afgestemde informatievoorziening controle op het behalen van de doelen mogelijk maakt.

Toelichting op de aanbevelingen¹⁰

Aanbeveling 1 is gericht op het armoedebeleid van het Rijk en welke effecten dit kan hebben op het lokale armoedebeleid. Uit het Rekenkameronderzoek blijkt namelijk dat er op het niveau van beleidsinstrumenten niet of nauwelijks afstemming is en de optelsom van beleid op rijks- en lokaal niveau op onderdelen niet effectief en doelmatig is.

De tweede en derde aanbeveling richten zich op de samenhang tussen aangrenzende lokale beleidsvelden maatschappelijke ondersteuning, participatie, onderwijs en economie. De Rekenkamer beveelt aan om het beleid meer samenhangend te maken waarbij over de beleidsvisie, doelen, doelgroepen, instrumenten, budgetten en resultaten op overzichtelijke wijze wordt gerapporteerd aan de raad.

Aanbeveling 4 vraagt aandacht voor de armoedeval die met name optreedt bij de uitstroom naar werk. De armoedeval kan een remmende werking hebben op het zoeken en aanvaarden van arbeid (het primaire beleidsdoel). Aanpassing van het kwijtscheldingsbeleid en financiële compensatie bij uitstroom naar werk zouden deze belemmering weg kunnen nemen.

Aanbeveling 5 gaat over de aanbevelingen die het Nibud heeft gedaan. Het Nibud stelt een aantal concrete maatregelen voor die onderzocht kunnen worden door de gemeente bij de verdere ontwikkeling van het armoedebeleid.

Voorbeelden maatregelen van het Nibud

- Algemene peuterspeelzaalvergoeding
- Tegemoetkoming aan alleenstaande AOW-gerechtigden voor maaltijdvoorziening en verruiming van criteria voor huishoudelijke verzorging als maatwerkvoorziening
- Bij individuele inkomenstoelag rekening houden met verschil in kosten tussen paren met jonge en oudere kinderen
- Extra (vervoers-)kostenvergoeding voor mensen die werk aanvaarden
- Tegemoetkoming aan volwassenen voor sportieve en/of sociaal-culturele activiteiten

Aanbeveling 6 en 7 gaan over het bereik van de regelingen. Uit het Rekenkameronderzoek blijkt dat het bereik van de regelingen binnen het armoedebeleid niet optimaal is; de beoogde doelgroep maakt niet altijd daadwerkelijk gebruik van de beschikbare regelingen. Dit gaat ten koste van de effectiviteit van het beleid.

In de toelichting bij aanbeveling 6 wordt opgemerkt dat armoede zich steeds vaker voordoet bij werkenden. Mede daarom is het van belang om de regelingen actief naar buiten kenbaar te maken. Hiervoor worden enkele suggesties gedaan, zoals het verbeteren van voorlichting in algemene zin, een integrale aanpak binnen het sociaal domein en de regie op de keten verbeteren.

¹⁰ Omdat de aanbevelingen in het rekenkameronderzoek naar armoedebeleid ongenummerd zijn en aanbevelingen en aandachtspunten van de rekenkamercommissie in dat rapport enigszins door elkaar lopen zijn deze in het kader van dit doorwerkingsonderzoek alsnog genummerd. Deze nummering wijkt af van de nummering in het raadsbesluit van 6 april 2017. Aanbeveling 5 komt in het raadsbesluit niet als zodanig terug.

Aanbeveling 8 richt zich op de integrale aanpak in het sociaal domein waarbij geadviseerd wordt om na te gaan in hoeverre financiële problematiek verband houdt met bredere problematiek van inwoners. In het Rekenkameronderzoek is niet onderzocht of en in welke mate dit al gebeurt. In aanvulling op hierop adviseert de Rekenkamer met aanbeveling 9 cursussen aan te bieden ter versterking van de financiële vaardigheden van uitkeringsgerechtigden.

Ten slotte wordt met aanbeveling 10 geadviseerd om in het nieuwe armoedebeleid doelgroepen beter te omschrijven en te concretiseren. Daarvan was tot dusver onvoldoende sprake.

3.2.2. Reactie op de aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Omdat de aanbevelingen en adviezen in het rapport door elkaar lopen en niet genummerd zijn, is niet precies helder welke adviezen en aanbevelingen worden overgenomen. De volgorde van bespreking van de aanbevelingen in de bestuurlijke reactie loopt bovendien niet parallel met de volgorde waarin aanbevelingen worden gedaan in het rapport. De aanbevelingen en de reacties daarop door het college zijn daardoor niet in alle gevallen één-op-één aan elkaar te koppelen.

Uit de bestuurlijke reactie blijkt dat het college niet expliciet aangeeft bepaalde aanbevelingen niet te zullen opvolgen. In algemene zin antwoordt het college dat de drie samenhangende onderzoeken voldoende handvatten bieden om het nieuwe armoedebeleid op te stellen. Hieronder is per aanbeveling aangeven of en op welke manier het college aankondigt actie te ondernemen.

Op aanbeveling 1 wordt in de bestuurlijke reactie niet concreet ingegaan.

Aanbeveling 2 en 3 zien op de integraliteit van het beleid. Het college ziet net als de Rekenkamer dat er slagen gemaakt kunnen worden met het op elkaar afstemmen van de drie transities/verschillende gemeentelijke beleidsvelden (zie ook aanbeveling 8). Daaraan wordt volgens het college reeds invulling gegeven en dit zal geformaliseerd worden in de 'Visie sociaal domein'. Het armoedebeleid zal een uitvloeisel zijn van deze visie waarbij aandacht is voor overige beleidsterreinen. Omdat volgens de Rekenkamer de toegang tot schuldhulpverlening problematisch blijft, wordt met de verantwoordelijke organisaties per kwartaal de actuele situatie besproken en worden vervolgspraken gemaakt.

Het college neemt aanbeveling 4 over om een aantal inkomensondersteunende maatregelen te behouden die een positief effect hebben op de bestedingsruimte van inwoners, zoals Stichting Leergeld, het hanteren van een ruime inkomensgrens en een ruimhartige omgang met kwijtscheldingen van gemeentelijke heffingen.

Aanbeveling 5 ten aanzien van curatief beleid zal worden meegenomen in het nieuwe beleidsplan. Er wordt daarnaast onderzocht of de gemeente via een collectieve ziektekostenverzekering de eigen bijdrage van het CAK voor diverse voorzieningen kan verlagen.

Het college onderkent dat het bereik van gemeentelijke regelingen niet altijd optimaal is. In het nieuw op te zetten beleid zal daarom in lijn met aanbeveling 6 een specifieke communicatieparagraaf ingericht worden waaraan samen met de partners in het veld invulling zal worden gegeven.

Het college geeft aan dat een aantal keer per jaar overleg plaatsvindt met stakeholders om de informatievoorziening standaard in te bedden. Dit zal uiteindelijk ook aansluiten bij het nog op

te stellen communicatieplan wat integraal onderdeel zal uitmaken van het armoedebelaid, zoals aanbevolen in aanbeveling 7.

Op aanbevelingen 8 en 9 wordt niet specifiek ingegaan door het college. Wel besteedt de reactie aandacht aan het versterken van de integraliteit tussen verschillende domeinen en de toegang tot schuldhulpverlening (zie ook bij aanbeveling 2 en 3). Het college antwoordt in algemene zin dat in het nieuw te ontwikkelen beleidsplan minimabeleid en schuldhulpverlening expliciet aandacht zal worden besteed aan preventie.

Het college geeft aan dat de Rekenkamer adviseert om doelen en doelgroepen te concretiseren in het beleid (zie aanbeveling 10). Of het college dat ook zal doen wordt uit de reactie niet duidelijk. Wel onderkent het college dat een oudere met een zorgvraag en met een minimuminkomen een tekort heeft bij het bekostigen van het respakket vanwege het feit dat de gemeente Drimmelen geen bijzondere bijstand toekent voor de eigen bijdrage voor alarmering, bewassingskosten, huishoudelijke hulp en maaltijdvoorziening. Het college zegt toe in het nieuw op te zetten plan hier aandacht aan te besteden.

Behandeling in de raad

Het Rekenkamerrapport is besproken in de raadsvergadering van 6 april 2017 waarbij de aanbevelingen van de Rekenkamer worden onderschreven. In deze vergadering heeft de raad verzocht om een kadernota op te stellen; dit is toegezegd.

3.3. Doorwerking van de aanbevelingen

Algemeen

Hieronder wordt per aanbeveling ingegaan op welke wijze opvolging is gegeven aan de aanbevelingen. In algemene zin kan geconcludeerd worden dat de aanbevelingen van het Rekenkamerrapport herkend worden door de gesprekspartners, zowel de kritische als positieve bevindingen. Het Rekenkameronderzoek heeft de aanleiding gegeven tot het opstellen van een Kadernota armoedebelaid in 2017¹¹ en het Beleids- en uitvoeringsplan minima en schuldhulpverlening 2019 – 2023, zie ook hieronder bij aanbeveling 2. De raad is bij de totstandkoming van deze beleidsdocumenten nauw betrokken geweest door het college concrete handvatten en opdrachten mee te geven voor de uitwerking ervan. Een ander belangrijk aandachtspunt uit het Rekenkameronderzoek was het bereik van de verschillende lokale regelingen. Ook daarop zijn naar aanleiding van het Rekenkameronderzoek concrete stappen gezet om dit bereik te vergroten.

Aanbeveling 1 - Onderzoek wat de effecten van landelijke maatregelen zijn op het lokale armoedebelaid

Aan deze aanbeveling wordt momenteel uitvoering gegeven, zo bleek tijdens de interviews. De gemeente Drimmelen heeft onderzoeksbureau Kwiz recentelijk de opdracht gegeven om minima-effectrapportages op te stellen naar de effecten van landelijk en lokaal beleid. Deze kwartaalrapportages moeten inzicht bieden in de beleidseffecten op verschillende typen huishouden.

Aanbeveling 2 - Stel een kadernota armoedebelaid op.

Aan deze aanbeveling is opvolging gegeven door het opstellen van de Kadernota armoedebelaid van 6 juni 2017 en voorgelegd aan de raad. Deze nota is behandeld in de opiniërende vergadering van de raad op 22 juni 2017 en vastgesteld op 6 juli 2017. Deze Kadernota verwijst naar het Rekenkameronderzoek en beschrijft de toenmalige situatie van armoede in Drimmelen en de hoofdlijnen van het op te stellen beleid, rekening houdend met de aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek en de kaders die de gemeenteraad heeft

¹¹ Deze is in de vergadering van 6 juli 2017 besproken en goedgekeurd door de gemeenteraad.

meegegeven. Deze kadernota bevat zeven thema's en is als basis gebruikt voor het Beleids- en uitvoeringsplan minima en schuldhulpverlening 2019 – 2022.

Aanbeveling 3 - Kom tot afstemming en samenhang tussen het armoedebeleid en het beleid met betrekking tot de Participatiewet, het economisch beleid en het onderwijsbeleid

Hieraan is uitvoering gegeven met het opstellen van het Beleids- en uitvoeringsplan minima en schuldhulpverlening 2019 – 2022. In dit plan wordt expliciet verwezen naar het Rekenkameronderzoek naar armoedebeleid en de aanbevelingen die daarin zijn gedaan. Het beleidsplan is tot stand gekomen op basis van de Paraplunota 'Samen aan zet', de input van het Rekenkameronderzoek, het hiervoor aangehaalde Nibud onderzoek en de uitkomsten van sessies met stakeholders. In het nieuwe beleidsplan zijn de doelen beschreven die de gemeente zich stelt en de instrumenten die hiervoor ingezet kunnen worden. Hierbij wordt opgemerkt dat 'het voorkomen van armoede een doel en ook een middel is om andere doelen te bereiken als 'regie op eigen leven', 'kwaliteit van leven', 'mee kunnen doen' en 'sociale netwerken'. Het beleidsplan legt expliciet de verbinding met andere beleidsvelden, zoals gezondheid, sport en participatie.

De raad is bij de totstandkoming van het plan nauw betrokken geweest. Tijdens de raadsvergadering van 1 februari 2018 is het beleidsplan aangeboden aan de raad. Daarop heeft de raad het plan aangehouden en het college opgedragen de doelstellingen meer SMART te maken en om te laten onderzoeken of de acties uit het beleids- en uitvoeringsplan niet leiden tot een grotere armoedeval. Het Nibud heeft de voorgenomen acties uit het beleidsplan doorgerekend en geconcludeerd dat van armoedeval geen sprake zal zijn. In het Beleidsplan minima en schuldhulpverlening wordt hier expliciet naar verwezen.¹² Het plan is vastgesteld op 11 april 2019.

Een belangrijk onderdeel in het nieuwe beleid is de toepassing van de omgekeerde toets waarbij vanuit de een brede uitvraag bij de cliënt gekeken wordt naar de hulpvraag en behoefte.¹³ Dit houdt in dat niet enkel gekeken wordt naar problematiek op het gebied van armoede, maar of er wellicht ook sprake is van problemen op andere leefgebieden zodat ook daarop de hulp en ondersteuning kunnen worden afgestemd.

Aanbeveling 4 - Voorkom of verminder de armoedeval

Uit de gesprekken komt de opvatting naar voren dat de armoedeval voornamelijk veroorzaakt wordt door het rijksbeleid; lokaal beleid heeft hier in mindere mate invloed op. In het Beleids- en uitvoeringsplan minima en schuldhulpverlening 2019 – 2022 wordt aangegeven dat de gemeente structureel wil onderzoeken wat de effecten van het beleid zijn op de armoedeval. Daartoe heeft de gemeente Bureau Kwiz gevraagd onderzoek te doen naar de effecten van beleid op de armoedeval door middel van een nulmeting. Vervolgens dient jaarlijkse monitoring plaats te vinden. Het doel hiervan is ervoor te zorgen dat de gemeente – waar mogelijk - de juiste maatregelen kan treffen om de armoedeval te voorkomen en dat geen maatregelen getroffen worden die onbedoeld de armoedeval versterken. Het bureau maakt ook een monitor die inzicht geeft in wie gebruik maakt van regelingen, wat daarmee de relatie is met de uitstroom naar werk en hoe het bereik van de regelingen kan worden vergroot. Najaar 2021 volgt een brief met daarin opgenomen de stand van zaken over de uitvoering van twee jaar armoedebeleid. Op basis hiervan zullen mogelijk nieuwe beleidskeuzes gemaakt worden met als doel de armoedeval te verkleinen of te voorkomen.

Aanbeveling 5 - Neem kennis van de aanbevelingen van Nibud en betrek deze bij de verdere ontwikkeling van het armoedebeleid.

¹² Beleids- en uitvoeringsplan minima en schuldhulpverlening 2019 – 2023, p 11.

¹³ Beleids- en uitvoeringsplan minima en schuldhulpverlening 2019 – 2023, p 27.

De suggesties van het Nibud zijn overgenomen en meegenomen bij het opstellen van het Beleids- en uitvoeringsplan minima en schuldhulpverlening 2019 – 2022.¹⁴ De aanbevelingen van het Nibud zaten met name in de sfeer van sport, cultuur en de jongere doelgroep. Er zijn verschillende voorzieningen in het leven geroepen. De gemeenteraad heeft besloten om sport en cultuur voor minima gratis te maken. Ook komen bepaalde doelgroepen nu in aanmerking voor een bibliotheekabonnement. De Stichting Leergeld heeft extra subsidie ontvangen om aan schoolgaande kinderen laptops te verstrekken. De opmerking rondom sociale alarmering en maaltijdvoorzieningen heeft geleid tot een wijziging in het voorzieningenaanbod voor chronisch zieken; dit leidt ertoe dat rechthebbenden niet allerlei bonnetjes hoeven aan te leveren (i.t.t. een aanvraag voor bijzondere bijstand). De uitvoering is makkelijker dan via de bijzondere bijstand. Dit is verruimd en het bedrag is opgehoogd. Om werklozen te stimuleren met een financiële prikkel komen zij in aanmerking voor een premie bij uitstroom naar werk.

Aanbeveling 6 - Stel een communicatieplan op om het bereik binnen de doelgroepen te verbeteren.

Aanbeveling 7 - Informeer maatschappelijke organisaties doorlopend over het aanbod in regelingen en maak afspraken over de wijze van signalering en doorverwijzing.

Omdat deze aanbevelingen in elkaars verlengde liggen, behandelen we deze gezamenlijk.

Om het bereik van de regelingen binnen het armoedebelief te vergroten is ingezet op betere communicatie richting doelgroepen, zo is toegelicht tijdens de interviews. Daartoe heeft een communicatiemedewerker van de gemeente Drimmelen een communicatieplan opgesteld. De aanpak bestaat uit verschillende onderdelen: zo wordt via de lokale krant en de gemeentelijke website maandelijks (gemeentelijke) regelingen onder de aandacht gebracht. Via welzijnsorganisatie Surplus wordt structureel aandacht besteed aan schuldhulpverlening en preventie. Alle verenigingen, welzijnsinstellingen en andere relevante organisaties hebben ter verspreiding folders ontvangen van de gemeente waarin informatie wordt gegeven over gemeentelijke regelingen en hoe inwoners daarvoor in aanmerking kunnen komen. Eind 2021 zal uit de monitor van Kwiz moeten blijken of deze inspanningen leiden tot een toename van het gebruik van de regelingen, waarbij geïnterviewden de kanttekening hebben geplaatst dat het lastig is om een eventuele stijging van het gebruik direct toe te schrijven aan de inzet op betere communicatie over de regelingen.

Een ander belangrijk voorbeeld is de introductie van het Zorgcafé. Dit is een door de gemeente geïnitieerde periodieke netwerkbijeenkomst met als doel om het netwerk en de contacten tussen verschillende zorgpartijen in de regio te versterken. Werkwijzen en acties kunnen hier op elkaar worden afgestemd. Binnen het Zorgcafé wordt gezamenlijk met de ketenpartners gewerkt aan de transformatie, zo blijkt uit de gesprekken.

Aanbeveling 8 - Ga binnen de ontwikkeling van een integrale aanpak binnen het sociaal domein na of en in hoeverre financiële problematiek onderdeel uitmaakt van een bredere problematiek.

Aanbeveling 9 - Zet het aanbod voor cursussen voor het aanleren van financiële vaardigheden maximaal in.

Omdat deze aanbevelingen in elkaars verlengde liggen, behandelen we deze gezamenlijk.

Wanneer inwoners zich melden bij de gemeente met een hulp- of ondersteuningsvraag wordt met toepassing van het nieuwe beleid de integrale toets toegepast.¹⁵ Dat betekent dat de

¹⁴ Raadsbesluit van 11 april 2019.

¹⁵ Beleids- en uitvoeringsplan minima en schuldhulpverlening 2019 – 2023, p 27.

gemeente domeinoverstijgend de situatie in beeld brengt door te vragen naar de situatie op alle leefgebieden. Dat betekent dat ook financiële problematiek in ogenschouw wordt genomen bij het beoordelen van de situatie.

Door nieuwe wetgeving is de gemeente in een eerder stadium ervan op de hoogte of een inwoner schulden of betalingsachterstanden heeft. Op die manier kan eerder ondersteuning worden geboden zodat het verder oplopen van schulden kan worden voorkomen. Op scholen wordt aan voorlichting gedaan om schuldenproblematiek te voorkomen.

Via schuldhulpverlening wordt ingezet op preventie om schulden in een vroegtijdig stadium te voorkomen. Eens per zes weken is overleg met Surplus, de uitvoerders van schuldhulpverlening in de gemeente. Daar zijn ook maatschappelijk werkers en sociaal raadslieden bij betrokken. Surplus krijgt subsidie voor het aanbieden van cursussen op het gebied van financiële vaardigheden. Deze cursussen zijn bedoeld voor inwoners die al bekend zijn bij Surplus, maar staan ook open voor inwoners die zichzelf aanmelden voor de cursus of inwoners die zijn doorverwezen door partners van de gemeente.

Ook met woningcorporaties zijn afspraken gemaakt over het melden en doorverwijzen in geval van schuldenproblematiek. Vanaf 2021 wordt er meer aandacht, tijd en geld geïnvesteerd in preventieve schuldhulpverlening (via het bedrijf Inforing).

Aanbeveling 10 - Concretiseer de doelen en doelgroepen van het armoedebeleid.

In het Beleids- en uitvoeringsprogramma minima en schuldhulpverlening 2019 – 2022 worden, behalve kinderen en laaggeletterden, geen andere concrete doelgroepen onderscheiden. Voor deze doelgroepen worden concrete maatregelen benoemd, zoals het Kindpakket en voorzieningen via Stichting Leergeld en maatregelen om laaggeletterdheid tegen gaan.

Andere doelgroepen worden weliswaar genoemd, maar van categorisering van doelgroepen en van een expliciete koppeling met doelen en middelen is geen sprake.¹⁶ Wel is expliciet in het beleid opgenomen dat kinderen nooit de dupe mogen zijn van armoede en worden huishoudens met verschillende inkomens onderscheiden.¹⁷ In het beleid worden in algemene zin maatregelen genoemd om armoede tegen te gaan. Voor het merendeel van de maatregelen geldt dat alle doelgroepen daarvoor in aanmerking komen. Dat is ook de reden dat in het beleid niet per doelgroep de maatregelen beschreven zijn, zo blijkt uit de gesprekken.

De volgende stap die de gemeente wil zetten is kunnen aantonen of het beleid bijdraagt aan het realiseren van de doelen. Hiervoor is een extern bureau (Kwiz) ingeschakeld dat gaat onderzoeken wat de maatschappelijke effecten zijn van het gemeentelijke beleid.

Informatieverstrekking aan de raad

Wat betreft de aanbevelingen gericht op uitvoering wordt de raad in reguliere rapportage geïnformeerd over ontwikkelingen en over wat wel en niet gelukt is. Op een aantal punten wordt de raad niet op de hoogte gehouden, zoals over het opstellen van het communicatieplan. In de jaarlijkse verantwoording is wel aandacht voor de acties die ondernomen zijn.

Het voornemen is om vanaf 2023 een nieuw beleidsplan op te stellen; dit is ook nodig om gelden te oormerken. Er is gekozen voor deze periode om ook de nieuwe raad in de gelegenheid te stellen nieuwe prioriteiten/doelstellingen naar voren te brengen.

¹⁶ Beleids- en uitvoeringsplan minima en schuldhulpverlening 2019 – 2023, p 12.

¹⁷ Beleids- en uitvoeringsplan minima en schuldhulpverlening 2019 – 2023, p 15.

3.4. Analyse en beoordeling

Het rekenkameronderzoek doet aanbevelingen die zich richten op het beleid en de uitvoering. De belangrijkste resultaten die (mede) hieruit zijn voortgevloeid zijn nieuwe beleidsdocumenten waarbij samenhang is aangebracht tussen verschillende beleidsvelden. Ook in de uitvoering van het armoedebeleid worden stappen ondernomen om de integrale aanpak te versterken. Verder wordt in het rekenkameronderzoek ingegaan op de verschillende instrumenten die een bijdrage kunnen leveren aan het armoedebeleid.

Uit de onderzoeksbevindingen blijkt dat de aanbevelingen ter harte zijn genomen. Deze zijn meegenomen in de verdere ontwikkeling van het armoedebeleid van Drimmelen, met dien verstande dat doelgroepen en bijbehorende maatregelen in beperkte mate expliciet zijn gemaakt in het beleid. Het beperkte bereik van de verschillende regelingen van de gemeente was een belangrijk aandachtspunt in het rekenkameronderzoek. Daartoe zijn concrete stappen ondernomen om dit te verbeteren. Een ander voorbeeld dat de serieuze opvolging van de aanbevelingen illustreert is het inschakelen van externe expertise (bureau Kwiz) om de invloed van landelijke regelgeving op de economische positie van inwoners te onderzoeken en te (blijven) monitoren.

Omdat de opvolging van bepaalde aanbevelingen nog steeds in de implementatiefase zit zijn deze (nog) niet beoordeeld met een plus. Het is desalniettemin te verwachten dat na de implementatiefase deze beoordeeld zouden worden met een plus. Opgemerkt zou kunnen worden dat pas relatief laat begonnen is met de opvolging van de eerste aanbeveling, door het inschakelen van bureau Kwiz.

Wat betreft de monitoring en betrokkenheid van de raad kan gezegd worden dat zij op dit thema betrokken is en geïnformeerd is. Met name bij de totstandkoming van de Kadernota en het nieuwe beleidsplan was sprake van nauwe betrokkenheid van de raad. Uit gesprekken blijkt dat de raad na de zomer van 2021 middels een raadsbrief op de hoogte zal worden gesteld van de actuele ontwikkelingen op het terrein van armoedebeleid in Drimmelen.

Er is, kortom, met inachtneming van de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek en met betrokkenheid van de raad nieuw integraal beleid tot stand gebracht, wordt getracht het bereik van regelingen te vergroten, is onderzocht dat de regelingen geen effect op de armoedeval hebben en worden specifieke doelgroepen als kinderen en laaggeletterden onderscheiden met daaraan gekoppelde instrumenten. De raad wordt rondom armoedebeleid niet per aanbeveling op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen, maar periodiek in algemene zin over de stand van zaken en ontwikkelingen rondom armoedebeleid.

De normen worden als volgt beoordeeld:

Norm	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10
De aanbeveling is overgenomen.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Het is duidelijk welke actie van wie wordt verwacht.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
De aanbeveling is aantoonbaar opgevolgd.	+/-	+	+	+	+	+	+	+	+	+
De redenen om een aanbeveling niet op te volgen zijn plausibel	+ ¹⁸	Nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt

¹⁸ De aanbeveling wordt opgevolgd, maar zit nog in de implementatiefase

De aanbeveling heeft het beoogde effect op beleid en uitvoering.	+	+/-	+	+/-	+/-	+/-	+	+/-	+	+
De opvolging van aanbevelingen wordt gemonitord.	+	+	+/-	+	+/-	+	+	+	+/-	+
De raad is voldoende geïnformeerd over de doorwerking van aanbevelingen.	+	+	+	+/-	+	+	+	+	+	+

4. Rekenkameronderzoek naar decentralisaties

4.1. Inleiding

In januari 2015 zijn drie decentralisaties in het sociaal domein gerealiseerd: de invoering van de Participatiewet, de Jeugdwet en de uitbreiding van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het idee achter de decentralisaties is dat gemeenten hun burgers beter en sneller kunnen helpen bij zorg- en ondersteuningsvragen. In opdracht van de gemeenteraad van Drimmelen heeft de Rekenkamer onderzocht wat de stand van zaken was ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet, Wmo en Jeugdwet. Het onderzoek verscheen in 2017 en richtte zich op de jaren 2015 en 2016. De hoofdvraag van het onderzoek luidde:

Hoe zien beleid en uitvoering van de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet in de gemeente Drimmelen eruit, worden maatschappelijke doelen bereikt en hoe wordt de uitvoering van het beleid door inwoners ervaren?

Binnen het onderzoek zijn vijf onderzoeksthema's onderscheiden waaraan de deelvragen zijn verbonden. De Onderzoeksthema's waren:

- Beleid
- Uitvoering
- Doelrealisatie
- Financiën
- Ervaringen van inwoners

4.2. Inventarisatie van de aanbevelingen

4.2.1. Geformuleerde aanbevelingen

In het onderzoek doet de Rekenkamer vier aanbevelingen.

1. Maak een keuze voor duidelijk integraal samenhangend beleid.
2. Zorg voor een goede vertaling van visie en uitgangspunten naar concrete doelstellingen en prestatie-indicatoren en ga deze structureel monitoren.
3. Zorg in de eigen organisatie voor meer integraliteit in beleid en uitvoering.
4. Stuur gericht op transformatie bij partners.

Deze aanbevelingen bouwen voort op enkele belangrijke conclusies in het rapport. Zo ontbreekt er een integrale beleidsnota sociaal domein waarin de verschillende beleidsterreinen binnen het sociaal domein met elkaar verboden worden. De doelen in het beleid zijn weinig SMART geformuleerd, zodat de effectiviteit van het beleid lastig bepaald kan worden. In het beleid worden doelgroepen in onvoldoende mate onderscheiden. Tussen de verschillende beleidsterreinen wordt in de uitvoering onvoldoende samengewerkt. Over de samenwerking met ketenpartners zijn betrokkenen tevreden.

4.2.2. Reactie op de aanbevelingen

Het college antwoordt dat de resultaten van het onderzoek naar de decentralisaties uitvoering en genuanceerd zijn beschreven en in grote lijnen herkenbaar zijn. De aanbeveling sluiten aan bij de vervolgfase van de transformatie van de Participatiewet, WMO en Jeugdwet in de gemeente Drimmelen.

Hieronder is per aanbeveling de bestuurlijke reactie weergegeven.

Het college wil aanbeveling 1 overnemen en komen tot een duidelijke visie op de transformatie van het sociaal domein, waarin een samenhangend beleid en integraal werken kernbegrippen

zijn. Belangrijke vragen zijn: Wat is de ambitie, op welke doelgroepen en problemen wordt gericht en welke instrumenten worden ingezet?

Daarnaast deelt het college de wens geformuleerd in aanbeveling 2 om in de volgende fase van het transformatieproces de doelstellingen meer SMART te formuleren en zoveel mogelijk de resultaten en maatschappelijke effecten te benoemen. Daarbij zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van bestaande monitoring, zoals Monitor Sociaal Domein en de Transformatie Monitor Jeugd.

In reactie op aanbeveling 3 om meer integraliteit in beleid en uitvoering tot stand te brengen antwoordt het college dat de afgelopen jaren is geïnvesteerd in samenwerking tussen professionals door het organiseren van Zorgcafés, opleiding en casuïstiekbespreking. Dit zal ook de komende jaren blijven. Om de integrale afstemming en samenwerking tussen professionals van de drie domeinen te bevorderen staat de cursus “omgekeerde toets” gepland, worden afspraken gemaakt over integrale vraagverheldering, wordt gestart met casusregie en bestaat het voornemen de richtlijn Multiprobleemgezinnen te implementeren.

Op basis van het Rekenkameronderzoek is inmiddels gestart met een verandertraject binnen Werk en Inkomen met als doel de klant meer centraal te stellen, maatwerk te leveren, integraal te werken en de administratieve belasting (voor organisatie en klant) te verminderen. Het college merkt op dat privacyregels een belemmering kunnen vormen voor integraal werken, bijvoorbeeld wanneer de klant niet toestaat om zijn of haar gegevens intern te delen. Voor wat betreft de rol richting de partners heeft de gemeente geen “zeggingskracht” om te sturen op integraliteit, aldus het college.

Aanbeveling 4 roept op om te sturen op transformatie bij de partners. Hierop antwoordt het college dat de afgelopen jaren bij de diverse onderdelen alle maatschappelijke partners zijn betrokken, zoals bij beleid en aanbesteding van nieuwe taken op het gebied van begeleiding en jeugdzorg, bij het opstellen van de visie sociaal domein, bij het spelen van de Koerskaart en bij het uitvoeren van de Quick scan inclusief beleid. In het dorpsteam wordt samengewerkt met vele partners, evenals binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin.

Het college geeft aan ook in de komende periode partners te betrekken bij het opstellen en uitvoeren van een visie op de transformatie van het sociaal domein.

4.3. Doorwerking van de aanbevelingen

Algemeen

Het sociaal domein is een beleidsterrein met veel dynamiek dat sinds 2015 volop in ontwikkeling is gebleven. Het Rekenkameronderzoek richtte zich op die eerste fase na de decentralisaties. Uit het rapport en uit de gesprekken blijkt dat in die fase de prioriteit lag bij de continuering van de zorg en de dienstverlening. Daarin is Drimmelen geslaagd. De opdracht was daarna vooral om de drie beleidsterreinen te integreren in zowel beleid als in de uitvoering en vernieuwingen door te voeren. Uit gesprekken blijkt dat deze ontwikkeling in de periode rond het verschijnen van het Rekenkameronderzoek al in gang was gezet. De noodzaak tot meer samenhang en integratie in beleid en uitvoering werd op dat moment door betrokkenen dus al gevoeld. De aanbevelingen van het Rekenkameronderzoek wezen in dezelfde richting. Mede in dat licht dient de doorwerking van de aanbevelingen te worden gezien en beoordeeld.

Aanbeveling 1 – Maak een keuze voor duidelijk integraal samenhangend beleid

Deze aanbeveling heeft opvolging gekregen en heeft geresulteerd in het Beleidsplan sociaal domein 2019 – 2023, vastgesteld 28 februari 2019. In dit plan zijn de drie beleidsvelden samengebracht en zijn integrale beleidsdoelen gesteld. In het plan staat per beleidsdoel beschreven welke instrumenten de gemeente daarvoor inzet of kan gaan inzetten. In het

beleidsplan wordt expliciet gerefereerd aan de aanbevelingen van het Rekenkameronderzoek.

De geformuleerde beleidsdoelen luiden:

1. inwoners van Drimmelen staan centraal
2. inwoners van Drimmelen kunnen meedoen;
3. inwoners van Drimmelen voelen zich veilig.

Het beleidsplan beschrijft hoe deze doelen met de inzet van de instrumenten op basis van Participatiewet, de WMO en de Jeugdwet behaald zouden moeten worden.

Op basis van de aanbeveling uit het Rekenkameronderzoek zijn kaders opgesteld waarbinnen het beleidsplan verder zou kunnen worden uitgewerkt. Deze kaders zijn voorgelegd aan de raad. Het is echter niet zo dat uitsluitend het Rekenkameronderzoek de aanleiding is geweest om dit beleid tot stand te brengen. Die intenties waren er al, blijkt uit de gesprekken. De bevindingen van het Rekenkameronderzoek hebben deze intenties wel bevestigd.

Aanbeveling 2 - Zorg voor een goede vertaling van visie en uitgangspunten naar concrete doelstellingen en prestatie-indicatoren en ga deze structureel monitoren.

In het Beleidsplan Sociaal Domein 2019 – 2023 is een hoofdstuk opgenomen over het meten van resultaten en doelstellingen door middel van kritieke prestatie-indicatoren (KPI's). Al wordt zowel in het beleidsplan zelf als in de gesprekken benadrukt dat alleen cijfers niet alles zeggen over de vraag of beleid succesvol is. Men gaat nu uit van het principe 'tel en vertel'. Cijfers worden gerapporteerd en zoveel mogelijk gekoppeld aan doelstellingen, maar hierbij wordt ook het achterliggende verhaal verteld.

Om te bepalen of het beleid succesvol is worden in het nieuwe beleid de volgende KPI's gemonitord en wordt daaraan een streefcijfer gekoppeld, al ontbreken deze (nog) voor een aantal KPI's.

Clienttevredenheid
Bekendheid met onafhankelijk cliëntondersteuning
Individueel welzijn
Maatschappelijke inzet
Eenzaamheid
Afwezigheid van eenzaamheid
Mantelzorgondersteuning
Huishoudens met voorzieningen naar aantal en per wet
Veiligheidsperceptie
Verwijzing jeugd via huisartsen

De gemeente Drimmelen heeft een kleine organisatie en heeft dus niet de beschikking over een eigen afdeling Onderzoek en Statistiek. Dat betekent dat je als gemeente afhankelijk bent van anderen voor het op bepaalde wijze zichtbaar maken van resultaten. Informatie over resultaten van beleid en uitvoering worden gegenereerd door middel van cliënttevredenheidsonderzoeken en er wordt op diverse manieren informatie aangeleverd die gebundeld wordt op www.waarstaatjegemeente.nl. Uit de gesprekken blijkt dat het rapporteren, meten en monitoren van KPI's beter gaat dan voorheen, maar nog in ontwikkeling is en dus beter kan. Over een aantal verplichte indicatoren wordt gerapporteerd via de P&C cyclus. Bij de contractering van zorgaanbieders worden afspraken gemaakt over het rapporteren van resultaten. Dit gaat om ruim 100 zorgaanbieders. Daarmee worden afspraken gemaakt over het publiceren van resultaten op hun website. Bij het verlenen van

subsidies worden ook prestatievoorwaarden opgenomen in de beschikking waarover de subsidieontvanger moet rapporteren.

In een toezegging aan de raad in de opinieronde van 28 maart 2019 bij de behandeling van het Beleidsplan Sociaal domein 2019-2023 is aangegeven dat de KPI's in 2020 geëvalueerd zullen worden. Dat betekent dat er gekeken wordt of de genoemde KPI's voldoende informatie geven om te bepalen of het beleid effectief is. Een aantal KPI's wordt daarnaast niet jaarlijks gemeten. Dus de KPI's die het volgende jaar beschikbaar zijn kunnen betrekking hebben op een periode waarin het beleid nog niet of slechts een kleine periode was ingezet.

Uiteindelijk is in 2020 weinig aandacht gegeven aan het monitoren van resultaten vanwege Corona. Dat jaar was dusdanig turbulent dat alle aandacht en energie is gevestigd op continuering van de zorg en de dienstverlening. Rapporteren over en monitoren van resultaten is deels blijven liggen. Het was 'alle hens aan dek', zoals een van de gesprekspartners daarover vertelde. Het monitoren van resultaten zal in de nabije toekomst weer nadrukkelijker de aandacht krijgen. Voor 2022 zal dit expliciet moeten worden opgenomen in het afdelingsplan/planning.

Aanbeveling 3 - Zorg in de eigen organisatie voor meer integraliteit in beleid en uitvoering.

Wat betreft de integraliteit in beleid is bij de bespreking van aanbeveling 1 geconstateerd dat een integraal beleidsplan tot stand is gekomen. Aan de integrale aanpak wordt sinds 2017 steeds meer uitvoering gegeven. Een aantal in het oog springende ontwikkelingen illustreert toenemende integraliteit tussen de verschillende beleidsvelden.

Zo wordt bij de intake van een burger, ongeacht of diegene zich meldt voor een voorziening op grond van de Pw, WMO of Jeugdwet, een brede uitvraag gedaan, de zogenoemde omgekeerde toets. Waar voorheen een aanvraag werd behandeld vanuit de kaders van de desbetreffende wet, wordt nu in brede zin gevraagd naar het welzijn van de cliënt. Dat betekent dat bij een aanvrager van een bijstandsuitkering onderzocht wordt of er op andere leefgebieden, zoals een stabiele gezinssituatie, ondersteuning nodig is. Ter illustratie: een inwoner die in de bijstand zit dient uit te stromen naar werk, maar wanneer een stabiele thuissituatie allereerst vraagt om ondersteuning op grond van de Jeugdwet wordt die nu eerst geboden. Als dat vervolgens leidt tot rust in een gezin kan vervolgens gekeken worden naar uitstroom naar werk. Bij de aanvraag wordt de vraag gesteld 'wat is nodig voor klant/cliënt en het gezin?' en 'welke mogelijkheden bieden de wettelijke kaders daarvoor?'

Vanuit de organisatie vraagt deze aanpak om goed contact en afstemming tussen medewerkers. Dat is een continu proces wat volop in ontwikkeling is en steeds beter gaat, zo blijkt uit de gesprekken. Het naar elkaar toegroeien van de drie domeinen zorgt in de uitvoering in bepaalde gevallen om extra inzet; collega's vragen elkaar onderling om mee te denken en bij te springen wanneer dat nodig is. De consequentie van deze integrale manier van werken is daarom dat de capaciteit tegen zijn grenzen begint te lopen; er moet meer werk worden verricht door hetzelfde aantal medewerkers. Dit beeld wordt door meerdere gesprekspartners onderschreven. Wat als positief wordt ervaren door de gesprekspartners is dat de lijntjes tussen beleid en uitvoering kort zijn.

Wanneer een casus te complex wordt met problematiek op meerdere leefgebieden, kan de procesregisseur worden ingeschakeld. Deze nieuw ingerichte functionaris kan bij domeinoverstijgende problematiek de regie houden op het proces. De meerwaarde van de procesregisseur is dat diegene het overzicht bewaakt bij de inzet en afstemming van instrumenten in een bepaalde casus en heeft daar waar nodig doorzettingsmacht wanneer verschillende belangen met elkaar botsen. De functie van procesregisseur wordt door gesprekspartner erg positief gewaardeerd en vormt tevens een illustratie van de inspanningen om op uitvoeringsniveau meer samenhang aan te brengen tussen de drie domeinen. Ten

slotte wordt in de gesprekken opgemerkt dat privacywetgeving het delen van informatie soms in de weg staat. Dat bemoeilijkt in bepaalde gevallen een effectieve integrale aanpak.

Aanbeveling 4 - Sturen op transformatie bij de partners

Uit de gesprekken blijkt dat de gemeente haar verantwoordelijkheid neemt en een regierol pakt richting ketenpartners bij de transformatie binnen het sociaal domein. Zo wordt op directieniveau een zorg- en welzijnsoverleg georganiseerd. Dat gebeurt met de belangrijke zorgpartners om de grote lijnen uit te zetten en de strategie te bepalen.

Een ander belangrijk voorbeeld is de introductie van het Zorgcafé. Dit is een door de gemeente geïnitieerde periodieke netwerkbijeenkomst met als doel om het netwerk en de contacten tussen verschillende zorgpartijen in de regio te versterken. Werkwijzen en acties kunnen hier op elkaar worden afgestemd. Binnen het Zorgcafé wordt gezamenlijk met de ketenpartners gewerkt aan de transformatie, zo blijkt uit de gesprekken.

Daarnaast is een dorpssteam opgericht, waarin de afdelingen WMO en partners zoals maatschappelijk werk, wijkverpleegkundige, MEE West-Brabant en een verzorgingstehuis zijn vertegenwoordigd. Het dorpssteam is bedoeld om casuïstiek te bespreken vanuit ieders deskundigheid. Het dorpssteam wordt positief gewaardeerd, al is het contact binnen het dorpssteam – mede door corona – minder geworden. Desalniettemin wordt het dorpssteam door betrokkenen als waardevol ervaren en ziet men het belang van het voortbestaan ervan.

Voor jeugdzaken is de taskforce Jeugd opgezet. Het doel daarvan is meer kwaliteit tegen lagere kosten. Hierin werken de gemeenten Drimmelen en Geertruidenberg samen met het CJG Drimmelen Geertruidenberg.

Ook is vanuit de gemeente contact gezocht met huisartsen om tot betere samenwerking en afstemming te komen. Hoewel hier aanvankelijk met scepsis op gereageerd werd vanuit de huisartsenpraktijk, is die samenwerking inmiddels tot stand gekomen en in ontwikkeling. Ook dit voorbeeld illustreert het initiatief dat vanuit de gemeente wordt genomen om in samenwerking met ketenpartners de transformatie in het sociaal domein vorm te geven.

Over de ontwikkelingen en initiatieven die worden ondernomen wordt de raad periodiek geïnformeerd.

4.4. Analyse en beoordeling

De aanbevelingen zijn aantoonbaar overgenomen. Het feit dat het integrale beleidsplan is ontwikkeld is echter niet enkel toe te schrijven aan deze aanbeveling. Uit de gesprekken blijkt dat de intentie om tot een integraal beleidsplan te komen al bestond. De aanbeveling heeft deze intentie mogelijk kracht bijgezet. In welke mate het rekenkameronderzoek heeft bijgedragen aan de totstandkoming van het integrale beleidsplan kunnen gesprekspartners niet duidelijk aangeven en wordt gekarakteriseerd als 'kip-ei' verhaal. Via de P&C cyclus werd de voortgang van het opstellen van het beleidsplan gemonitord. Daarover is periodiek gerapporteerd aan raad.

Het meten van de effectiviteit van het beleid heeft apart aandacht gekregen in het beleidsplan. Daarin zijn KPI's geformuleerd en doelstellingen bepaald. Resultaten worden inzichtelijk gemaakt door middel van klanttevredenheidsonderzoeken en via www.waarstaatjegemeente.nl. In 2020 zouden de KPI's geëvalueerd worden, maar door corona is het meten van resultaten blijven liggen.

Op uitvoeringsniveau wordt steeds meer integraliteit tot stand gebracht met tal van initiatieven en nieuwe werkwijzen. De keerzijde hiervan is dat de organisatie tegen capaciteitsproblemen

begint aan te lopen. Ook belemmert privacywetgeving de integratie tussen de verschillende beleidsvelden. Dat is een proces waarin de organisatie al lerende haar weg aan het vinden is.

De gemeente pakt zowel op bestuurlijk, beleidsmatig en uitvoerend niveau de regie en het initiatief in de transformatie in het sociaal domein. Verschillende nieuwe gremia waarin ketenpartners binnen het sociaal domein zijn aangesloten, zijn daar het belangrijkste voorbeeld van. Hoewel de gemeente geen formele mogelijkheden tot sturen heeft bij ketenpartners pakt de gemeente een leidende en regisserende rol op zich waarmee op die manier uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling uit het rekenkameronderzoek.

De raad wordt periodiek op de hoogte gehouden van ontwikkelingen ten aanzien van beleid en uitvoering in het sociaal domein middels raadsbrieven. De uitkomsten van de klanttevredenheidsonderzoeken worden eveneens gedeeld met de raad. Met de raad is afgesproken het huidige beleid te evalueren en opnieuw te kijken naar de KPI's.

De geformuleerde normen wordt als volgt beoordeeld:

Norm	A1	A2	A3	A4
De aanbeveling is overgenomen.	+	+	+	+
Het is duidelijk welke actie van wie wordt verwacht.	+	+	+	+
De aanbeveling is aantoonbaar opgevolgd.	+	+/-	+	+
De aanbeveling heeft het beoogde effect op beleid en uitvoering.	+	+/-	+	+
De opvolging van aanbevelingen wordt gemonitord.	+	+	+	+
De raad is voldoende geïnformeerd over de doorwerking van aanbevelingen.	+	+	+	+

Op basis van deze bevindingen kan de volgende aanbeveling worden gedaan:

2. Evalueer de KPI's in het beleid, werk deze eventueel verder uit en blijf prestaties/resultaten structureel monitoren.

5. Rekenkameronderzoek naar toezicht en handhaving

5.1. Inleiding

In 2018 voerde de Rekenkamer op verzoek van de gemeenteraad van Drimmelen een onderzoek uit naar toezicht en handhaving. Twee domeinen van gemeentelijke toezicht en handhaving stonden centraal, namelijk:

- Openbare orde en veiligheid, waaronder de APV, Opiumwet, Wet wapens en munitie en de Drank- en Horecawet (hierna: het veiligheidsdomein)
- Fysieke leefomgeving, waaronder bouwen en wonen, ruimtelijke ordening en milieu (hierna: het fysieke domein)

De centrale onderzoeksvraag luidde:

Wat is het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Drimmelen, hoe wordt dit uitgevoerd en hoe vindt sturing door de gemeenteraad plaats?

Het onderzoek bood daarnaast inzicht in de voorbereidingen op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Tot slot is de handhavingscultuur van de gemeente gekarakteriseerd. De belangrijkste onderzoeksbevindingen zijn terug te vinden in bijlage 6.

5.2. Inventarisatie van de aanbevelingen

5.2.1. Geformuleerde aanbevelingen

Het Rekenkamerrapport bevatte de volgende aanbevelingen:

1. Neem in het nieuw op te stellen integrale VTH-beleidsplan SMART geformuleerde en op de lokale situatie gerichte hoofd- en sub-doelstellingen op die door de gemeenteraad worden vastgesteld. Benoem hierbij de relatie tussen deze doelstellingen en de meer algemene opgaven en ambities van de gemeente, zoals bijvoorbeeld verwoord in het collegeprogramma.

Toegelicht wordt dat aan de doelstellingen prestatie-indicatoren verbonden zouden moeten worden.

2. Verbeter de integrale risicoanalyse en de daaruit voortvloeiende prioriteitsstelling.

Toegelicht wordt dat de risicoanalyse systematisch, navolgbaar en integraal opgezet zou moeten worden, waarbij alle handhavingstaken worden betrokken. De risicofactoren zouden ontleend moeten worden aan de geformuleerde doelstellingen. Een hogere prioritering zou daadwerkelijk moeten leiden tot meer aandacht.

3. Geef in de jaarverslagen inzage in de mate van doelbereiking (zie aanbeveling 1).

Toegelicht wordt dat de agendering van de uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen ook voor de raad een middel kan zijn om bijstelling van het beleid te bepleiten.

4. Versterk de aansluiting van de BOA's domein 1 bij het toezichtbeleid, de organisatie en de aansturing van toezicht en handhaving als geheel.

Toegelicht wordt dat hierbij aandacht moet zijn voor afspraken over de omgang met meldingen richting de BOA's, de betrokkenheid bij de beleidsontwikkeling, het eventueel zorgen voor piekopvang/ back-up en het beter benutten 'oor- en oogfunctie' van de BOA's.

De eerste drie aanbevelingen hebben betrekking op de beleidscyclus. Aanbeveling 1 komt voort uit de kritiek van de Rekenkamer dat het VTH-beleid weinig specifieke en concrete

doelstellingen kende en gebrekkig inzicht bood in de verhouding tussen hoofd- en subdoelstellingen.

In aanvulling hierop roept aanbeveling 2 op om de risicoanalyse en daarmee de prioriteitsstelling te verbeteren. Hierover was geconcludeerd dat de gekozen prioriteiten zeer breed en vaag geformuleerd waren en dat de vertaalslag van prioriteiten naar wijze van toezichtuitoefening gebrekkig was.

Aanbeveling 3 richt zich op het verbeteren van het inzicht in de effectiviteit van het beleid, aangezien geconcludeerd werd dat daadwerkelijk inzicht hierin ontbrak. Gezamenlijk zouden deze aanbevelingen moeten bijdragen aan de verbetering van de Big-8-cyclus en daarmee aan de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht.

Aanbeveling 4 is gericht op de uitvoeringspraktijk en komt voort uit de vaststelling dat bij de BOA's domein 1 sprake was van meerdere organisatorische knelpunten. Binnen het veiligheidsdomein vindt mede hierdoor handhaving eerder ad hoc dan programmatisch plaats, wat ten koste gaat van de effectiviteit. Deze aanbeveling beoogt daarmee ook de effectiviteit van het toezicht te verhogen.

5.2.2. Reactie op de aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

In de bestuurlijke reactie heeft het college aangegeven hoe het invulling wil geven aan de geformuleerde aanbevelingen.

Ten aanzien van aanbeveling 1 merkt het college op deze ter harte te nemen. Het college kondigt aan om in de nieuw op te stellen beleidsdocumenten 'Integraal Veiligheidsbeleid 2018-2022' en het 'Beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving 2019-2023' SMART-geformuleerde doelstellingen op te nemen. Op aanbeveling 2 reageert het college dat het de risicoanalyse en prioriteitsstelling zal opnemen als onderdeel van deze documenten.

Het college geeft aan graag invulling te geven aan aanbeveling 3. Als kanttekening wordt geplaatst dat het duiden van de mate van doelbereiking pas in het jaarverslag 2019 vorm kan krijgen, omdat daarvoor de actualisatie van de beleidsdocumenten voorwaarde is.

Het college stelt invulling te geven aan aanbeveling 4 door in overleg met de betrokken managers en BOA's te zorgen voor een versterking van de aansluiting van de BOA's.

Behandeling door de raad

Het onderzoek is op 17 januari 2019 door de gemeenteraad inhoudelijk besproken tijdens de Opinieronde. Alle fracties gaven aan de aanbevelingen te onderschrijven. Met name op de versterking van de BOA's en de sturing door de raad is nader ingegaan.

In het kader van aanbeveling 4 hebben enkele fracties aandacht gevraagd voor de communicatie/samenwerking tussen de politie en BOA's en het eventuele capaciteitstekort bij de BOA's. Daarnaast is gevraagd wanneer de BOA's uitgerust worden met een portofoon.

Het college heeft geantwoord dat extra aandacht voor de programmatische en thematische aanpak met name vorm zou moeten krijgen door de BOA-capaciteit uit te breiden, wat door meerdere fracties wordt toegejuicht. BOA's worden met name ingezet voor de aanpak van 'kleine ergernissen'; hierbij zou ook niet het uitrusten met allerlei geweldsmiddelen passen. Het college zegt toe schriftelijk terug te komen op de vraag wanneer de BOA's uitgerust worden met een portofoon.

Op 31 januari 2019 is het raadsvoorstel waarmee de aanbevelingen worden overgenomen als hamerstuk – zonder verdere inhoudelijke bespreking – unaniem aangenomen.

5.3. Doorwerking in de praktijk

5.3.1. Algemeen

In deze paragraaf wordt ingegaan hoe de verschillende aanbevelingen zijn opgevolgd. In algemene zin is het van belang om op te merken dat voor de jaren 2020-2024 een nieuw VTH Beleidsplan (hierna: VTH-beleid 2020-2024) geldt. Dit beleidsplan is op 18 februari 2020 door het college vastgesteld en op 14 april 2020 aan de gemeenteraad bekend gemaakt. Het beleidsplan is niet door de gemeenteraad geagendeerd voor een inhoudelijke bespreking.

Het beleidsplan gaat nadrukkelijk in op het Rekenkameronderzoek. Het beleidsplan geeft aan dat bij de totstandkoming de aanbevelingen van het RKC-rapport ter harte zijn genomen.¹⁹ Als één van de doelen die de gemeente zich stelt, is bovendien geformuleerd dat alle aanbevelingen van het Rekenkameronderzoek voor 2024 zijn verwerkt.²⁰

De interviews bevestigen dat het Rekenkamerrapport een belangrijke rol heeft gespeeld bij het verbeteren van het toezichts- en handavingsbeleid. Concrete uiting daarvan is dat de gemeente per juni 2020 een beleidsmedewerker VTH in dienst heeft genomen.

Naast het Rekenkamerrapport heeft ook het negatieve toezichtsoordeel van de provincie Noord-Brabant deze verbeterlagen voor VTH aangejaagd. Beide ontwikkelingen zou volgens een gesprekspartner tot een gevoel van urgentie bij het bestuur hebben geleid. De provincie Noord-Brabant kwam namelijk in 2019 en 2020 als interbestuurlijk toezichthouder voor het omgevingsrecht tot de conclusie dat de gemeentelijke taakuitvoering tekortschoot en plaatste de gemeente in 2020 onder actief toezicht.²¹ De provincie oordeelde dat Drimmelen herhaaldelijk meerdere documenten op het gebied van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) bestuurlijk niet (tijdig) heeft vastgesteld. Daarnaast voldeden de VTH-documenten niet aan alle beoordeelde procescriteria VTH. De kritiek richtte zich met name op het onderdeel Vergunningverlening en niet op de onderdelen Toezicht en Handhaving.²²

Overigens kwam de provincie in 2021 tot de conclusie dat de tekortkomingen opgeheven zijn. Het actieve toezicht is daarop opgeheven.²³

Aanbeveling 1

Aanbeveling 1 richt zich op het formuleren van SMART geformuleerde en op de lokale situatie gerichte toezicht- en handavingsdoelen.

Bestudering van het VTH-beleid 2020-2024 leert dat in hoofdstuk 2 uitvoerig wordt ingegaan op toekomstige landelijke, regionale en lokale ontwikkelingen, waaronder de duurzaamheidsopgave. In hoofdstuk 3 worden de doelstellingen voor VTH uitgewerkt. In het VTH-beleid 2020-2024 wordt opgemerkt dat op basis van de algemene opgave (missie, visie, kernwaarden benoemd in het collegeprogramma) SMART geformuleerde doelstellingen zijn geformuleerd. Vanuit de missie en visie van de gemeente Drimmelen geldt voor het VTH-beleid 2020-2024 als streven een duurzaam en gezond en veilig Drimmelen voor inwoners en ondernemers. De volgende kernwaarden zijn geformuleerd: blauw/groen, duurzaam, veilig, gezond, gelukkig en SAMEN! Vervolgens zijn in paragraaf 3.2 een viertal strategische,

¹⁹ Pagina 18.

²⁰ Pagina 25.

²¹ Zie 52 Raadsbrief IBT oordeel 2020 en vaststelling VV uitvoeringsprogramma (17 juli 2020). Per

²² Zie Beoordelingsformulier IBT 2020 systematisch toezicht omgevingsrecht Gemeente Drimmelen.

²³ Zie 49 Raadsbrief Interbestuurlijk Toezicht (IBT) Toezichtsoordeel VTH documenten 2021 - opheffen actief toezicht.

meetbare doelstellingen geformuleerd, onderverdeeld in één algemene doelstelling, die ontleend is aan het doel van de Omgevingswet, en drie kwaliteitsdoelstellingen:

Algemene doelstelling/maatschappelijk doel

Met het oog op een duurzame* ontwikkeling en gericht op het in onderlinge samenhang bereiken en in stand houden van een veilige* en gezonde* fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.* Daarnaast het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies.'

* Deze begrippen zijn nader toegelicht en geoperationaliseerd.

Dit doel is gekoppeld aan de kernwaarden 'duurzaam', 'veilig' en 'gezond'.

Kwaliteitsdoelstellingen

Deze doelstellingen zijn uitgewerkt aan de hand van de doelstellingen in de Verordening kwaliteit VTH en zijn gericht op de uitvoeringskwaliteit, de dienstverlening en de financiën.

Als voorbeeld bij dit laatste onderwerp is als kwaliteitsdoelstelling geformuleerd dat de financiën en bedrijfsvoering inzichtelijk en transparant zijn. Hieraan is de kernwaarde 'gezond' gekoppeld.

De strategische doelstellingen zijn gekoppeld aan één of meerdere kernwaarden van de gemeente/de gemeentelijke organisatie. De strategische doelstellingen zijn voorzien van een leidend principe en subdoelstellingen met indicatoren (in paragraaf 5.3 onderzoek naar Toezicht en handhaving).

Bij de algemene doelstelling geldt bijvoorbeeld als subdoelstellingen dat in 2023 60% van de bedrijven en burgers die in de categorie hoog vallen na de eerste controle aan de geldende regels; na de eerste hercontrole is dit 90%. Bij de kwaliteitsdoelstelling voor het onderdeel financiën geldt bijvoorbeeld als subdoelstelling dat de uitvoeringsprogramma's zo worden opgesteld dat vanuit resultaatgerichte doelstellingen wordt gewerkt en hierin wettelijk vereiste KPI's worden opgenomen. De jaarverslagen moeten vooral ingaan op de gerealiseerde resultaten versus het beoogde effect.

Bovendien zijn per toezichtsveld doelstellingen geformuleerd die gekoppeld worden aan de hogere doelstellingen en voorzien zijn van indicatoren. Ter illustratie een voorbeeld:

Beleidsveld	Verminderen van het aantal brandveiligheidsverstoringen
Relatie met hogere doelstellingen	Algemene doelstelling + Uitvoeringskwaliteit
Indicatoren en richtlijnen voor monitoring	In 2021 alle vergunningen activiteit brandveilig gebruik controleren.
Relatie met strategie	Indicatoren: Het aantal (nieuwe) vergunningen en het aantal gebruiksmeldingen Vergunningenstrategie

Door monitoring in het VTH-jaarverslag dient zicht gehouden te worden op de doelrealisatie/effectiviteit, waarover onder andere richting de gemeenteraad verantwoording wordt afgelegd, zie ook aanbeveling 3. Als een doelstelling niet wordt gerealiseerd, wordt hiervoor een verklaring opgenomen in het jaarverslag en indien nodig verbetermaatregelen voorgesteld.

Aanbeveling 2

Aanbeveling 2 richt zich op het verbeteren van de integrale risicoanalyse en de daaruit voortvloeiende prioriteitsstelling.

Hoofdstuk 4 van het VTH-beleid bevat de probleemanalyse die uiteenvalt in een omgevingsanalyse en een risicoanalyse. De omgevingsanalyse biedt inzicht in de prioritering van maatschappelijke effecten. De risicoanalyse leidt tot een prioriteitsstelling van de VTH-taken: welke overtredingen zijn het meest relevant en verdienen daarom de meeste aandacht?

In het VTH-beleid 2020-2024 wordt – in reactie op deze aanbeveling – opgemerkt dat de risicoanalyse integraal is uitgevoerd. Dit houdt in dat anders dan voorheen ook vergunningverlening, APV, Drank- en Horeca & Bijzondere wetten onderdeel vormden van de risicoanalyse.

Bij het prioriteren van de diverse overtredingssoorten zijn vakspecialisten om input gevraagd. Hierbij is gebruik gemaakt van een risicomatrix, met als doel om de effecten van bepaalde overtredingen te beoordelen op een schaal van 1 (nauwelijks effect) tot 5 (zeer groot effect). Hierbij is onder andere gekeken naar de aspecten die in de algemene beleidsdoelstelling terugkomen, zoals gezondheid, duurzaamheid en leefbaarheid. Deze effectscore op de verschillende aspecten is vervolgens gemiddeld en daarna vermenigvuldigd met de kans dat de overtreding zich voordoet. Op deze wijze zijn eindscores tot stand gekomen, waarbij bij een eindscore boven de 5 sprake is van een hoog risico; tussen 3 en 5 van een gemiddeld risico en onder de 3 van een laag risico. In het VTH-beleidsplan wordt nader omschreven hoe aan de overtredingen met een hoog risico extra aandacht wordt besteed.

Aanbeveling 3

Aanbeveling 3 richt zich op het inzicht bieden in de mate van doelbereiking met de jaarverslagen en ligt in het verlengde van aanbeveling 1. Het college dient jaarlijks te evalueren of de voorgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en in hoeverre deze hebben bijgedragen aan de gestelde doelen.

Hierboven is beschreven dat Integraal beleid 2014-2018 nauwelijks SMART geformuleerde doelstellingen bevatte. Mede hierdoor ontbrak inzicht in de maatschappelijke effecten en doelbereiking van uitgevoerde toezichts- en handhavingsacties. Het VTH-beleid 2020-2024 kent wel SMART geformuleerde doelstellingen. Het uitvoeringsprogramma 2020 was echter nog gebaseerd op het oude beleid. Over het jaar 2020 is het daarom voor het eerst mogelijk om met de jaarverslagen verantwoording af te leggen over de uitvoering van het beleid en het behalen van de beleidsdoelen. In zijn bestuurlijke reactie gaf het college ook reeds aan dat het actualiseren van het VTH-beleid voorwaarde was om aan deze aanbeveling invulling te geven.

In het VTH-beleid wordt als doel geformuleerd dat de jaarverslagen vooral ingaan op de gerealiseerde resultaten versus het beoogde effect.

Het evaluatieverslag VTH Uitvoeringsprogramma 2020²⁴ biedt inzicht in de relevante ontwikkelingen, de in dat jaar uitgevoerde activiteiten en de bijdrage aan de gestelde doelen. Op deze wijze wordt beoordeeld of het VTH-beleid nog voldoet en welke stappen nog nodig zijn in het kader van de VTH-kwaliteitscriteria. Uit het verslag komt naar voren dat in 2020 acht van de 15 doelstellingen die gelden voor de beleidsperiode 2020-2024 reeds zijn behaald. Zes andere doelstellingen zijn gedeeltelijk opgepakt. Eén doelstelling is nog niet opgepakt.

²⁴ Vastgesteld door het college op 26 april 2021 en toegezonden aan de raad op 3 mei 2021. De raad heeft het verslag niet geagendeerd voor een inhoudelijke bespreking.

Aanbeveling 4

Aanbeveling 4 richt zich op het beter aansluiten van de BOA's bij de overige gemeentelijke toezichts- en handhavingstaken.

Het VTH-beleid vermeldt dat in navolging van deze aanbeveling de BOA's²⁵ bij de totstandkoming van het beleid zijn betrokken. Deze betrokkenheid betrof het formuleren van de doelstellingen, het invullen van de risicoanalyse en prioriteitstelling door middel van interviews en een gezamenlijke invulsessie van de risicoanalyse. Ook zijn de BOA's betrokken geweest bij het opstellen van de uitvoeringsprogramma's. Een geïnterviewde BOA toonde zich hierover tevreden. Voorheen hoorden BOA's vaak achteraf dat nieuw beleid was opgesteld; nu zijn zij betrokken geweest bij allerlei overleggen in het kader van de totstandkoming van het beleid.

Daarnaast is sprake van een lokaal driehoeksoverleg, waarbij een Wabo-toezichthouder, een BOA en een medewerker van de buitendienst op regelmatige basis elkaar informeren over relevante ontwikkelingen. Als signalen binnenkomen waarover niet duidelijk is wie deze moet oppakken, dan wordt hierover in het overleg afstemming gezocht. Dit overleg is volgens de geïnterviewde BOA nuttig. Daarbuiten zijn er ook geregeld contacten tussen de BOA's en Wabo-toezichthouders.

Zowel de manager van de Wabo-toezichthouders als de geïnterviewde BOA hebben gesuggereerd dat het integraal werken en onderlinge afstemming mogelijk verder versterkt kunnen worden, wanneer de BOA's en de Wabo-toezichthouders onder één afdeling zouden vallen.

Verder gaf de geïnterviewde BOA aan dat tijdens de surveillance extra aandacht wordt besteed aan de prioriteiten, zoals hondenoverlast.

5.4. Analyse en beoordeling

Uit het voorgaande blijkt dat het gemeentebestuur de aanbevelingen van het RKC-rapport goed ter harte heeft genomen. Het rapport heeft bijgedragen aan het verbeteren van het VTH-beleid, met name doordat de Big 8-beleidscyclus sluitend is gemaakt. Hierdoor is de gemeente beter in staat de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid te beoordelen en hierop waar nodig bij te sturen. De aanbevelingen 1 tot en met 3 die betrekking hadden op de beleidscyclus hebben daarmee het beoogde effect gehad.

Daarnaast komt uit de bevindingen in paragraaf 5.3.5 naar voren dat de aansluiting van de BOA's op de overige VTH-taken is verbeterd, zowel op beleids- als uitvoeringsniveau, waardoor beter integraal wordt gewerkt. Dit draagt bij aan een effectieve en efficiënte uitvoering van toezicht en handhaving.

Aan de opvolging van de aanbevelingen is in het VTH-beleid en het Evaluatieverslag nadrukkelijk aandacht besteed. Deze documenten zijn aan de raad toegezonden. Hiermee heeft de raad goed zicht gekregen in de wijze waarop de aanbevelingen zijn opgevolgd en hebben doorgewerkt.

Hieronder volgt de beoordeling van de verschillende aanbevelingen aan de hand van de geformuleerde normen.

Norm	A1	A2	A3	A4
De aanbeveling is overgenomen.	+	+	+	+

²⁵ Op dat moment beschikte de gemeente Drimmelen over 2 BOA's. In 2019 was sprake van een ernstig capaciteitstekort, waarna in 2020 (tijdelijk) een extra BOA met taakaccent verkeer is aangetrokken.

Het is duidelijk welke actie van wie wordt verwacht.	+	+	+	+
De aanbeveling is aantoonbaar opgevolgd.	+	+	+	+
De aanbeveling heeft het beoogde effect op beleid en uitvoering.	+	+	+	+
De opvolging van aanbevelingen wordt gemonitord.	+	+	+	+
De raad is voldoende geïnformeerd over de doorwerking van aanbevelingen.	+	+	+	+

De raad heeft geen aanleiding gezien om de toegezonden documenten te bespreken. Dit valt mogelijk te verklaren, gelet op de goede wijze waarop de aanbevelingen zijn opgepakt. Mocht in de toekomst blijken dat de beoogde doelstellingen niet worden behaald, dan ligt het op de weg van de raad om het college hierop aan te spreken.

Tot slot is in paragraaf 5.3.5. beschreven dat de samenwerking en afstemming tussen BOA's en Wabo-toezichthouders ermee gebaat kan zijn, wanneer zij in één afdeling worden ondergebracht. Dit zou de aansluiting van het BOA- met het Wabo-toezicht verder kunnen versterken. Deze bevinding leidt tot de volgende aanbeveling, in vervolg op het eerder gedane onderzoek:

3. Bezie of de BOA's en Wabo-toezichthouders in dezelfde afdeling kunnen worden ondergebracht.

6. Rekenkameronderzoek naar inkoop en aanbesteding

6.1. Inleiding

In 2019 verscheen het Rekenkameronderzoek naar inkoop- en aanbestedingsbeleid in de gemeente Drimmelen. De Rekenkamer wenste met dit onderzoek graag inzicht te bieden hoe inkoop en aanbesteding worden ingezet in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid. Daar waar het relevant is, is ook naar het aspect rechtmatigheid gekeken. Tevens wordt specifiek aandacht geschonken aan het effect van verschillende ontwikkelingen op het gebied van verandering van wetgeving, taakpakket en verdere professionalisering van de inkoopfunctie.

De centrale onderzoeksvraag luidde:

In hoeverre is het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Drimmelen doeltreffend en doelmatig?

6.2. Inventarisatie van de aanbevelingen

In het rapport worden tien aanbevelingen gedaan.

1. Verzoek als raad het college van burgemeester en wethouders kaders aan te geven, opdat inkoop (als middel) onderdeel wordt van de inhoudelijke beleidsnota's van de gemeente Drimmelen (daar waar van toepassing).
2. Stuur als raad actief op het beleid in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid, door invulling te geven aan aanbeveling 3 en daarop te sturen.
3. Operationaliseer het inkoopbeleid meer in subdoelen, prestatie-indicatoren, en activiteiten waardoor het beleid toetsbaar wordt op doeltreffendheid en laat dit vaststellen door de raad.
4. Versterk de achterkant van het inkoop- en aanbestedingsproces (fase 5, 6, en 7) door expliciet te rapporteren over de behaalde resultaten. Vervolgens is het zaak om deze resultaten te relateren aan de doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.
5. Laat het Inkoopbureau ook rapporteren over de bereikte doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid (nadat zij SMART zijn gemaakt).
6. Werk het proces (van doelen, naar activiteiten en resultaten) als het gaat om verantwoordelijkheden en bevoegdheden van contractbeheer en contractmanagement uit en borg dit in de organisatie. Betrek het Inkoopbureau hier nadrukkelijk bij als adviseur en kijk in hoeverre zij een rol kan spelen bij de uitvoering van deze aanbeveling.
7. Integreer de evaluatie van de inkoop- en aanbestedingstrajecten als verplicht onderdeel in het proces en als afronding van het inkoop- en aanbestedingsproces.
8. Werk met een lichte evaluatie bij niet al te complexe projecten en met een uitgebreide evaluatie bij grote en/of complexe projecten.
9. Continueer de reeds toegepaste werkwijze van monitoring, uniformeer deze werkwijze zoveel mogelijk en maak deze uniforme werkwijze integraal onderdeel van het inkoop- en aanbestedingsproces.

10. Rapporteer aan de Raad over de verbeteringen ten aanzien van inkoop- en aanbestedingsbeleid, bijvoorbeeld ten aanzien van het beperken van de risico's op rechtmatigheid ('maverick buying').

Het onderzoek schetst een positief beeld van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in Drimmelen. Met name de fasen 1 tot en met 4 (voortraject, specificeren, selectie, contracteren) van het inkoopproces zijn goed geborgd; de fasen 5 tot en met 7 (bestellen/uitvoering, bewaken/nazorg en evaluatie) kunnen beter.

De eerste aanbeveling komt voort uit het feit dat binnen de verschillende beleidsnota's van de gemeente inkoop nog niet als apart onderdeel beschreven is en hoe inkoop en aanbesteding kunnen bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen. De tweede en derde aanbeveling komen voort uit het feit dat het toenmalige inkoop en aanbestedingsbeleid onvoldoende subdoelen en prestatie-indicatoren beschreef. Daaraan zou in het nieuwe beleid expliciet aandacht moeten worden besteed. De raad moet hiervoor de kaders aangeven. Aanbeveling 4 is erop gericht om de achterkant van het inkoopproces te versterken. Er werd tot dan toe onvoldoende gerapporteerd over de behaalde resultaten met betrekking tot inkoop waardoor de doelmatigheid en doeltreffendheid niet kan worden beoordeeld. Aanbeveling 5 wijst erop dat dit eveneens geldt voor het inkoopbureau.

Het onderzoek wees uit dat binnen het proces van inkoop en aanbesteding de verantwoordelijkheden onvoldoende waren uitgewerkt en geëxpliciteerd. De fasen van contractbeheer en contractmanagement dienen beter geborgd te worden binnen de organisatie. Vanwege de expertise van het inkoopbureau ligt het volgens de Rekenkamer voor de hand dat het inkoopbureau hierin een rol kan spelen.

Omdat het evalueren van inkoop- en aanbestedingstrajecten nog niet standaard werkwijze was, wordt in aanbeveling 7 aanbevolen dit te integreren en vast te leggen binnen het proces. Omdat niet elke aanbesteding van dezelfde omvang en/of complexiteit is wordt in aanbeveling 8 aanbevolen te werken met lichte en zware evaluaties.

De Rekenkamer concludeert dat het proces monitoring goed verloopt, maar beveelt in aanbeveling 9 aan dat deze werkwijze geüniformeerd dient te worden en dat dit integraal onderdeel moet gaan uitmaken van het inkoop- en aanbestedingsproces.

Ten slotte beveelt de Rekenkamer aan om over de verbeteringen die worden voorgesteld te rapporteren aan de raad.

6.2.1. Reactie op de aanbevelingen

Bestuurlijke reactie

Het college geeft in zijn bestuurlijke reactie aan tevreden te zijn over de conclusies ten aanzien van de eerste vier fasen van het inkoopproces. Om in de fasen 5 tot en met 7 verbeteringen aan te brengen zegt het college het huidige beleid opnieuw te gaan toetsen. Daartoe wordt een scan en nulmeting uitgevoerd op het contractmanagement. Naar aanleiding van deze scan en de adviezen uit dit Rekenkameronderzoek wordt het beleid daar waar nodig aangepast en/of verbeterd.

Het college zegt daarnaast toe dat het huidige inkoop- en aanbestedingsbeleid eerder zal worden geëvalueerd. In het beleid is opgenomen dat deze om de vier jaar wordt geëvalueerd. Naar aanleiding van de adviezen van de Rekenkamer wordt er voor gekozen dit eerder te doen, namelijk in 2020 (in plaats van in 2021). De aanbevelingen van de Rekenkamer zullen worden meegenomen in deze evaluatie. Bij de evaluatie zal onder meer aandacht worden

besteed aan het SMART maken van het inkoopbeleid; mogelijkheden om beleid met betrekking tot SROI op te stellen; en de evaluatie van aanbestedingen.

Ten slotte vindt het college het goed om te horen dat de raad de verstrekte informatie waardeert en dat het onderwerp haar belangstelling heeft. Nadat het beleid is geëvalueerd en daar waar nodig aangepast zal er met de raad bekeken worden welke informatievoorziening wenselijk is.

Behandeling door de raad

Eind 2019 is het Rekenkamerrapport in de raad besproken. Naar aanleiding van dit onderzoek is ingestemd met de aanbevelingen van de Rekenkamer.

6.3. Doorwerking in de praktijk

Algemeen

Uit de interviews blijkt dat het rapport intern in de organisatie goed is ontvangen. De conclusies en aanbevelingen die eruit naar voren kwamen werden herkend en onderschreven. De organisatie heeft de afgelopen vijf à zes jaar stevig geïnvesteerd in het contact en samenwerking met het Inkoopbureau. Voor die tijd was samenwerking met het inkoopbureau nogal vrijblijvend van aard; dat is nu veranderd. Binnen het inkoopproces bestond de mogelijkheid om het inkoopbureau in te schakelen en om advies te vragen, maar dat was geen verplichting. Tegenwoordig wordt in ruim 90% van de gevallen het inkoopbureau betrokken. Uit de accountantsverslagen blijkt dit een positieve weerslag te hebben op de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de inkoop en aanbesteding door de gemeente Drimmelen.

De conclusie dat de fasen 5 t/m 7 van het aanbestedingsproces voor verbetering vatbaar zijn wordt eveneens herkend in de gesprekken. De aanbevelingen hebben aanleiding gegeven om dit verder te verbeteren en ontwikkelen. De hierboven beschreven ontwikkelingen waren dus al ingezet voordat het Rekenkameronderzoek naar inkoop en aanbesteding verscheen. Het onderzoek is vooral een bevestiging geweest van de juiste koers die een aantal jaar daarvoor reeds was ingezet. Omdat een aantal aanbevelingen in elkaars verlengde liggen worden deze omwille van de leesbaarheid en duidelijkheid hieronder in samenhang besproken.

Aanbeveling 1

Verzoek als raad het college van burgemeester en wethouders kaders voor inkoop aan te geven opdat inkoop (als middel) onderdeel wordt van de inhoudelijke beleidsnota's van de gemeente Drimmelen.

Deze aanbeveling heeft als doel om inkoop (als middel) onderdeel te maken van de inhoudelijke beleidsnota's van de gemeente Drimmelen. Hiervan is op dit moment nog niet volledig sprake, maar dit is wel in ontwikkeling. Uit gesprekken blijkt dat op den duur het onderwerp inkoop standaard als paragraaf onderdeel zal gaan uitmaken van de verschillende beleidsnota's. Op een aantal terreinen is dit al gerealiseerd. Zo is in het economisch beleid en duurzaamheidsbeleid een paragraaf opgenomen over hoe inkoop als middel fungeert om beleidsdoelen te realiseren. Aangegeven is dat wanneer er nieuw MVI (Maatschappelijk Verantwoord Inkoop)-beleid samen met twee buurgemeenten wordt ontwikkeld, SROI daarvan onderdeel zal gaan uitmaken.

Aanbevelingen 2 en 3

Stuur als raad actief op het beleid in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid, door invulling te geven aan aanbeveling 3 en daarop te sturen.

Operationaliseer het inkoopbeleid meer in subdoelen, prestatie-indicatoren en activiteiten waardoor het beleid toetsbaar wordt op doeltreffendheid en laat dit vaststellen door de raad.

Op 3 juni 2021 is het nieuwe Inkoop en Aanbestedingsbeleid van de gemeente Drimmelen in werking getreden. Het vaststellen van inkoopbeleid wordt gezien als een bevoegdheid van het college, maar desondanks heeft het college ervoor gekozen de raad hierover een oordeel te laten vormen en het door haar te laten vaststellen. Het nieuwe Inkoop- en aanbestedingsbeleid is een direct uitvloeisel geweest van de conclusies en aanbevelingen van het Rekenkameronderzoek uit 2019, zo blijkt uit de gesprekken. In het beleid zijn doelstellingen opgenomen die de gemeente wil bereiken met inkoop en aanbesteding. Voor de totstandkoming van het nieuwe beleid is een werkgroep in het leven geroepen en zijn interne themasessies georganiseerd, bijvoorbeeld rondom duurzaamheid en lokaal inkopen. Inkopers vanuit de vakafdelingen hebben input geleverd voor het nieuwe beleid. Binnen alle afdelingen van de organisatie worden vanaf eind 2021 presentaties verzorgd over het nieuwe beleid waarbij aandacht zal worden gegeven aan thema's als duurzaam en lokaal inkopen.

De aanbeveling uit het Rekenkameronderzoek luidde om het nieuwe inkoop- en aanbestedingsbeleid meer SMART te formuleren. Dit is op onderdelen gebeurd. Uit gesprekken blijkt echter dat het SMART maken van doelen van inkoop en aanbesteding lastig is en dat in bepaalde gevallen doelen onverenigbaar kunnen zijn; de keuze voor de meest duurzame aanbieders kan bijten met het voornemen om vooral lokaal in te kopen. Wat in ieder geval veranderd is dat met het nieuwe beleid beter gedocumenteerd zal worden hoe aanbestedingsprocedures worden doorlopen en welke knelpunten zijn ervaren. Dit heeft vervolgens mede als doel om de raad te kunnen informeren over wat een bepaald aanbestedingstraject heeft opgeleverd, niet alleen financieel, maar ook in termen van kwaliteit/maatschappelijke doelen. Met het Inkoopbureau zijn afspraken gemaakt om dit te borgen.

Aanbeveling 4 en 5

Versterk de achterkant van het inkoop- en aanbestedingsproces (fase 5, 6, en 7) door expliciet te rapporteren over de behaalde resultaten.

Laat het Inkoopbureau ook rapporteren over de bereikte doelstellingen van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

De achterkant van het inkoopproces (fase 4, 5 en 6) dient te worden versterkt door expliciet te rapporteren over behaalde resultaten (zie ook aanbeveling 3). Op dit moment wordt achteraf deels expliciet gerapporteerd over behaalde resultaten. Het is echter niet altijd precies duidelijk waarop wordt gestuurd in het contract omdat dit vooraf niet altijd goed is vastgelegd, waardoor het lastig is te rapporteren over output. Het inkoopbureau gaat vanaf eind 2021 voor een aantal belangrijke en grote contracten het contractbeheer verzorgen. De verwachting is dat daarmee het rapporteren over de output van een contract zal verbeteren.

Eens per jaar rapporteert het inkoopbureau over de inspanningen van het jaar daarvoor. Die gegevens met betrekking tot duurzaamheid en lokaal ondernemerschap worden aangeleverd, maar dit is heel binair (ja of nee), zonder verdere toelichting of duiding. In het najaar van 2021 wordt met de gemeente en het inkoopbureau gesproken over hoe de raad beter geïnformeerd kan worden over resultaten en het bereiken van maatschappelijke doelstellingen. Dan zal ook tussen gemeente en het inkoopbureau worden afgestemd op welk detailniveau zal worden gerapporteerd.

Aanbeveling 6

Werk het proces als het gaat om verantwoordelijkheden en bevoegdheden van contractbeheer en contractmanagement uit en borg dit in de organisatie. Betrek het Inkoopbureau hier nadrukkelijk bij.

Mede op basis van het Rekenkameronderzoek wordt het contractbeheer en het contractmanagement sterker geborgd. Zo zal het contractmanagement (sturen op KPI's) dat volgt op het contractbeheer (onder andere het op juiste wijze sluiten en registreren van het contract) voor de tien belangrijkste en grootste contracten worden belegd bij het inkoopbureau.

Ter voorbereiding op het steviger borgen van het contractmanagement en naar aanleiding van de aanbeveling hieromtrent is een inkoopscan en contractscan uitgevoerd.

Voor de contractenscan zijn diverse contracten bekeken door het inkoopbureau. Om te zorgen dat er een gevarieerd pakket aan te toetsen contracten zou worden aangeboden door de gemeente, heeft het inkoopbureau richting gegeven aan type contract: meerjarig, een dienst, een levering, contract voortvloeiend uit Europese aanbesteding, een strategisch contract, van iedere afdeling een contract.

Ondanks het feit dat de gemeente zelf de contracten beheert (en niet het inkoopbureau) werden de contractdocumenten door diverse budgethouders opgevraagd bij het inkoopbureau. Dit illustreert volgens gesprekspartners de noodzaak tot beter contractenbeheer en contractmanagement. Na de zomer van 2021 zal begonnen worden met het opstellen van een beleid van de wijze waarop het contractmanagement zal worden uitgevoerd.

Om het contractmanagement bij het inkoopbureau te beleggen heeft de raad in de voorjaarsnota 2021 budget vrijgemaakt. Zodra het inkoopbureau start met het contractmanagement zal er ook een interne startbijeenkomst worden gehouden waarbij interne 'materiedeskundigen' van de vakafdelingen betrokken zijn. Naast budget voor het contractmanagement is binnen de afdeling Middelen formatie vrijgemaakt voor het contractbeheer om hier intern meer handen en voeten aan te geven.

Aanbeveling 7 en 8

Integreer de evaluatie van de inkoop- en aanbestedingstrajecten als verplicht onderdeel in het proces en als afronding van het inkoop- en aanbestedingsproces.

Werk met een lichte evaluatie bij niet al te complexe projecten en met een uitgebreide evaluatie bij grote en/of complexe projecten.

Het Rekenkameronderzoek doet de aanbeveling om het evalueren van de inkoop- en aanbestedingstrajecten als verplicht afsluitend onderdeel in het proces te integreren. De evaluaties zouden op twee momenten uitgevoerd moeten worden; de eerste vlak na het sluiten van het contract en de tweede gedurende het contractmanagement. Over de eerste rapporteert het inkoopbureau in haar jaarrapportage. Eens per jaar wordt in het kader van contractmanagement met aanbieders van meerjarige diensten gesproken. Deze evaluatie wordt door de materiedeskundige gedaan. Desgevraagd sluit het inkoopbureau aan ter ondersteuning en voor een extra juridische blik. In de praktijk blijkt de evaluatie er soms bij in te schieten en is nog onvoldoende geborgd en gemeengoed binnen de organisatie. De materiedeskundige bepaalt of een zogenaamde lichte of zware evaluatie moet worden uitgevoerd. Over de vraag welk type evaluatie in welk geval is aangewezen moeten intern nog afspraken worden gemaakt. Ook de evaluatieformulieren voor beide typen evaluatie moeten nog meer uitgewerkt worden, zodat elke evaluatie op structurele en uniforme wijze wordt uitgevoerd.

Aanbeveling 9

Continueer de reeds toegepaste werkwijze van monitoring, uniformeer deze werkwijze zoveel mogelijk en maak deze uniforme werkwijze integraal onderdeel van het inkoop- en aanbestedingsproces.

Volgens het Rekenkameronderzoek moet de reeds toegepaste werkwijze van monitoring worden gecontinueerd en zoveel mogelijk worden geuniformeerd. De gemeente Drimmelen werkt met een Inkoophandboek waarin de wijze van monitoring is beschreven. Uit gesprekken blijkt dat in de praktijk het proces van monitoring beter kan. In de presentaties over het nieuwe inkoopbeleid die eind 2021 aan de verschillende afdelingen zullen worden gegeven zal eveneens aandacht worden besteed aan het monitoren van het inkoop- en aanbestedingsproces.

Aanbeveling 10.

Rapporteer aan de Raad over de verbeteringen ten aanzien van inkoop- en aanbestedingsbeleid

Deze aanbeveling roept het college op om verbeteringen ten aanzien van het inkoop en aanbestedingsbeleid te rapporteren aan de raad. Uit gesprekken blijkt dat dit gebeurt, maar dat hierin nog verbeterlagen te maken zijn. In de jaarrekening wordt op hoofdlijnen gerapporteerd over inkoop. Daarin wordt met name aandacht besteed aan de financiële aspecten van inkoop en aanbesteding en of er aandacht is geweest voor duurzaamheid en lokale inkoop. Rapporteren aan de raad over kwaliteit van hetgeen is ingekocht, de geleverde dienst of maatschappelijke kwaliteit is nog voor verbetering vatbaar. Ook daar moet nog meer handen en voeten aan gegeven worden in de praktijk. In de jaarrekening van 2021 zal hier voor het eerst aandacht aan worden besteed.

6.4. Analyse en beoordeling

Het proces van inkoop en aanbesteding is de afgelopen jaren verbeterd. De raad besloot eind 2019 de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek over te nemen. Sinds dat moment heeft de organisatie verschillende stappen gezet. De aanbevelingen zijn allemaal overgenomen en de organisatie is aan de slag gegaan met de implementatie hiervan. Omdat er pas anderhalf jaar verstreken is sinds het verschijnen van het rapport is het logisch dat nog niet alle aanbevelingen volledig geïmplementeerd zijn. Dat is dan ook de reden dat nog niet alle normen met een plus zijn beoordeeld, omdat sprake is van 'work in progress'.

Wel is er eerder dan aanvankelijk voorzien nieuw inkoop- en aanbestedingsbeleid ontwikkeld met aandacht voor maatschappelijke doelen. Dit beleidsplan is vastgesteld door de raad.

Een van de belangrijkste boodschappen van het rekenkameronderzoek was om de achterkant van het inkoop- en aanbestedingsproces beter te borgen. Daarnaast is met name de functie van het inkoopbureau verder versterkt; in zo'n 90% van de inkoop- en aanbestedingsprocedures wordt inmiddels het inkoopbureau betrokken waarmee de positie van het inkoopbureau sterk is verankerd. Daaraan is met name opvolging gegeven door het contractmanagement voor de belangrijkste contracten te beleggen bij het inkoopbureau en daarvoor middelen vrij te maken.

Daarnaast zijn ten aanzien van een aantal onderdelen binnen het inkoop en aanbestedingsproces aanbevelingen geformuleerd die weliswaar zijn overgenomen, maar nog niet volledig zijn opgevolgd. Om die reden zijn effecten op beleid en uitvoering nog niet zichtbaar. Daarom zijn bepaalde aspecten bij de beoordeling binnen het normenkader (nog) niet met een plus beoordeeld.

Norm	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10
De aanbeveling is overgenomen.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Het is duidelijk welke actie van wie wordt verwacht.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
De aanbeveling is aantoonbaar opgevolgd.	+	+	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
De redenen om de aanbeveling niet op te volgen zijn plausibel.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
De aanbeveling heeft het beoogde effect op beleid en uitvoering.	+	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
De opvolging van aanbevelingen wordt gemonitord.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
De raad is voldoende geïnformeerd over de doorwerking van aanbevelingen.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal conclusies getrokken op basis van de onderzoeksbevindingen uit de vorige hoofdstukken. Dat doen we aan de hand van de drie onderzoeksthema's zoals die in de onderzoeksopzet zijn beschreven:

1. Inventarisatie van de overgenomen aanbevelingen
2. Uitvoering van de aanbevelingen
3. Effecten van de aanbevelingen

De conclusies en aanbevelingen in dit hoofdstuk hebben betrekking op de rekenkameronderzoek in zijn algemeenheid in de gemeente Drimmelen. Voor de specifieke conclusies over de bij dit onderzoek betrokken rekenkameronderzoeken verwijzen we naar de desbetreffende hoofdstukken; in deze hoofdstukken is ook een drietal, specifiek gericht op dat beleidsterrein, aanbevelingen geformuleerd.

Dit onderzoek laat een positief beeld zien van doorwerking van rekenkameronderzoek in de gemeente Drimmelen. De algemene teneur is dat rekenkameronderzoek serieus wordt genomen en een positieve bijdrage levert aan de ontwikkeling van beleid en uitvoering op de verschillende onderzochte beleidsthema's.

7.2. Inventarisatie van de aanbevelingen

Op basis van de inventarisatie van de aanbevelingen moet geconcludeerd worden dat deze in alle gevallen overgenomen zijn, door betrokkenen positief zijn ontvangen en dat de aanbevelingen die de rekenkamer doet worden gezien als behulpzaam. We hebben in geen van de gevallen gezien dat het college een aanbeveling bewust niet overneemt. Dat is in overeenstemming met hoe binnen het bestuur en de organisatie over rekenkameronderzoek in Drimmelen wordt gedacht; rekenkamerrapporten worden serieus genomen en dragen in de regel bij aan de verdere ontwikkeling van beleid en de uitvoering.

Een kanttekening die hierbij geplaatst moet worden is dat de aanbevelingen in de regel niet altijd tot werkelijk nieuwe inzichten leiden bij met name het ambtelijke apparaat en het college of nopen tot beleids- of koerswijzigingen. De aanbevelingen roepen soms op tot acties die reeds op het netvlies stonden of waren ingezet. De aanbevelingen zorgden vooral voor een bevestiging van die reeds ingeslagen wegen.

Dit kan op twee manieren worden beoordeeld: met een negatieve blik kan worden gesteld dat rekenkameronderzoeken beperkte meerwaarde hebben, omdat zonder de aanbevelingen eenzelfde koers zou zijn gevaren. Vanuit een positieve blik kan gezegd worden dat het rekenkameronderzoek juist als steun in de rug en als bevestiging dient dat de ingezette ontwikkelingen zich in de juiste richting bewegen. De rekenkameronderzoeken richten zich kennelijk op actuele en relevante onderwerpen.

Bovendien worden de onderzoeksonderwerpen aangedragen door de raad die geïnteresseerd is om meer inzicht in de thematiek te krijgen. De rapporten dragen daarmee eraan bij dat de raad beter geïnformeerd zijn rol kan waarmaken en op de onderwerpen heldere kaders kan stellen en invulling kan geven aan zijn controlerende taak. De vraag dringt zich op in hoeverre de raad steeds op de hoogte is geweest van die ontwikkelingen. Een rekenkameronderzoek naar de desbetreffende thema's was immers blijkbaar gewenst. Dat zegt mogelijk iets over de informatiepositie van raad die daarin mogelijk tekortschiet en de mate waarin de raad in positie wordt gebracht over actuele thema's.

7.3. Uitvoering van de aanbevelingen

Nagenoeg alle aanbevelingen van onderzochte rapporten zijn in de praktijk opgevolgd. Dit onderstreept het feit dat het rekenkameronderzoek serieus wordt genomen. Een aantal aanbevelingen is met een +/- beoordeeld wat betreft deze norm. Voor die aanbevelingen geldt dat zij nog in de implementatiefase zitten; de verwachting is dat zij binnen redelijke termijn volledig zullen worden opgevolgd. Het feit dat implementatie tijd kost is een plausibele verklaring voor het feit bepaalde aanbevelingen nog niet volledig zijn opgevolgd.

Het is desalniettemin voor de informatiepositie van de raad noodzakelijk dat zij op de hoogte wordt gehouden van de status van de opvolging van de overgenomen aanbevelingen. Voor drie van vijf onderzoeken geldt dat in de aanbevelingen richting wordt gegeven aan nieuw te ontwikkelen beleid. In de beleidstukken die daaruit voortgekomen zijn wordt er expliciet verwezen naar het rekenkameronderzoek, de aanbevelingen en hoe deze in het nieuwe beleid zijn opgevolgd. Dit versterkt de kaderstellende en controlerende rol van de raad; de raad kan immers zelf nagaan of de opvolging van de aanbevelingen voldoet.

Het monitoren van opvolging van rekenkameronderzoek is echter niet structureel geborgd in de organisatie, waardoor de raad de uitvoering van de aanbevelingen niet goed kan bewaken. Er vindt namelijk geen periodieke update plaats aan de raad over de status van de opvolging van aanbeveling en wat daarvan de resultaten/effekten zijn. Er is een aantal instrumenten te bedenken om dit beter te borgen. Zo zou middels een aparte paragraaf in de P&C-cyclus aandacht kunnen worden gegeven aan de opvolging van rekenkameronderzoek. Een andere mogelijkheid kan zijn om hieraan via een Lange Termijn Agenda (LTA) aandacht te geven. De griffier en de concerncontroller zouden hieraan in gezamenlijkheid invulling kunnen geven. Op die manier wordt de raad beter in positie gebracht, kan ze een vinger aan de pols houden en bijsturen waar dat nodig is. Een opvolgingsonderzoek als deze is eveneens een instrument om zicht te houden op de doorwerking van rekenkameronderzoek.

7.4. Effecten van de aanbeveling

De impact van de aanbevelingen zijn onder te verdelen in output- en outcome-effecten. De output-effecten zeggen iets over de mate waarin de aanbevelingen invloed hebben gehad op beleid en de uitvoering. Daarover kan geconcludeerd worden dat de aanbevelingen in bepaalde gevallen aantoonbaar hun uitwerking hebben gehad, maar dat in veel gevallen – zoals in de conclusies bij thema 1 reeds beschreven is – de aanbevelingen aansloten bij ontwikkelingen die reeds in gang waren gezet. De aanbevelingen dienden in veel gevallen als bevestiging van die ingeslagen weg.

Het beoordelen van outcome-/maatschappelijke effecten is ingewikkeld, omdat hierbij onderzocht moet worden in hoeverre de opvolging van aanbevelingen heeft geleid tot veranderingen in de maatschappij. Dit aspect viel buiten de reikwijdte van dit onderzoek; harde bewijzen voor het optreden van maatschappelijke effecten zijn dan ook niet aangetroffen. Het valt echter te verwachten dat de rekenkamerrapporten een bijdrage hebben geleverd aan het bereiken van deze gewenste maatschappelijke effecten. Zo is het aannemelijk dat de geïmplementeerde aanbeveling om de integrale risicoanalyse en prioriteitsstelling bij toezicht en handhaving te verbeteren ertoe heeft geleid dat de inspanningen zich meer dan voorheen richten op risicovolle onderwerpen en daarmee het toezicht doelmatiger en doeltreffender hebben gemaakt. Eenzelfde redenering kan voor de opvolging van andere aanbevelingen worden gevolgd.

7.5. Aanbevelingen

In deze paragraaf worden de algemene aanbevelingen geformuleerd:

1. Continueer de inspanningen om de aanbevelingen die nog niet volledig zijn opgevolgd alsnog volledig te implementeren.
2. Ga als college bij relevante beleidsstukken of raadsbrieven expliciet in op de wijze waarop opvolging is en wordt gegeven aan de aanbevelingen.
3. Geef als raad opdracht aan de griffier om in samenwerking en afstemming met de concerncontroller de opvolging van aanbevelingen structureel te monitoren en hierover periodiek te rapporteren (bijvoorbeeld via de P&C-cyclus of een LTA)
4. Maak als raad nuttig gebruik van het instrument rekenkameronderzoek. Bezie bij het suggereren van onderwerpen of het op de weg van het college ligt om op korte termijn de raad van informatie te voorzien of dat een onafhankelijk onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid gewenst is.

8. Reactie college op het rapport

Het college heeft in het kader van bestuurlijk hoor en wederhoor op het rapport gereageerd bij brief van 11 januari 2022. De inhoud van deze brief is hieronder integraal overgenomen:

‘Het college heeft vanochtend kennis genomen van het onderzoeksrapport en neemt de aanbevelingen over.

Wel heeft het college gevraagd om t.a.v. het onderdeel Armoedebeloid de volgende reactie aan de Rekenkamer over te brengen:

“De gemeente heeft bij de uitvoering van het armoedebeloid er bewust voor heeft gekozen om in eerste instantie voorzieningen te faciliteren waar de doelgroep op korte termijn baat bij had en waar we als gemeente direct invloed op hadden. Voorzieningen zoals het inrichten van een noodfonds, het aanbieden van een bibliotheekabonnement en een sportabonnement en het uitbreiden van de Maatwerkvoorziening financiële tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten (MvCG).

Vervolgens vroegen wettelijke ontwikkelingen of acute dossiers zoals het stopzetten door Breda van de regionale kredietbank, de komst van de nieuwe Wet schuldhelpverlening en de verplaatsing van de voedselbank om onze nadrukkelijke aandacht. Die zaken die voor de doelgroep wat verder weg staan, maar voor beleid belangrijker zijn, hebben we pas daarna opgepakt.”

Het college laat zich graag verder informeren over het vervolg, i.c. de aanbieding aan en bespreking van het definitieve onderzoeksrapport van de Rekenkamer met de gemeenteraad.’

9. Nawoord

Met belangstelling heeft de Rekenkamer kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders, d.d. 11 januari 2022. Het verheugt de Rekenkamer dat het college aangeeft de aanbevelingen over te nemen. Daarnaast heeft het college een nadere overweging gedeeld over de uitvoering van het armoedebelief: de bewuste keuze is gemaakt om in eerste instantie voorzieningen te faciliteren waar de doelgroep op korte termijn baat bij had en waar de gemeente direct invloed op had. De Rekenkamer neemt deze opmerking ter kennisgeving aan en acht deze keuze invoelbaar. Zij benadrukt dat het van belang is dat de raad over dergelijke keuzes op de hoogte wordt gesteld.

In dit rekenkamerrapport zijn (ook) aanbevelingen opgenomen die gericht zijn aan de gemeenteraad. De Rekenkamer is in afwachting van de behandeling van dit rapport door de gemeenteraad en diens besluitvorming over het opvolgen van onze aanbevelingen. De Rekenkamer spreekt de hoop uit dat het college bereid is samen met de raad op te trekken bij het uitvoeren van de door de raad overgenomen aanbevelingen.

Bijlage 1 – Deelvragen

Onderzoeksthema I – Inventarisatie van overgenomen aanbevelingen

1. Welke aanbevelingen zijn geformuleerd in de Rekenkameronderzoeken? Tot wie (raad/college/ambtelijke organisatie) richten deze aanbevelingen zich?
2. Wat was de aanleiding tot de geformuleerde aanbeveling(en)? Welk probleem/problemen dient de aanbeveling op te lossen?
3. In hoeverre zijn de aanbevelingen (volledig) overgenomen?
4. Welke redenen worden aangevoerd, als de aanbevelingen niet zijn overgenomen? Is deze keuze door de raad bewust gemaakt?
5. Heeft de raad zelf nog andere aanbevelingen geformuleerd?

Onderzoeksthema II – Uitvoering van de aanbevelingen

6. Is opvolging gegeven aan de overgenomen aanbevelingen? Op welke wijze?
7. Als een aanbeveling geen opvolging heeft gekregen: welke verklaringen kunnen worden gegeven? Is de raad hierover expliciet geïnformeerd?
8. Wordt de implementatie van aanbevelingen gemonitord? Op welke wijze? Wordt de raad op de hoogte gesteld van de voortgang van de implementatie van aanbevelingen?

Onderzoeksthema III – Effecten van de aanbevelingen

9. Wat zijn de (output)effecten van de opgevolgde aanbevelingen op (de voorbereiding van) beleid en uitvoering?
10. Wat is bekend over de (outcome)effecten van beleid en uitvoering als gevolg van de opgevolgde aanbevelingen?
11. Is de raad geïnformeerd over deze effecten? Heeft dit geleid tot bijsturing?
12. Heeft het Rekenkamerrapport op een andere wijze dan door opvolging van de aanbevelingen tot veranderingen in beleid of uitvoering geleid? Welke veranderingen zijn dit? Op welke wijze?
13. Welke lessen kunnen op basis van de bevindingen worden geleerd voor toekomstig Rekenkameronderzoek?

Bijlage 2 – Onderzoeksmethoden

Hieronder worden per onderzoeksthema de onderzoeksmethoden besproken.

Onderzoeksthema I

Inventarisatie van de overgenomen aanbevelingen

Onderzoeksthema I is uitgevoerd op basis van documentstudie/secundaire analyse. We hebben de onderzoeksrapporten en waar nodig achterliggend materiaal bestudeerd. Daarnaast zijn de raadsbesluiten waarin tot het overnemen van de aanbevelingen is besloten, het collegeadvies hierover en de bespreking in de raad(scommissie) bestudeerd.

Onderzoeksthema II

Uitvoering van de aanbevelingen

Per aanbeveling is bepaald hoe de opvolging kan worden beoordeeld en hoe de geformuleerde deelvragen kunnen worden beantwoord. Dit gebeurt in principe op basis van documentstudie en interviews. Dit voorstel en de lijst van gesprekspartners is besproken met de Rekenkamer.

Er is gesproken met de gemeentesecretaris, griffier en de controller waarin alle onderzoeken, de monitoring van de opvolging van aanbevelingen en de doorwerking in algemene zin aan bod komen. Daarnaast zijn per onderzoek gemiddeld drie aanvullende (groeps)gesprekken gevoerd, waarin is ingegaan op de afzonderlijke aanbevelingen. Het totaal aantal gesprekken komt uit op 17. Bij de uitvoering van de interviews is de werkwijze uit het onderzoeksprotocol van de Rekenkamer gevolgd.

Soms zijn aanbevelingen eenvoudig te implementeren in bijvoorbeeld werkprocessen, andere aanbevelingen vergen meer lange termijn inzet. Per overgenomen aanbeveling is gekeken op welke wijze de implementatie van de aanbeveling zijn weerslag heeft gehad. Daarbij is per aanbeveling om een onderbouwing gevraagd in de ambtelijke organisatie, bijvoorbeeld bij de afdelingsmanagers, om aan te tonen dat de aanbevelingen daadwerkelijk zijn overgenomen en op welke wijze dit gebeurd is.

Als bleek dat aanbevelingen uiteindelijk niet, of maar ten dele zijn opgevolgd, terwijl is toegezegd dat ze opgevolgd zouden worden, is gekeken naar verklaringen waarom dit niet of niet volledig gebeurd is. Tijdens de interviews met degenen die (ambtelijk) betrokken waren en/of verantwoordelijk waren voor de implementatie van de aanbevelingen is gezocht naar die verklaringen.

Onderzoeksthema III

Effecten van de aanbevelingen

In het onderzoek is primair gekeken naar de effecten op het beleid en de uitvoering (output) dat door de aanbevelingen is beïnvloed. Het voert namelijk te ver om binnen dit onderzoek de outcome volledig te beoordelen. (outcome-)effecten hoeven namelijk niet altijd per se aan beleid en uitvoering toegeschreven worden. Ook andere oorzaken kunnen daaraan ten grondslag liggen. Mochten er desondanks effecten vast te stellen zijn die onomstotelijk toe te schrijven en te herleiden zijn tot de aanbevelingen, dan is daarover gerapporteerd.

Ook is stilgestaan bij onvoorziene effecten van aanbevelingen. Het is denkbaar dat het Rekenkameronderzoek bijvoorbeeld heeft geleid tot het SMART'er formuleren van doelstellingen, niet alleen bij het onderzochte beleid, maar ook bij andere beleidsvelden. Tijdens de interviews is expliciet gevraagd naar dergelijke effecten.

Analyse

Nadat alle bevindingen op een rij zijn gezet, is de balans opgemaakt. Hoeveel aanbevelingen worden wel of niet overgenomen, welke verklaringen zijn daarvoor te vinden en welke effecten hebben overgenomen aanbevelingen gehad op beleid en uitvoering? Op basis daarvan zijn algemene en specifieke lessen geformuleerd die meegenomen kunnen worden bij toekomstig Rekenkameronderzoek en de opvolging ervan.

Bijlage 3 - Onderzoeksbevindingen ICT-beleid

In het rapport wordt geconcludeerd dat het uit 2010 stammende en tot 2015 geldende beleidsplan onvoldoende aansluit bij de actuele Drimmelse situatie; daardoor is er slechts een beperkt bruikbaar kader waarbinnen inspanningen kunnen worden beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid. Desondanks wordt het ICT-beleid – binnen de beperkte doelstellingen – doeltreffend. De doelmatigheid is niet vast te stellen.

De basisinformatievoorziening is op orde; kansen voor het laten renderen van gedane investeringen en het daadwerkelijk ondersteunen van organisatiedoelstellingen kunnen niet op structurele basis worden benut. De uitvoering van projecten vindt plaats binnen de financiële kaders. Bij het beheersen van (financiële) risico's bij inkoop van ICT is weinig formeel instrumentarium voor handen; de gemeente is in opzet slechts beperkt in control op het gebied van ICT-investeringen. In de praktijk wordt dit gebrek gecompenseerd door ervaring en expertise van de informatieadviseur en de korte lijnen binnen de organisatie.

Hoewel de organisatie deskundig wordt geacht die goed in positie is gebracht, wordt de personele basis gezien als smal en daardoor kwetsbaar. Door het ontbreken van actueel beleid ontbreekt een formele basis voor doorontwikkeling en innovatie; dit lijkt ook veroorzaakt te worden door de oriëntatie op samenwerking. Op dit moment ontbreekt een bestuurlijke visie op samenwerking. Ten tijde van het onderzoek werd een onderzoek gedaan naar ICT-samenwerkingsvarianten in de regio.

De raad staat op grote afstand tot het ICT-beleid. Het meer kaderstellen is gezien het toenemende strategische belang van ICT relevant en steeds meer urgent. Verantwoording vindt alleen plaats op besteding van het jaarbudget – dus niet op projectniveau – via de reguliere P&C-cyclus. Een beoordeling van de realisatie van doelstellingen is niet mogelijk, omdat deze kaderstelling niet plaatsvindt. Voor de raad is weinig zicht op de doelmatigheid van de bestedingen en inspanningen. Het is niet duidelijk of doelstellingen tijdig en volledig worden gehaald.

Bijlage 4 – Onderzoeksbevindingen Armoedebeleid

Opzet en werking van beleid (diepte-onderzoek)

Het gemeentelijke armoedebeleid is vastgelegd in het beleidskader 'Minima doen mee in de gemeente Drimmelen' uit 2013. De gemeente Drimmelen wil met het armoedebeleid armoede bestrijden en participatie bevorderen. Financiële ondersteuning wordt gezien als tijdelijk vangnet; betaald werk is de beste voorwaarde om armoede te bestrijden, dan wel te voorkomen. In het beleidskader worden geen expliciete doelgroepen onderscheiden. Wel wordt extra aandacht besteed aan ouderen, kinderen en werklozen, maar deze groepen worden niet nader gespecificeerd. Het armoedebeleid van de gemeente Drimmelen kan voornamelijk als 'curatief' worden gekarakteriseerd, wat inhoudt dat armoedebeleid gericht is op het herstellen of verzachten van een bestaande armoedesituatie. Doordat geen meetbare doelen zijn geformuleerd, kan niet worden vastgesteld of en in hoeverre zij worden behaald.

Uit het diepteonderzoek blijkt verder dat afgemeten aan de financiële omvang bijzondere bijstand en kwijtschelding van belasting de belangrijkste beleidsinstrumenten zijn. Over het bereik van de regelingen kan het onderzoek slechts in beperkte mate uitspraak doen, omdat de voorwaarden voor elke regeling verschillend zijn. Het bereik van de onderzochte regelingen wordt door de Rekenkamer gekwalificeerd als redelijk, matig en beperkt. De kosten van het minima-beleid lopen op en groeien over de periode 2013 – 2015 met bijna 40%. De uitgaven aan kwijtscheldingen bleven in die periode ongeveer gelijk.

Samenhang met aangrenzende beleidsvelden (breedteonderzoek)

Het armoedebeleid van de gemeente Drimmelen vindt slechts in beperkte mate aansluiting bij aangrenzende beleidsvelden.

De gemeente Drimmelen zet in op activerend arbeidsmarktbeleid. Hierin wordt niet gespecificeerd of en hoe dit aansluit bij het armoedebeleid. Het beleidskader WMO zoekt aansluiting bij het armoedebeleid en vertoont overeenkomsten in de uitvoering, maar de werkwijzen zijn echter niet geheel uniform. Wat betreft jeugdbeleid is er geen aansluiting met het armoedebeleid. In de samenwerking met ketenpartners op het gebied van armoedebestrijding neemt de gemeente een regierol en spoort het partners aan aansluiting te zoeken bij het minima-beleid.

Effecten van de uitvoering (minima-effectrapportage)

In de MER zijn de effecten berekend van landelijke en gemeentelijke regelingen op de financiële positie van een zevental typen huishoudens. Uit de MER blijkt dat voor zes van de zeven huishoudtypen het inkomen voldoende is om het basispakket (vaste lasten, reserveringen en huishoudelijke uitgaven) te bekostigen. Wanneer het restpakket (vrije bestedingen) wordt betrokken dan geldt voor een aantal typen gezinnen een (substantieel) tekort. Voor twee typen gezinnen worden in dat geval geen tekorten geconstateerd.

Bij een inkomensverbetering van 100% naar 110% van het sociaal minimum is bij zes van de zeven onderzochte huishoudtypen sprake van een armoedeval. Bij vier typen huishoudens is zelfs sprake van een daling van de bestedingsruimte. Omdat de gemeentelijke regelingen doorlopen tot 120% van het sociaal minimum, blijven bij een toename van het inkomen tot dit niveau de aanspraken op deze regelingen bestaan en is er bij geen van de typen huishoudens sprake van een armoedeval.

Positie van de raad

De uitgaven voor het armoedebeleid worden vastgesteld in de programmabegroting. In de voorjaars- en najaarsnota worden eventuele mutaties in de uitgaven gerapporteerd. Het is op basis van deze informatie echter niet inzichtelijk hoeveel de gemeente uitgeeft aan bijzondere

bijstand en minimaregelingen en aan welke posten. Het is daarom voor de raad niet inzichtelijk waaraan middelen voor minima besteed worden.

Vergelijking met andere gemeenten

De doelen van het armoedebelief van de vier gemeenten zijn redelijk vergelijkbaar. Ook in de andere gemeenten geldt het beleid als vangnet, wordt er prioriteit gegeven aan uitstroom naar arbeid en worden met name voor kinderen middelen beschikbaar gesteld om participatie te bevorderen. Om in aanmerking te komen voor regelingen hanteren de vier gemeenten verschillende inkomensgrenzen. Daarnaast zijn in alle vier de gemeenten mogelijkheden om in aanmerking te komen voor kwijtschelding van gemeentelijke heffingen.

Het verschil in regelingen tussen gemeenten leidt tot soms substantiële verschillen in de mate waarin typen huishouding ondersteuning krijgen. Wanneer alleen de landelijke regelingen van toepassing zouden zijn, dan zou geen sprake zijn van een armoedeval.

Bijlage 5 – Onderzoeksbevindingen RKC-onderzoek Decentralisaties

Er is geen integrale beleidsnota die beleidsvelden met elkaar verbindt; elk beleidsterrein heeft z'n eigen beleidsplan. In deze beleidsplannen is de samenhang met andere beleidsterreinen op onderdelen uitgewerkt. Het overkoepelende doel van het sociaal domein van de gemeente Drimmelen is het realiseren van een integraal, innovatief en betaalbaar sociaal domein. Op het terrein van de Pw zijn vooral acties benoemd waarvan de meeste zijn gerealiseerd. Dit geeft weinig inzicht in de maatschappelijke effecten van het beleid. Voor de Wmo en Jeugd zijn veel maatschappelijke doelen benoemd, maar deze zijn weinig smart geformuleerd. Over de resultaten van het beleid wordt gerapporteerd door middel van raadsinformatiebrieven, managementinformatie, cliënttevredenheidsonderzoeken en de Monitor Sociaal Domein. Deze informatie zegt echter niks over het doelbereik, maar geeft vooral inzicht in het gebruik van de voorzieningen.

Alleen het Pw-beleid benoemt specifieke doelgroepen, het Wmo- en Jeugdbeleid niet. De WMO en Jeugdwet richten zich op een ieder met een hulpvraag. In de praktijk zijn er wel groepen waarvoor extra aandacht nodig is. In hoeverre de gemeente de inwoners met een hulpvraag bereikt, is niet uit de beschikbare bronnen op te maken.

De gemeente heeft ervoor gekozen om geen integrale toegang tot zorg en ondersteuning in te richten. Elke kolom heeft een eigen toegang. De gemeente doet aan de poort niet standaard een brede, integrale uitvraag bij elke melding. Er wordt integraal gewerkt *binnen* de beleidsvelden, men weet elkaar te vinden en de lijnen zijn kort. *Tussen* de beleidsterreinen wordt nog teveel gescheiden van elkaar gewerkt.

Voor de Wmo en de Jeugdwet worden jaarlijks cliënttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd. Hier komen aandachtspunten uit naar voren, maar over het algemeen zijn cliënten tevreden over de gemeentelijke uitvoering. Er wordt geen klanttevredenheidsonderzoek in het kader van de Pw uitgevoerd. Het platform Sociale Zekerheid geeft aan dat de klant meer centraal zou moeten staan. De geïnterviewde cliënten hebben wisselende ervaringen met de gemeentelijke dienstverlening.

De gemeente is over het algemeen tevreden over de regionale samenwerkingsverbanden. De meerwaarde ligt in kennisdeling, expertise en efficiëntie (door schaalvoordelen). De regionale samenwerking bevordert volgens de gemeente de kwaliteit van de zorg en ondersteuning. De voordelen van de regionale samenwerking wegen op tegen het gegeven dat er soms concessies worden gedaan.

Voor wat betreft de financiën in de periode 2015 - 2016 gold voor de Wmo een budgettair overschot en voor de Jeugd was er sprake van een tekort. Voor de Pw was er in 2015 - 2016 geen tekort. Voor 2017 werden voor Jeugd en de Pw flinke tekorten voorzien. Dat geldt niet voor de Wmo.

Bijlage 6 – Onderzoeksbevindingen Toezicht en handhaving

Ten aanzien van het beleid

Ten tijde van het onderzoek was het Integraal beleid gemeente Drimmelen 2014-2018 (hierna: Integraal beleid 2014-2018) van toepassing. Voor het domein 'Openbare orde en veiligheid' zijn daarnaast beleidsuitgangspunten neergelegd in de Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid. Deze beleidsplannen werden uitgewerkt in jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. Bovendien vond jaarlijks verantwoording plaats via een naleefrapportage en/of evaluatieverslagen. Conclusie luidde dat de gemeente Drimmelen over de vereiste wettelijke documenten beschikte, die inzicht boden in de gemaakte beleidskeuzes en alle noodzakelijke elementen bevatten. De beleidscyclus sloot daarmee aan bij het Big 8-model. Ook het gedoogbeleid dat in het Integraal beleid 2014-2018 aan de orde komt voldoet aan de wettelijke eisen.

Geconcludeerd werd dat de centrale beleidsdoelstellingen en – uitgangspunten en de visie op toezicht en handhaving in het Integraal beleid 2014-2018 weinig specifiek en concreet waren en niet toegesneden waren op de lokale situatie. Bij de verschillende toezichtthema's waren wel SMART-doelstellingen geformuleerd. Dit gold het sterkste voor het fysieke domein.

Ook de door de gemeente gekozen prioriteiten waren zeer breed en vaag geformuleerd. Bovendien is onduidelijk of aan de nadere prioriteitsstelling een risicoanalyse ten grondslag ligt. Dit doet afbreuk aan de inzichtelijkheid en consistentie van de prioriteitstelling. Daarnaast was de vertaalslag van prioriteiten naar wijze van toezichtuitoefening bij het fysieke domein niet altijd navolgbaar en bij het veiligheidsdomein in het geheel niet duidelijk. De samenhang tussen de verschillende beleids- en uitvoeringsdocumenten vertoonde op dit vlak gebreken. De operationalisering van de beleidsdoelstellingen als prioriteitenstelling behoeft volgens het onderzoeksrapport verbetering door hoofd- en sub-doelstellingen helder op elkaar aan te sluiten en meetbare indicatoren te formuleren.

Ten aanzien van de uitvoering en de organisatie

Het onderzoek wees uit dat de beschikbare capaciteit en expertise in algemene zin voldoende zijn om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Dit wordt jaarlijks geëvalueerd.

Uitzondering zijn de BOA's domein 1, waarbij organisatorische knelpunten zijn gebleken, waardoor kansen om integraal te werken onbenut blijven. Oorzaken zouden liggen in de inbedding, de taakomvang en de aansturing van de BOA's. Dagelijkse werkzaamheden worden sterk bepaald door signalen, wat ten koste gaat van programmatisch en thematisch toezicht op de gestelde prioriteiten. Handhaving vindt binnen dit domein eerder ad hoc dan programmatisch plaats, wat ten koste gaat van de effectiviteit.

Binnen het fysieke domein krijgen prioriteiten daarentegen daadwerkelijk extra aandacht en worden overtredingen zowel reactief als proactief signaleerd. De veronderstelde effectiviteit van toezicht binnen dit domein is als groot ingeschat.

Voor beide domeinen geldt echter dat daadwerkelijk inzicht in de maatschappelijke effecten en doelbereiking van uitgevoerde toezicht- en handhavingsacties ontbreekt.

Sturing door de raad

De gemeenteraad is actief betrokken bij het actualiseren en vaststellen van het handhavingsbeleid en heeft daarmee inhoudelijke en financiële kaders gesteld. Van controle op de uitvoering is echter nauwelijks sprake. Wel worden met enige regelmaat casuïstische vragen gesteld, maar de beantwoording hiervan heeft niet geleid tot een beleidswijziging. De

enquête liet de ontevredenheid van een aanzienlijk deel van de raad zien over de informatievoorziening vanuit het college, maar de raad heeft zelf niet eenduidig aangegeven waarover en wanneer hij wil worden geïnformeerd.

Omgevingswet

Anno 2018 luidde het oordeel dat de gemeente voldoende anticipeerde op de komst van de Omgevingswet.

Bijlage 7 – Onderzoeksbevindingen Inkoop en aanbesteding

Het onderzoek schetst een positief beeld van het inkoop- en aanbestedingsbeleid in Drimmelen. Met name de fasen 1 tot en met 4 (voortraject, specificeren, selectie, contracteren) zijn goed geborgd, de fasen 5 tot en met 7 (bestellen/uitvoering, bewaken/nazorg en evaluatie) kunnen beter. In het onderzoek worden de volgende conclusies getrokken.

Het onderzoek wijst uit dat het (toenmalige) inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente Drimmelen nog onvoldoende is geoperationaliseerd. Het inkoop- en aanbestedingsbeleid komt uit 2017 en is gebaseerd op het standaard inkoop- en aanbestedingsbeleid van de VNG met een lokale vertaling. De doelstellingen zijn niet SMART geformuleerd en/of geoperationaliseerd naar subdoelen, prestatie-indicatoren en activiteiten. De reden hiervoor is dat de gemeente nog geen inhoudelijk beleid heeft op thema's als Social Return on Investment (SROI), lokaal ondernemerschap en innovatie. In de uitvoering wordt aan deze thema's weliswaar invulling gegeven, maar kaders daarvoor ontbreken. Er is zeggend 'sprake van een 'gap' tussen strategisch niveau met beleidsdoelstellingen en uitvoering op operationeel niveau', aldus het rapport. Daardoor kan de effectiviteit van inkoop en aanbesteding niet worden gemeten. Het vorige inkoop- en aanbestedingsbeleid is geëvalueerd. Evaluatie op operationeel niveau is geen gemeengoed. Het is nog vaak afhankelijk van de projectleider of en in welke mate een aanbesteding wordt geëvalueerd.

Het Inkoopbureau vormt de spil van de uitvoering van de inkoopfunctie. De dienstverlening wordt als waardevol ervaren en is de laatste jaren qua toegevoegde waarde toegenomen. Dat blijkt onder meer uit het feit dat 90% of meer van alle aanbestedingen via het inkoopbureau loopt.

Contractbeheer- en management zijn voor verbetering vatbaar. De fasen in het inkoopproces na de fase 'Contracteren' (bestellen, bewaken, nazorg) zijn niet uitgewerkt in het inkoophandboek en zijn nog onvoldoende geborgd in de organisatie. Het Inkoopbureau verzorgt nu voor een klein deel van de contracten het beheer en contractmanagement.

De fasen 1 tot en met 4 van het inkoop- en aanbestedingsproces worden goed en gestructureerd doorlopen (de voorkant). De borging en uitvoering van de fasen 5 tot en met 7 zijn voor verbetering vatbaar (de achterkant).

Integriteit en rechtmatigheid zijn voldoende geborgd op het eerste deel van het inkoop- en aanbestedingsproces, maar er worden risico's gelopen binnen de laatste fasen van het inkoop- en aanbestedingsproces.

De raad is nadrukkelijk betrokken geweest bij het onderwerp inkoop.

Bijlage 8 – Gesprekspartners

Algemeen

Gemeentesecretaris
Griffier
Concerncontroller

ICT-beleid

Afdelingshoofd Middelen
Beleidsmedewerker interne controle, informatiebeveiliging en privacy
Informatieadviseur
Enterprise architect

Armoedebeleid

Wethouder met o.a. in portefeuille: Minimabeleid incl. schuldhulpverlening, Jeugdzorg en Jongerenbeleid
Afdelingshoofd Maatschappelijke Aangelegenheden
Beleidsmedewerker Armoede, minimabeleid en inburgering

Decentralisaties

Wethouder Minimabeleid en schuldhulpverlening
Wethouder Wmo en Participatie
Afdelingshoofd Maatschappelijke Aangelegenheden
Beleidsmedewerker Armoede, minimabeleid en inburgering
Beleidsmedewerker Sociale Zaken, Werk en Inkomen
Beleidsmedewerker Wmo
Beleidsmedewerker Jeugd
Consulent Werk en Inkomen
Consulent Wmo
Consulent Jeugd
Jeugdprofessional CJG Drimmelen - Geertruidenberg

Toezicht en handhaving

Beleidsmedewerker VTH
Beleidsmedewerker VTH
Manager afdeling Grondgebied
Buitengewoon Opsporingsambtenaar domein 1

Inkoop en aanbesteding

Afdelingshoofd Middelen
Coördinator team Facilitair
Inkoopadviseur Inkoopbureau West-Brabant