

‘Bedrijfsvoering in Beuningen’

KADERSTELLING EN MONITORING DOOR DE GEMEENTERAAD VAN DE GE-
MEENTELIJKE BEDRIJFSVOERING IN BEUNINGEN 2015-2022



Inhoud

Inleiding	2
Onderzoeksvraag en aanpak	3
De rol van de gemeenteraad (en van het college)	4
Kaders voor bedrijfsvoering en indicatoren	5
Kaders	5
Organisatievisie ‘Beuningen maken we samen’	6
BBV-indicatoren	8
Bedrijfsvoeringskaders	8
Monitoring en controle door de gemeenteraad	8
2015	9
2016	10
2017	12
2018-2022	14
Auditcommissie en de commissie Samenleving en Bestuur	15
Beleidsindicatoren	15
Resumerend	15
Concrete uitoefening kaderstellende en controlerende rol van de raad	16
Ontwikkeling van de personele lasten	16
Conclusies	17
Aanbevelingen	19
Documentatie	20
Interviews	20
Bijlage 1: Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders	21
Bijlage 2: Nawoord rekenkamer	26

Inleiding

De kosten voor de gemeentelijke bedrijfsvoering maken over het algemeen een groot en niet onbelangrijk deel van de Beuningse begroting uit. Zonder organisatie en zonder onze medewerkers zouden bestuurlijke wensen niet verder komen dan de raadszaal of de B&W-kamer, de gemeentelijke bedrijfsvoering dus.

In januari 2015 tekende De Gelderlander uit de mond van de toenmalige burgemeester op dat “na het verkleinen van het Beuningse ambtenarenapparaat de gemeente minder managers nodig heeft en coördinatorenbanen laat verdwijnen”. Een reorganisatie was volgens hem nodig vanwege het kleinere ambtenarenapparaat, maar ook omdat de gemeente zich een andere rol aanmeet.

De nieuwe organisatie zou van zes naar vier afdelingen gaan en ambtenaren meer individuele verantwoordelijkheid krijgen. Het aantal ambtenaren kromp van 200 naar 150 ambtenaren en van hen wordt een meer faciliterende rol verwacht. “We gaan niet meer vanuit het gemeentehuis bepalen wat er allemaal moet gebeuren, maar ondersteunen initiatieven van onze inwoners.”¹

De gemeentelijke overheid kenmerkt zich in de afgelopen twee decennia door een enorme dynamiek. Zo waren de implementatie van de decentralisaties op het sociaal domein (2015) en de implementatie van de Omgevingswet (2024) majeure opgaven. Daarnaast is de gemeentelijke overheid de voor burgers niet alleen de meest nabije overheid, maar ook een overheid die bovengemiddeld veel te maken heeft gehad met wets- en taakwijzigingen. En daarmee ook te maken heeft met mondige inwoners die hun rechten op het gemeentehuis komen verzilveren en inspraak verlangen bij ontwikkelingen die hen rechtstreeks aangaan. De gemeenteraad heeft in dit verband recent nog een Nota Participatiebeleid vastgesteld.²

Ook de Rijksoverheid heeft de gemeentelijke sector ontdekt als de uitvoerder van een groot aantal Rijksambities op het gebied van energie, klimaat, wonen, armoedebestrijding en de opvang van vluchtelingen en ontheemden. Binnen die complexe omgeving en context heeft ook de ambtelijke organisatie van de gemeente Beuningen zich ontwikkeld.

Deze ontwikkeling heeft zich niet alleen voltrokken binnen het primair proces, de voorbereiding en uitvoering van beleidstaken, maar ook binnen het secundair, het ondersteunende proces en de sturing en beheersing van deze processen. Al deze processen gezamenlijk worden over het algemeen aangeduid als ‘de bedrijfsvoering’, het domein waarbinnen de gemeenteraad gezien zijn kaderstellende en controlerende functie een belangrijke rol heeft.

De term ‘bedrijfsvoering’ is door mij gehanteerd conform de definitie die de Algemene Rekenkamer hier aan heeft gegeven, i.c. de bedrijfsprocessen binnen een gemeente om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren alsmede de sturing en beheersing daarvan.³

¹ <https://www.gemeente.nu/bedrijfsvoering/financien/beuningen-heeft-minder-management-nodig/>

² Kadernota Participatie, vastgesteld op 14 november 2023

³ Algemene Rekenkamer, Basisonderzoek bedrijfsvoering, 2003

Onderzoeksvraag en aanpak

Onderzoeksvraag

(Hoe) heeft de gemeenteraad van Beuningen invulling gegeven (of kunnen geven) aan zijn kaderstellende rol en in hoeverre heeft de gemeenteraad invulling gegeven (of kunnen geven) aan de controlerende taak ten aanzien van de gemeentelijke bedrijfsvoering. Kortom, hoe houdt de gemeenteraad van Beuningen grip op de bedrijfsvoering?

Deze hoofdvraag leidt tot de volgende deelvragen en het volgende normenkader.

a. Wat is de rol van de gemeenteraad ten aanzien van de gemeentelijke bedrijfsvoering en wat zijn de formele voorschriften die op de invulling hiervan betrekking hebben of hieraan ondersteunend (zouden) moeten zijn?

b. Wat zijn de door de gemeenteraad vastgestelde kaders voor de (ontwikkeling van de) gemeentelijke bedrijfsvoering, inclusief beleidsmatige kaders, doelstellingen, normen en streefwaarden?

Norm: er zijn (door de raad) vastgestelde kaders, inclusief eventueel daarin opgenomen doelen, normen en streefwaarden. Deze kaders zijn eenduidig en helder geformuleerd.

c. Welke ontwikkelingen zijn van belang geweest voor de gemeentelijke bedrijfsvoering en hoe heeft deze zich in de afgelopen jaren ontwikkeld?

Norm: de ontwikkeling van de bedrijfsvoering is herleidbaar tot de maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen binnen het primair proces.

d. Hoe is de ontwikkeling geweest van de kosten voor bedrijfsvoering, mede afgezet tegen het totaal van de begroting?

Norm: de kostenontwikkeling volgt de door de raad vastgestelde kaders en staan in een redelijke verhouding tot het totaal van de begroting.

e. Op welke wijze is de gemeenteraad in staat bent gesteld om de ontwikkeling van de bedrijfsvoering beleidsmatig en financieel te volgen en te controleren? Is de informatie toereikend en van voldoende niveau?

Norm: er is informatie en er zijn periodieke rapportages gericht aan de gemeenteraad die voldoen aan de daaraan te stellen kwaliteitseisen.

f. Op welke wijze heeft de gemeenteraad concreet invulling gegeven aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

Norm: de gemeenteraad stelt actief vragen of doet voorstellen ter verbetering van de bedrijfsvoering.

Onderzoeksaanpak

Aan de hand van de door de gemeenteraad vastgestelde begrotingen, jaarrekeningen, rapportages, beleidsdocumenten en (voor zover mogelijk) verslagen van raadsvergaderingen heb ik de door de gemeenteraad vastgestelde bedrijfsvoeringskaders en monitoring in beeld gebracht.

Daarbij steun ik in ieder geval op de in de programmabegroting en jaarrekening verplichte paragraaf bedrijfsvoering en heb ik die beoordeeld die op de mogelijkheid die deze de raad zou moeten geven om kaders te stellen, bij te sturen en te controleren. Daarnaast ben ik op zoek gegaan naar rapportages en documenten en naar de ontwikkeling van de (in de begroting en jaarrekening verplicht opgenomen) BBV-indicatoren (deskresearch).

De onderzoeksperiode is bepaald op de periode 2015-2022, vanaf de laatst mij bekende (grote) reorganisatie tot en met de laatst door de gemeenteraad vastgestelde jaarrekening (2022) en behandeling van programmabegroting 2023. Tot slot heb ik getracht om de ontwikkeling van de personeelskosten in beeld te brengen en een poging gedaan deze te duiden.

De rol van de gemeenteraad (en van het college)

De gemeenteraad ‘gaat’ weliswaar niet over de inrichting van de ambtelijke organisatie en is evenmin de werkgever van het ambtelijk personeel. Dat is immers, met uitzondering van de raadsgriffie, het college van B&W. De gemeenteraad gaat echter *wel* over de bedrijfsvoeringskaders en de middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld. Alle heersende beelden en opvattingen over een gewenste terughoudende rol van de raad ten spijt, de wetgever is daar volstrekt helder over.

In de Nota van Toelichting bij het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) wordt toegelicht “dat in de begroting paragrafen worden opgenomen, waarin de beleidslijnen worden vastgelegd met betrekking tot beheersmatige aspecten en de lokale heffingen. Doel van de paragrafen is dat onderwerpen die versnipperd in de begroting staan worden gebundeld in een kort overzicht, waardoor provinciale staten respectievelijk *de raad* voldoende inzicht krijgen. De paragrafen geven een dwarsdoorsnede van de begroting.”⁴ Een van die (verplichte) paragrafen is de paragraaf bedrijfsvoering.

Wat verstaat de wetgever echter onder ‘bedrijfsvoering’? Welnu, dat is terug te vinden in toelichting op artikel 14, i.c. “Bedrijfsvoering bestaat traditioneel uit de onderdelen personeel, informatisering, automatisering, communicatie, organisatie, financieel beheer (waaronder de administratieve organisatie en de interne controle) en facilitaire dienstverlening (waaronder huisvesting). Bedrijfsvoering houdt tegenwoordig echter meer in. Het is meer en meer van belang voor het verwezenlijken van de programma's en in verband daarmee voor een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend beheer en beleid. Bovendien zijn de externe en interne processen van provincies en gemeenten nauwer met elkaar vervlochten geraakt vanwege de toegenomen behoefte van burgers aan responsiviteit. De bedrijfsvoeringsparagraaf dient inzicht te geven in de stand van zaken en de beleidsvoornemens omtrent de bedrijfsvoering. Daarbij dient een relatie te worden gelegd met het uitvoeren van de programma's in het programmaplan.” De wetgever heeft met het oog daarop dus in de programmabegroting een aparte, verplichte paragraaf bedrijfsvoering voorgeschreven.⁵

De gemeenteraad moet dus eisen (kunnen) stellen aan de bedrijfsvoering en kunnen controleren of het college op doeltreffende, doelmatige en rechtmatige wijze daaraan invulling geeft. De

⁴ Besluit van 17 januari 2003, houdende de voorschriften voor de begrotings- en verantwoordingsdocumenten, uitvoeringsinformatie en informatie voor derden van provincies en gemeenten (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten), artikelsgewijze toelichting.

⁵ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, artikel 9, lid 2f en 14. (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01>)

bedrijfsvoeringsprocessen zorgen er immers voor dat de programma's (kunnen) worden uitgevoerd. Het is helder dat de wetgever heeft bepaald dat dit expliciete aandacht behoeft van de raad. Dat is echter nog niet hetzelfde als het bewustzijn bij diezelfde raad dat hij hier iets mee moet, laat staan hier in de praktijk concreet invulling aan geeft (of kan geven).

Het college is belast met de uitvoering van het beleid en moet proberen de gestelde doelen ten aanzien van de bedrijfsvoering te realiseren. De wijze waarop deze doelstellingen gerealiseerd worden is aan het college. De kaders moeten uiteraard voldoende ruimte bieden aan het college om het beleid ook daadwerkelijk te kunnen realiseren. Het is dus van belang dat de raad op hoofdlijnen (de beleidsvoornemens) stuurt en niet in detail. De gemeenteraad stelt vooraf de kaders vast en het college rapporteert hierover.

Voorbeelden van kaders zijn bijvoorbeeld de hoogte van het ziekteverzuim, het maximale percentage inhuur, kaders voor het communicatiebeleid, (de mate van) intergemeentelijke samenwerking, financiële en dienstverleningskaders of de mate waarin de gemeentelijk inkoop duurzaam is. Allemaal zaken waarover de gemeenteraad aan het college kaders kan meegeven.

De gemeenteraad speelt dus een belangrijke rol bij de bedrijfsvoering van een gemeente:

1. Beleidskaders en financiële grenzen: De gemeenteraad bepaalt de beleidsmatige en financiële grenzen voor de uitvoering door het college van burgemeester en wethouders.
2. Kaderstelling en visie: De gemeenteraad stelt kaders en visies op voor de bedrijfsvoering, zoals het vaststellen van beleidsplannen ten aanzien van informatiemanagement, inkoop en aanbesteding, dienstverlening of duurzaamheid.
3. Strategische keuzes: De gemeenteraad neemt strategische beslissingen over de richting van de gemeentelijke bedrijfsvoering. Dit kan betrekking hebben op investeringen, samenwerking met andere gemeenten, digitalisering en duurzaamheid.
4. Toezicht en controle: De gemeenteraad houdt toezicht op de bedrijfsvoering van de gemeente. Dit omvat het monitoren van de uitvoering van beleid, het evalueren van resultaten en het controleren van de financiën.⁶

Kortom, de gemeenteraad heeft een cruciale rol in het bewaken, sturen en vormgeven van de bedrijfsvoering van de gemeente. Het zorgt ervoor dat de gemeente efficiënt en effectief functioneert ten behoeve van haar inwoners.

Kaders voor bedrijfsvoering en indicatoren

Kaders

In iedere gemeentebegroting en jaarrekening treft u de (verplichte) paragraaf 'bedrijfsvoering' aan. Zoals aangegeven dient deze paragraaf ten minste inzicht te geven in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering.

⁶ Dit is overigens een stuk breder het controleprotocol. Dit document heeft namelijk betrekking op de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstellingen en de daarbij verder te hanteren goedkeurings- en rapporteringstoleranties.

De inhoudelijke beleidsdoelstellingen zijn opgenomen in de programma's. De paragraaf bedrijfsvoering vormt hierdoor feitelijk een dwarsdoorsnede van de programma's en is erop gericht om de realisatie van de beleidsdoelstellingen, te sturen, beheersen en ondersteunen. Het omvat onder meer zaken als personeelsbeleid, informatie(voorziening), financieel beheer en dienstverlening.⁷

Organisatievisie 'Beuningen maken we samen'

Dit onderzoek en de rol van de gemeenteraad begint op 23 december 2014 met de vaststelling (door het college van B&W) van de doorontwikkeling van de organisatievisie 'Beuningen maken we samen' naar een nieuw organisatieplan en een nieuwe organisatiestructuur. De aanleiding voor deze visie was het perspectief van 'veel veranderingen en ontwikkelingen' en de overtuiging dat er een omslag nodig is naar een gemeentelijke organisatie die niet allen zaken regelt die inwoners zelf niet kunnen regelen, maar ook de samenleving daartoe faciliteert. Kortom, ruimte geven aan 'kracht van de samenleving'. Voorafgaand aan de totstandkoming en vaststelling (door het college van B&W) van deze visie heeft er een sessie met de gemeenteraad plaats gevonden.⁸ De visie is in twee jaar tijd ontwikkeld en zal door meerdere werkgroepen worden geïmplementeerd. De start is afgerond met een nieuwe organisatiestructuur (die deze omslag moet ondersteunen).⁹ In aansluiting op het opstellen van de visie zijn meerdere werkgroepen van start gegaan om de visie te implementeren. Een eerste resultaat van dit implementatietraject is het vormgeven van een nieuwe organisatiestructuur.

De ambitie is om door te groeien naar een extern gerichte organisatie die niet meer op basis van kennis en eigen overtuiging bepaalt wat goed is voor de samenleving, maar samen met burgers bedrijven invulling gaat geven aan de behoeften en wensen in de samenleving past een nieuwe organisatiestructuur. In de visie zijn een aantal (leidende) organisatieprincipes opgenomen, namelijk het vergroten van de externe gerichtheid, klantgerichtheid, resultaatgerichtheid, een logische clustering van taken, samenwerking en taakvolwassen medewerkers. Zoals aangegeven dient de nieuwe organisatiestructuur deze principes (niet te belemmeren, maar) te ondersteunen. De gemeente Beuningen koos voor het burgerlogicamodel, ook wel het gekanteld afdelingenmodel genoemd.

Het burgerlogicamodel is afgeleid van de veronderstelde rollen van burgers binnen een gemeente. Het gaat hierbij om de burger als wijkbewoner, partner en als klant bij dienstverlening. Daarnaast wordt een (toenemend) beroep gedaan op de 'eigen kracht van inwoners'. Ik merk hierbij op dat deze insteek in deze periode beleidsmatig erg in opkomst was, zeker tegen de achtergrond van de decentralisaties in het sociaal domein. De verwachtingen ten aanzien van het zelfoplossend vermogen van inwoners en gemeenschappen, met name ten aanzien van maatschappelijke ondersteuning, waren erg groot.

Een sterk punt van dit model is de integratiekracht: sociale en fysieke specialismen staan dicht bij elkaar. Hierdoor werken beide specialismen gezamenlijk aan een maatschappelijk probleem. Hier is dus meer sprake van indeling naar product. Dit houdt in dat medewerkers, die verantwoordelijk zijn voor een bepaald product (bijvoorbeeld een vergunning of beleidsstuk), geclusterd worden. Een zwak punt van het model is de samenwerking tussen de front- en backoffices.¹⁰ Binnen de nieuwe structuur zal hier dus aandacht voor behoren te zijn, om te voorkomen dat beleid en uitvoering los

⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handreiking Paragraaf Bedrijfsvoering voor Raadsleden, juli 2007, pagina 2

⁸ Interview secretaris, hoofd bedrijfsvoering

⁹ B&W-voorstel BW14.01019, 24 december 2014

¹⁰ Bestuurskunde Rotterdam, Gemeente Westland: de Wabo geïmplementeerd! 2007

van elkaar komen te staan en dat de uitvoering (te) leidend wordt voor de doelstellingen van het bestuur en de organisatie. In tegenstelling tot

Tegelijkertijd ambieert de gemeente Beuningen dat medewerkers die dagelijks in contact staan met de burger snel kunnen handelen, proactief samenwerken met de burger, zelf oplossingen bedenken en verantwoordelijkheid nemen. Persoonlijk leiderschap en ondernemerschap, meer eigen verantwoordelijkheid van individuele medewerkers en teams is daarbij belangrijk. Tot slot dient er met deze organisatieaanpassing een taakstelling op de kosten van het management ter grootte van €260.000,- te worden gerealiseerd.¹¹ Dit dient te worden gerealiseerd door een vermindering van het aantal organisatieonderdelen en daarmee van het aantal managers en coördinatoren. Door ontwikkelingen als taakvolwassen medewerkers, leiderschap/ondernemerschap over het eigen werk, de ontwikkeling naar een netwerkorganisatie, de veranderende rol van het management en de gezamenlijke verantwoordelijkheid binnen de teams, wordt een aparte functie van coördinator overbodig, zo is de overtuiging.¹²

Op 7 oktober 2015, tien maanden na vaststelling daarvan door het college van B&W, is de nieuwe organisatiestructuur gepresenteerd aan de raadscommissie Financiën en AZ. In het raadsinformatiesysteem zijn de vergaderingen van deze raadscommissie echter niet (meer) vindbaar en daarmee raadpleegbaar. Onduidelijk is wat er aan informatie is gewisseld en wat de raadscommissie daarvan heeft gevonden.

Na anderhalf en na drie jaar is er een evaluatie voorzien.¹³ Toetsteen hierbij is of de hiervoor genoemde organisatieprincipes worden gerealiseerd. Deze heb ik echter niet aangetroffen, noch heb ik documenten, agenda's of verslagen aangetroffen die duiden op informatievoorziening hierover aan het college of aan de gemeenteraad. Ook in de paragraaf bedrijfsvoering van in de onderzoeksperiode uitgebrachte begrotingen en jaarstukken heb ik hier iets over teruggevonden. Desgevraagd is aangegeven dat er inderdaad geen evaluatie zoals afgesproken is uitgevoerd. Wel zijn er gesprekken gevoerd met medewerkers en met de ondernemingsraad.¹⁴ Ik heb dit overigens niet kunnen verifiëren aan de hand van documenten, omdat deze -ondanks mijn verzoek daartoe- niet zijn geleverd.

Samenvattend, op basis van al het voorafgaande, destilleer ik bij de vaststelling van de nieuwe organisatievisie en organisatiestructuur in 2014 als bedrijfsvoeringskader:

1. Een gemeentelijke organisatie op basis van de organisatievisie 'Beuningen maken we samen';
2. Een kleinere, plattere ambtelijke organisatie, i.c. een vermindering van het aantal afdelingen van zes naar vier en een reductie van het aantal ambtenaren van 200 naar 150 medewerkers;
3. Met een kleiner management en (daarmee) een besparing van €260.000,- structureel.
4. Een ontwikkeling naar een extern georiënteerde, productgeoriënteerde netwerkorganisatie met taakvolwassen medewerkers;
5. Die samen met burgers en bedrijven invulling gaat geven aan de behoeften en wensen in de samenleving;
6. Te evalueren anderhalf respectievelijk drie jaar na startdatum.

¹¹ In de visie, die als bijlage bij het collegevoorstel is opgenomen wordt overigens gesproken over een taakstelling van €250.000,-. Beuningen maken we samen, pag. 6

¹² Beuningen maken we samen, pagina 12

¹³ B&W-voorstel BW14.01019, 24 december 2014, pagina 2

¹⁴ Interview

Op 1 maart 2016 stelde de gemeenteraad de werkwijze, aansluitend op de een jaar eerder aan de raad aangeboden tussenrapportage visie Ruimte om mee te doen, vast. In deze notitie wordt aangegeven wat het om gaan met burgerinitiatieven betekent voor samenleving, bestuur en organisatie.¹⁵

BBV-indicatoren

Om de gemeenteraad in staat te stellen zicht en grip te houden op de ontwikkeling van de bedrijfsvoering schrijft de wetgever, naast de verplichte paragraaf bedrijfsvoering, in het Besluit begroting en verantwoording ook een aantal verplichte indicatoren (wat betreft de gemeentelijke bedrijfsvoering) voor.¹⁶ Indicatoren die de raad in staat stelt om aan het college kaders mee te geven en deze te controleren. Dat betreft de volgende kengetallen:

1. Formatie in fte per 1.000 inwoners
2. Bezetting in fte per 1.000 inwoners
3. Apparaatskosten in kosten per inwoner
4. Externe inhuur als % van de totale loonsom, inclusief totale kosten inhuur externen
5. Overhead als % van de totale lasten

Bedrijfsvoeringskaders

Naast de verplichte bedrijfsvoeringsparagraaf kennen veel gemeenten ook bedrijfsvoeringskaders waarmee de gemeenteraad het speelveld heeft bepaald waarbinnen de invulling van de gemeentelijke bedrijfsvoering invulling moet krijgen.

Een voorbeeld van een dergelijk kader is het in februari 2015 verschenen informatiebeleidsplan 2015-2018. "Een plan waarin wij uitschrijven waar we de komende tijd aan gaan werken om een zorgvuldige en betrouwbare overheid te blijven, maar ook om nieuwe taken uit te voeren en nieuwe en belangrijke ambities waar te maken."¹⁷ Concreet, een plan dat de rol van informatie beschrijft en bepaalt binnen de in de organisatievisie en de in het organisatieplan opgenomen ontwikkeling. Daarnaast heeft het beleidsplan met name betrekking op het opdrachtgeverschap aan de Informatiedienst Rijk van Nijmegen (I-RvN). Opvallend is de zeer bescheiden rol die de gemeenteraad in dit document wordt toegedicht, namelijk dat het mogelijk is om wensen aan te geven naar aanleiding van een (nog plaats te vinden) werkbezoek aan de i-RvN. Het beleidsplan is overigens niet door de gemeenteraad vastgesteld.

Monitoring en controle door de gemeenteraad

In het vorige hoofdstuk heb ik u het ontwikkelperspectief voor de gemeentelijke organisatie geschetst zoals dat in december 2014 door het college is vastgesteld en op basis waarvan de organisatie zich de afgelopen 8 jaar zich moeten hebben ontwikkeld.

In dit hoofdstuk schets ik u deze wijze waarop hierover door het college aan de gemeenteraad is gerapporteerd en hoe de raad in staat is gesteld het college te controleren en/of hierop (bij) te sturen.

De wetgever schrijft -zoals eerder aangegeven- een verplichte paragraaf bedrijfsvoering voor in de begroting en jaarrekening. Dit zijn de voor de gemeenteraad de meest voor de hand liggende document om kaders te stellen en de opvolging daarvan meerjarig te volgen. Om mij een beeld te vormen

¹⁵ Raadsvoorstel Update Ruimte om mee te doen, 1 maart 2016

¹⁶ Regeling beleidsindicatoren gemeenten, 24 maart 2016

¹⁷ Informatiebeleidsplan 2015-2018, februari 2015, pagina 2.

hoe dat voor de gemeenteraad is geweest heb ik de raadsagenda's, inclusief de daarop geagendeerde begrotingen bekeken uit de periode 2015-2024 en de jaarrekeningen uit de periode 2015 t/m 2022.¹⁸ Hieronder treft u -tot en met 2017 per kalenderjaar en daarna omwille van de leesbaarheid voor de periode 2018-2022- mijn bevindingen aan.

2015

In januari 2015 heeft de gemeenteraad een bescheiden aanpassing gedaan aan het gemeentelijk aanbestedingsbeleid. Dit was een beperkte aanpassing op het in 2012 door de gemeenteraad vastgestelde aanbestedingsbeleid.¹⁹ Op 24 maart stelde de raad het Treasurystatuut Beuningen 2015 vast, met de uitgangspunten, doelstellingen, richtlijnen en limieten van de treasuryfunctie.²⁰

In juni vinden we het jaarverslag 2014 met daarin aandacht voor de organisatieontwikkeling. Daarnaast wordt er gemeld dat op 1 oktober 2014 de Informatiedienst Rijk van Nijmegen (I-RvN) formeel van start is gegaan en dat er in 2015 hard gewerkt gaat worden aan het realiseren van een nieuw technisch netwerk. Tot slot maakt het jaarverslag melding van een door het college in juni van de voorafgaande jaar vastgestelde controleplan. Het is -getuige de paragraaf 'bezuinigingen'- duidelijk dat de gemeente Beuningen in 2015 uit een meerjarig financieel lastige periode kwam. Op dat moment diende er nog €596.000,- te worden gerealiseerd, waarvan een aanzienlijk aandeel ten laste van de ambtelijke formatie. Tijdens de raadsbehandeling van de jaarstukken merkt een gemeenteraadslid op dat de raad van de eigen ambtelijk organisatie in de voorliggende jaren 'enorme offers' heeft gevraagd. Dit overigens niet tegen de achtergrond van de organisatieontwikkeling of de inhoud van de paragraaf bedrijfsvoering, maar in het perspectief van degenen die hebben bijgedragen aan het beter dan verwachte rekeningresultaat. Over de bedrijfsvoering wordt, behoudens een foutieve boeking van een reserve of voorziening, geen enkele opmerking geplaatst of vraag gesteld.

In juli vinden we in de kaderbrief voor de begroting 2016 de mededeling dat €38.000,- van de ingeboekte €100.000 bezuiniging op de formatie (klantmanager inkomen) niet kan worden gerealiseerd en ten laste wordt gebracht van het in 2012 ingesteld risicobudget. De reden is dat is gebleken dat de gemeente Beuningen meer algemene uitkering ontvangt vanwege een toegenomen aantal en een te verwachten toename van het aantal bijstandsontvangers.

In de in september geagendeerde zomernota wordt melding gemaakt van de op 1 juli 2015 gerealiseerde herinrichting van de organisatie, waarbij het aantal afdelingen is terug gegaan van zes naar vier afdelingen. Daarnaast wordt er voorgesteld om in het kader van het vervolg op de doorontwikkeling van het project procesmatig organiseren €57.390 te onttrekken uit de reserve incidentele prioriteiten. Dat (onttrekken aan reserves) vergt immers een raadsbesluit.

In de programmabegroting 2016, die op 10 november werd besproken, lezen we in de paragraaf bedrijfsvoering dat "om een toekomstbestendige organisatie te zijn en de bezuinigingsdoelstelling te kunnen behalen (er) is gekozen voor een nieuwe structuur waarin een flexibele inzet van eigen medewerkers en mobiliteit nodig zijn."²¹ Kortom, een dubbelslag, toekomstbestendig en goedkoper. Er is aandacht voor het ontwikkelperspectief van het team DIV, het proces met betrekking tot de iRvN, de verwachting dat de gemeente Beuningen per 1 januari 2016 zal voldoen aan de wettelijke eisen

¹⁸ De jaarrekening 2023 was tijdens de onderzoeksperiode nog niet gereed.

¹⁹ Raadsvoorstel BW14.00914, 27 januari 2015

²⁰ Raadsvoorstel BW15.00078,

²¹ Programmabegroting 2016, pagina 82.

die gesteld worden aan de Basisregistratie Grootschalige Topografie en er om aan de wettelijke verplichtingen die gesteld worden aan de Basis Registratie Personen in 2016 samenwerking gezocht zal worden met gemeenten in de regio voor een gemeenschappelijke aanbesteding. Een mededeling over een in 2015 reeds afgeronde interne verhuizing en de aankondiging van de doorontwikkeling van de verouderde website completeren de paragraaf. Het lijkt me vrijwel onmogelijk om op basis hiervan als raadslid een goed beeld te hebben van de voor 2016 voorgenomen ontwikkeling van de bedrijfsvoering.

2016

Op 1 maart 2016 stemt de raad in met het aanpassen van aanbestedingsbeleid in verband met het regionaal Social Return beleid, hetgeen leidt tot een aanpassing in de Beuningse Leidraad inkoop- een aanbestedingsbeleid. Noch in de paragraaf bedrijfsvoering in de begroting 2016, noch in deze paragraaf in de jaarstukken 2016 treffen we enige verwijzing naar deze aanpassing aan.

Op 14 juni stemt de raad in met een initiatiefvoorstel waarmee de raad de directeur van de rekenkamer verzoekt om onderzoek te doen naar de effecten van de verschillende scenario's van samenwerking, in het bijzonder ook de voor- en nadelen daarvan. De aanleiding daartoe was een gesprek dat gedeputeerde Markink had met een raadsdelegatie in het kader van het project Beter Bestuur, gericht op de bestuurskracht van de gemeente Beuningen.

Het doel van het onderzoek is “om inzicht te krijgen in de sterkten en zwakten in de taakuitvoering van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie, in relatie tot zichzelf, in relatie tot elkaar, in relatie tot de maatschappelijke omgeving, in relatie tot de burger en in relatie tot bestuurlijke partners.”²² Nadrukkelijk dient het onderzoek in te gaan op de 5 ‘k’s, die -op één na- betrekking hebben op de kwaliteit, kwetsbaarheid, kostenbeheersing en nabijheid van de gemeentelijke dienstverlening. Doelen die, zoals we eerder hebben gezien, nauw aansluiten bij het anderhalf jaar daarvoor ingezette organisatieveranderingstraject.

In juli staan de jaarstukken 2015 en de kaderbrief 2017 geagendeerd. In de jaarstukken wordt een (veel) beter verwacht positief rekeningresultaat gerapporteerd, met name met een incidenteel karakter en in belangrijke mate toe te schrijven aan de ontwikkelingen in het sociaal domein. Er wordt gemeld dat het de nieuwe taken op het sociaal domein (de decentralisaties) goed zijn opgepakt en dat er samenwerking wordt gezocht op dit terrein binnen de regio. Ook wordt de voortgang gemeld ten aanzien van de overgang van het systeembeheer naar de iRvN. Interessante ontwikkelingen, zeker gegeven het verzoek van de raad in de maand daarvoor aan de directeur van de rekenkamer. Ondanks de taakuitbreiding op het sociaal domein is, en dat is gegeven het toegenomen takenpakket evenwel bijzonder, het aantal medewerkers in 2015 opnieuw verder afgenomen.²³ Elementen van het Nieuwe Werken zijn en worden ingevoerd en ambtenaren gebruiken het gemeentehuis als ‘uitvalsbasis’ omdat ze in toenemende mate werkzaamheden verrichten in de regio. Het aantal fysieke werkplekken is als gevolg daarvan ook afgenomen. Anderhalve pagina paragraaf bedrijfsvoering waarvan de helft wordt besteed aan de inhoud van het intern controleplan 2015.

In jaarstukken is de in de kaderbrief 2016 opgenomen tekst (van een jaar eerder) waarin melding wordt gemaakt van het deels niet kunnen invullen van een bezuiniging op de formatie letterlijk

²² Initiatief raadsvoorstel BW16.00350 “Onderzoek effecten samenwerkingsscenario's”, 16 juni 2016

²³ Programmarekening 2015, pagina 115

herhaald.²⁴ Uit de jaarstukken, net als het jaar daarvoor, is niet te achterhalen hoeveel formatieplaatsen de organisatie heeft en wat de ontwikkeling daarvan is geweest. We lezen enkel dat het aantal is afgenomen, hetgeen -zo is mijn inschatting- mede zal zijn veroorzaakt door de overdracht van het systeembeheer aan de iRVN. In de beantwoording van de technische vragen (vraag van de commissie FIN/AZ) wordt opgemerkt dat er in 2015 €260.000 aan bezuinigingen is gerealiseerd met als aanduiding 'personeel management'. In de kaderbrief 2017 is, behoudens de aankondiging dat ambtenaren gebruik kunnen maken van het IKB (individueel Keuzebudget), de gevolgen van de invoering van de Basisregistratie Personen (BRP) en de met de overdracht van de BRIKS-taken naar de ODRN gemoeide frictiekosten, niets opgenomen over de ontwikkeling van de bedrijfsvoering.

In de zomernota 2016 die in september is geagendeerd treffen we de opmerking dat Beuningen zelfstandig niet (meer) kan voldoen aan de wettelijke kwaliteitscriteria ten aanzien van de VTH-taken²⁵ en (daarom) regionale samenwerking noodzakelijk is.

In de programmabegroting 2017 lezen we dat de overheadkosten niet direct te verminderen zijn als gevolg van de lagere doorbelasting, omdat de personele kosten niet verder kunnen worden vermindert, vanwege de minimaal noodzakelijke ondergrens aan formatie.²⁶ Kortom, de formatieve omvang van de bedrijfsvoering (die wordt omgeslagen over de organisatieproducten) lijkt een kritische ondergrens te hebben bereikt.

In paragraaf bedrijfsvoering wordt opgemerkt dat de organisatieontwikkeling vorm krijgt, de organisatie platter is geworden en er vertaalslagen plaats vinden naar team- en medewerkersniveau. Er wordt aangegeven dat er sprake zal zijn van een migratie van applicaties van interne naar externe hosting en een intensievere samenwerking en afstemming in de regio om hard- en systeemsoftware, netwerken en werkplekken inclusief standaard KA-software (kantoorautomatisering) en telefonie regionaal waar mogelijk te uniformeren. Tot slot wordt de instelling van een beveiligingsadviescommissie en de opvolging van de nieuwe opzet van de Programmabegroting 2016 van de werkgroep Herijking Programmabegroting gememoreerd.

Bij de set beleidsindicatoren treffen we voor het eerst (conform het BBV) informatie over de formatie-omvang en de bezetting, het overheadpercentage, de apparaatskosten en de omvang van de externe inhuur.²⁷ De formatieomvang en -bezetting bedragen een zeer bescheiden 4,6 fte, respectievelijk 4,3 fte per 1.000 inwoners. Iets meer dan een kwart lager dan het gemiddelde van de voor de gemeente Beuningen relevante grootteklasse. Ook het overheadpercentage was met 9,33% buitengewoon bescheiden.²⁸

In de bijlage bij de begroting betreffende de technische vragen treffen we één vraag aan die indirect aan de bedrijfsvoering raakt en dat betreft een verzoek om de wijze waarop de overhead is opgebouwd nader toe te lichten.

²⁴ Programmarekening 2015, pagina 168

²⁵ Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

²⁶ Programmabegroting 2017, pagina 6

²⁷ Programmabegroting, pagina 123

²⁸ De gemiddelde formatie-omvang van de klassegrootte 20.000-50.000 inwoners bedroeg in 2016: 6,3 fte/1.000 inwoners. De gemiddelde externe inhuur voor de klassegrootte bedroeg in 2016: 13%. (A&O-fonds Gemeenten, Personeelsmonitor 2016)

2017

Op de agenda van de raadsvergadering van 27 januari treffen we het rapport aan van de directeur van de rekenkamer. Zij heeft “op een rijtje gezet wat we kunnen verwachten voor de zelfstandige gemeente Beuningen binnen nu en tien jaar”. De uitdagingen die zij op dat moment signaleert “kunnen vooral gevonden worden op het aspect van de organisatie en financiën: op peil houden van de kwaliteit van de dienstverlening en de bestuurlijke ondersteuning, omgaan met de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie en volhouden van de strenge begrotingsdiscipline, om zo richting 2024 stap voor stap de financiële kwetsbaarheid te verminderen.” Kortom, afgezien van de eerder door haar gesignaleerde inhoudelijke opgaven, met name een focus op de gemeentelijke bedrijfsvoering.

Zij geeft aan dat Beuningen beschikt over een relatief kleine ambtelijke organisatie, vergeleken bij andere gemeenten met dezelfde omvang, met name wat betreft de beleidsstaf. De consequentie van de krappe formatie is, zoals bij zoveel kleinere gemeenten, dat er sprake is van veel eenpitters en dubbelfuncties, met name bij de afdeling Beleid en Ontwikkeling, maar ook de afdeling Informatie en Bedrijfsvoering. Specialistische kennis moet soms noodgedwongen extern worden ingehuurd, maar zoals we zien in de BBV cijfers bedroeg de externe inhuur in Beuningen in 2016 slechts 71% van het gemiddelde van de klassegrootte. Deze situatie maakt de ambtelijke organisatie behoorlijk kwetsbaar.²⁹ Taken blijven soms noodgedwongen liggen en ze merkt op dat voorlopig niet te verwachten is dat er financiële ruimte ontstaat om hier in personele zin iets aan te doen. Regionale samenwerking is, met name ten aanzien van de uitvoering, onmisbaar om Beuningen als zelfstandige gemeente te (kunnen) laten voortbestaan.

Ook het college geeft in zijn bestuurlijke reactie op het rapport aan zich er van bewust te zijn dat er in de ambtelijke organisaties inderdaad diverse eenpitters zijn, maar dat dit echter pas tot kwetsbaarheid leidt als er uitval optreedt. Het ziekteverzuim in de gemeente Beuningen is laag en over het algemeen is langdurige uitval goed in te vullen met inhuur. Een relatief kleine formatie heeft, zo geeft het college aan, echter ook goede kanten. “Er zijn korte lijnen, waardoor het mogelijk is om snel te schakelen tussen bestuur en ambtelijke organisatie en tussen medewerkers onderling. Iedere medewerker doet er toe en is verantwoordelijk voor een overkoepelend aantal taken waardoor er een hoge mate van betrokkenheid en loyaliteit is aan de gemeente Beuningen.”³⁰

Tijdens de raadsbehandeling staan de verschillende fracties uitgebreid stil bij de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie, de een wat meer en wat langer dan de ander. De portefeuillehouder meent echter, namens het college, dat dit in de praktijk wel meevalt en er ‘echt niet iedere dag kasten. Het is af en toe kwetsbaar, maar we rooien het best wel”, zo stelt hij vast. Het rapport, noch de raad spreekt een voorkeur uit ten aanzien van het vervolg van deze discussie. Een maand later, in de raadsvergadering van 28 maart 2017 krijgt deze discussie een vervolg met een verworpen en vervolgens (met pen) opgestelde en aangenomen motie waarin het college gevraagd wordt een business-case opstellen waarin wordt uitgewerkt hoe Beuningen zelfstandig kan blijven, onder welke voorwaarden, wat daarvoor moet gebeuren en de financiële betekenis daarvan.

Op 28 maart wordt de financiële verordening vastgesteld. In het betreffende raadsvoorstel wordt een aantal bedrijfskaders aangekondigd die in de loop van 2017, 2018 en 2019 ter vaststelling of actualisatie aan de raad zullen worden voorgelegd. Het betreft de (op dat moment nog niet bestaande)

²⁹ Klaartje Peters, Rekenkamer Beuningen, Bestuurlijke scenario's gemeente Beuningen. Opgaven en opties op een rijtje. November 2016, pagina 24

³⁰ Bestuurlijke reactie op rekenkamerrapport Bestuurlijke scenario's gemeente Beuningen, januari 2017.

Nota kaders voor prijzen en leveringen van gemeentelijke goederen die in december zal worden aangeboden. Voorts een eerste versie van een Nota onderhoudsplan gebouwen in 2019, de Nota grondbeleid, in aansluiting van hetgeen in de paragraaf grondbeleid in de begroting is opgenomen.³¹

In de programmarekening 2016, die in juli op de raadsagenda staat wordt verslag gedaan van de organisatieontwikkeling. In de bijlage bij de jaarstukken met 42 schriftelijke (raads-)vragen over de jaarstukken en de kaderbrief voor de begroting 2018 wordt geen enkele vraag gesteld over de (ontwikkeling van de) bedrijfsvoering.

In de kadernota lezen we dat er in 2018 een aantal ontwikkelingen op de gemeentelijke organisatie afkomen, zoals de invoering van de Omgevingswet, de scherpe eisen voor het veilig beheren van de informatie, de invoering van het zaakgericht werken en de invoering van een nieuw Burgerzakensysteem. Waarvoor -en dat is opvallend- door de organisatie was voor €0,4 miljoen aan structurele middelen was gevraagd. Het college geeft aan dat met de gemeentesecretaris is afgesproken dat de gemeentelijke organisatie vanaf 2018 een jaarlijks te indexeren vast bedrag ontvangt voor de gemeentelijke bedrijfsvoering en dat er een structureel bedrag beschikbaar wordt gesteld van €0,2 miljoen ten behoeve van de invulling van de hiervoor genoemde ontwikkelingen én voor de afwerking van een beperkt aantal nog niet gerealiseerde personele bezuinigingen.³² Een toelichtende vraag had hier niet misstaan.

In de raadsvergadering van 19 september staat de eerder door de raad bestelde businesscase over de toekomst van Beuningen geagendeerd. Het is een hoewel breed ingestoken, relatief compacte notitie die aan actualiteit weinig lijkt te hebben ingeboet. En hoewel er expliciet wordt verwezen naar het rapport van mijn voorganger en naar de door de raad aangenomen motie (waarin de raadsmeerderheid van de raad zijn wens om zelfstandig te blijven, mits dit organisatorisch en financieel mogelijk is)³³, tref ik geen enkele indicatie aan die aangeeft of dit ook daadwerkelijk organisatorisch en financieel mogelijk is. De organisatie geeft aan dat het college destijds bewust geen businesscase heeft opgesteld (waarin deze informatie zou zijn opgenomen). Meerdere redenen zouden hiervoor aan te wijzen zijn, zoals de verdeeldheid in de gemeenteraad en een rekenkamerdirecteur die hier in haar notitie geen invulling zou hebben gegeven. Daarnaast zou het doel van de notitie zijn geweest dat de raad op (basis van de notitie) aan zou gaan geven wat voor gemeente Beuningen zou willen zijn, zodat op basis van dat kader eventueel een verdere uitwerking tot een businesscase kon worden opgesteld.³⁴ De raad heeft het vervolg niet opgepakt.

In de Zomernota, wordt aangegeven dat “de personele kosten als gevolg van de reorganisatie en de in het verleden gehouden bezuinigingen in werkelijkheid hoger (zijn) dan geraamd.” Het betreft een incidentele post van €225.000,-. Onduidelijk is hoe dit bedrag verband houdt met de met de gemeentesecretaris gemaakt (en in de kadernota opgenomen) afspraak.

De twee pagina's tellende paragraaf bedrijfsvoering in de programmabegroting 2018 kondigt de voorgenomen ontwikkeling van integriteitsbeleid aan. Daarnaast, gelet op de veranderende samenleving, een strategische personeelsplanning waarmee in kaart wordt gebracht welke uitdagingen de organisatie de komende jaren verwacht en hoe hierop aan te sluiten. Tot slot wordt er in 2018 het

³¹ Raadsvoorstel Financiële verordening gemeente Beuningen 2016, 28 maart 2017

³² Raadsvoorstel Kadernota begroting 2018, 11 juli 2017, pagina 4

³³ Notitie toekomst van Beuningen, pagina 4

³⁴ Ambtelijke reactie op feitenrelaas, 24 mei 2024

informatiebeveiligingsplan en –beleidsplan ‘bijgewerkt’. Ik vermoed dat hier is bedoeld de actualisatie van het in februari 2015 verschenen en eerder in dit rapport vermelde informatiebeleidsplan 2015-2018.

2018-2022

En inderdaad blijkt, wanneer we in de jaarrekening 2018 kijken³⁵ dat het college invulling heeft gegeven aan het aangekondigde integriteitsbeleid. Een nieuwe gedragscode met gedragsregels, een regeling ambtseed/-belofte en een integriteits- en geheimhoudingsverklaring zijn in concept gereed. Ook is het protocol werving en selectie herzien om de integriteitswaarborgen aan te scherpen. Een programma is in voorbereiding om integriteit en de eisen die we daaraan stellen, onder de aandacht te brengen. Een ontwikkeling die zich goed laat volgen in de daarop volgende jaarrekeningen. Dat is mooi! Over de aangekondigde strategische personeelsplanning wordt niet gesproken. Onduidelijk blijft dus wat hiermee gebeurd is.

Het nieuwe informatiebeveiligingsplan is klaarblijkelijk een jaar vertraagd en volgt -zo staat het er- in 2019, op basis van de nieuwe nulmeting. Maar ook dat, zo blijkt uit de jaarrekening 2019, lijkt niet te zijn gelukt, want in de paragraaf bedrijfsvoering lezen we: “We stellen een nieuw informatiebeveiligingsplan op voor de periode 2021 t/m 2023, gebaseerd op de richtlijnen van de Informatie beveiligingsdienst (IBD).”³⁶ Ondertussen wordt op dit terrein stevig doorgewerkt aan de samenwerking met de gemeente Berg en Dal en Heumen. Het is duidelijk dat deze drie gemeenten elkaar op het gebied van informatieveiligheid en privacy hebben gevonden. Een waarneming die uiteraard ook strookt met door de gezamenlijke rekenkamers van Berg en Dal, Beuningen, Nijmegen en Wijchen in 2022 gepubliceerde onderzoek naar dit onderwerp.³⁷ De raad heeft op 12 mei 2021 het Digitaal ontwikkelplan 2021-2024 vastgesteld. In dit plan zijn de kaders rondom dienstverlening, informatiebeveiliging & privacy, zaakgericht werken en informatiemanagement opgenomen. Binnen dit kader heeft het college op 5 december 2023 het informatiebeveiligingsbeleid 2024-2027 vastgesteld dat met de raad gedeeld is.³⁸

In diezelfde jaarrekening 2019 treffen we, afgezien van de noodzakelijke voorbereidingen voor de invoering van de Omgevingswet een passage aan die nauw aansluit bij de organisatievisie van Beuningen, waarbinnen de kracht van de samenleving en burgerlogica het vertrekpunt vormen. Bewonersbetrokkenheid is een onderwerp dat we in 2019 uitdiepten. “Hoe kunnen we als gemeente onze (jonge) inwoners nog beter betrekken bij het op te stellen beleid? En vooral: wat vinden bewoners het beste werken? Uit het uitgevoerde onderzoek blijkt dat een deel van de bewoners graag regelmatig meedenkt. Een ander deel wil juist digitaal hun mening geven. We willen bewonersbetrokkenheid op verschillende manieren mogelijk maken, maar daarvoor is eerst een visie nodig. We zijn hiermee aan de slag gegaan en gaan dit in 2020 verder uitdiepen met concrete acties.”³⁹

Een visie dus, in 2020. Maar wanneer we een aantal maanden later in de begroting 2020 kijken dan treffen we weliswaar dezelfde passage aan, echter zonder de zinsnede dat daarvoor eerst een visie nodig is. Toch niet nodig? In de programmabegroting 2023 lezen we echter dat we in 2023 de

³⁵ raadsvergadering 25 juni 2019

³⁶ Jaarrekening 2019, pagina 172

³⁷ Rapport ‘Weten wat je moet weten’, juli 2022

³⁸ Brief UI23.02513

³⁹ Jaarrekening 2019, pagina 173

visienota 'Beuningen maken we samen' verder gaan concretiseren.⁴⁰ Dat veronderstelt (toch) een in eerdere jaren vastgestelde visie. Deze visienota heb ik echter niet aangetroffen en ook in de jaarrekeningen van 2020, 2021 en 2022 is hierover niets terug te vinden.

Auditcommissie en de commissie Samenleving en Bestuur

De commissie Samenleving en Bestuur is de raadscommissie waarin raadsvoorstellen en informatie worden besproken die betrekking hebben op de gemeentelijke bedrijfsvoering. In ieder geval, zo heb ik (rekenkamerdirecteur in de rol als adviseur van de auditcommissie) vastgesteld, ten aanzien van het inkoop- en informatiebeleid. Het overgrote deel van de agenda van deze commissie wordt achter ingevuld door beleidsinhoudelijke voorstellen die afkomstig zijn uit het 'samenlevingsdomein'.

In Beuningen vervult de auditcommissie een bijzondere rol die indirect raakt aan de controlerende rol van de raad ten aanzien van de gemeentelijke bedrijfsvoering. In de voor de in dit onderzoek onderzochte periode is de Verordening Auditcommissie 2008 relevant.⁴¹ In deze verordening lezen we dat de auditcommissie het eerste aanspreekpunt is voor de accountant naar de raad over de opzet en uitvoering van de accountantscontrole en de raad adviseert "over onderwerpen die naast de reguliere controle in het bijzonder zouden kunnen worden getoetst in het kader van de accountantscontrole en andere aspecten van rechtmatigheid". Dat is een buitengewoon smal geformuleerde opdracht'. Een opdracht die zich lijkt te beperken tot datgene waarvan de commissie van mening is dat de accountant dit in haar controle zou behoren mee te nemen en zich over het algemeen beperkt tot de financiële rechtmatigheid.

In juni 2023 heeft de gemeenteraad deze verordening herzien en daarin bepaald dat "de auditcommissie is belast met advisering aan en overleg namens de raad over alle activiteiten die van belang zijn voor een goede beheersing op het gebied van rechtmatigheid en doelmatigheid, en het kunnen vervullen van haar toezichthoudende en controlerende bevoegdheid."⁴² Dit lijkt een wat breder geformuleerde opdracht die de huidige auditcommissie meer armslag geeft.

In de auditcommissie wordt de door de accountant opgestelde managementletter besproken en inmiddels heb ik (als adviseur van de auditcommissie) de ervaring dat deze door de leden van de commissie wordt aangegrepen als instrument om met de vertegenwoordigers van college en organisatie stil te staan bij oplet- en verbeterpunten en de doorontwikkeling van de gemeentelijke bedrijfsvoering.⁴³ Deze managementletter wordt -als ingekomen stuk- aangeboden aan de gemeenteraad.

Beleidsindicatoren

In alle door mij onderzochte documenten zijn de op basis van het BBV -sinds 2016- verplichte beleidsindicatoren, ten aanzien van de gemeentelijke bedrijfsvoering, opgenomen.

Resumerend

Wanneer ik terugkijk op hetgeen er in de afgelopen bijna tien jaar aan informatie is verschenen en geschreven over de gemeentelijke bedrijfsvoering, dan stel ik vast dat het buitengewoon lastig is om, behoudens de informatie over het informatie(beveiligings)beleid, te volgen wat er precies is gebeurd

⁴⁰ Programmabegroting 2023, pagina

⁴¹ Verordening Auditcommissie Beuningen 2008, 11 december 2007

⁴² Verordening Auditcommissie Beuningen 2023, 23 mei 2023

⁴³ Overleg Auditcommissie, 28 februari 2024

en in hoeverre dit past binnen de koers en kaders zoals die voor de ontwikkeling van de Beuningse organisatie bedrijfsvoering door het college zijn uitgezet.

Aangekondigde evaluaties zijn niet uitgevoerd. Paragrafen bedrijfsvoering, die de gemeenteraad in staat zouden moeten stellen om te kaderen en te controleren, zijn erg summier. De raad wordt ook daarnaast op geen andere wijze in staat gesteld om de voortgang te volgen of deze bij te stellen. Van grip door de raad kan daarmee naar mijn mening geen sprake zijn. De gemeenteraad lijkt zich nauwelijks bewust van zijn rol ten aanzien van de bedrijfsvoering, getuige het gebrek aan technische vragen of tijdens raadsvergaderingen gemaakte opmerkingen.

Concrete uitoefening kaderstellende en controlerende rol van de raad

Hoewel het vaststellen van een organisatievisie tot de competentie van het college behoort, heeft de gemeenteraad geen helder afgebakende kaders gesteld voor de (doorontwikkeling van de) gemeentelijke organisatie.

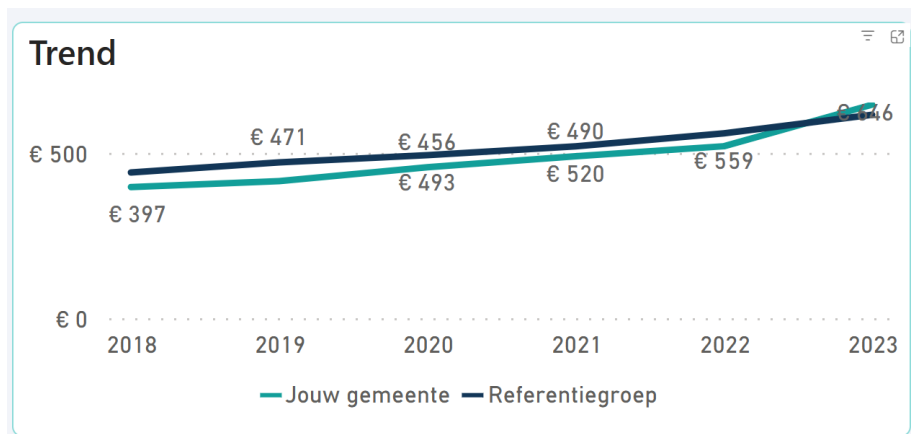
De informatie zoals deze is opgenomen in de paragrafen bedrijfsvoering van de opeenvolgende begrotingen en jaarrekening is buitengewoon summier van karakter en geven een onvoldoende compleet beeld (zoals de wetgever beoogt, 'een dwarsdoorsnede', van de gemeentelijke bedrijfsvoering), om de raad in staat te stellen deze kaders vast te stellen, laat staan actief te volgen of te controleren. Een grootste deel van de in deze paragrafen opgenomen informatie heeft overigens betrekking op de ICT- en informatiehuishouding van de gemeente Beuningen.

De gemeenteraad heeft overigens, voor zover ik dat heb kunnen nagaan, naar aanleiding van de informatie uit de paragraaf bedrijfsvoering of op basis van eigen initiatief, ook niet naar de stand van zaken gevraagd. Daarbij merk ik op dat het lijkt alsof gemeenteraadsleden al vrij snel het idee hebben 'op de stoel van het college te zitten' wanneer het zou vragen om informatie die betrekking heeft op de bedrijfsvoering of op de organisatie.⁴⁴ Er lijkt -in mijn ogen- bij (een deel van) de gemeenteraad sprake van een zekere 'bestuurlijke verlegenheid' ten aanzien van dit onderwerp.

Ontwikkeling van de personele lasten

De personele lasten vormen een groot aandeel in bedrijfsvoeringslasten. Om u een gevoel te geven bij de ontwikkeling daarvan heb ik onderstaande figuur uit Venster voor bedrijfsvoering opgenomen. Venster voor bedrijfsvoering maakt het mogelijk om de (ontwikkeling van de) bedrijfsvoering binnen het publieke sector te volgen en publieke organisaties met elkaar te vergelijken. Ik heb de ontwikkeling van de personeelskosten, voor zover de historie dit toeliet, in beeld gebracht waarbij ik de gemeente Beuningen heb vergeleken met de 137 in Venster voor bedrijfsvoering opgenomen gemeenten met een inwonertal tussen 25.000 en 50.000 inwoners.

⁴⁴ Interview



Venster voor bedrijfsvoering, 2023⁴⁵

De figuur laat de ontwikkeling van de kosten (€) zien per inwoner. Opvallend is de 'inhaalslag' die de gemeente Beuningen heeft gemaakt, met een benedengemiddeld, naar bovengemiddeld kostenniveau per inwoner. In 2023 bedroegen de personeelslasten in de gemeente Beuningen €613 per inwoner. Het gemiddelde van de grootteklasse bedroeg €576 per inwoner. Op zichzelf zegt een dergelijk cijfer niet zo heel veel. Het kan zijn dat de gemeentebestuur heeft gekozen voor intensivering van taken, maar het is mij uit de documentatie niet duidelijk geworden waarmee deze ontwikkeling verband houdt.

Tegelijkertijd merk ik op dat ook het % externe inhuur een opvallende ontwikkeling laat zien. Waar Beuningen in 2016 nog slechts 9,3% van de loonkosten uitgaf aan inhuur, was dit in 2021 toegenomen naar 21,9%. Het gemiddelde van de grootteklasse bedroeg voor deze jaren 13,0% en 15,7%. Ook hiervoor heb ik in de documentatie geen verklaring kunnen vinden. In de laatst door de gemeenteraad vastgestelde programmabegroting (2024) bedraagt de omvang hiervan een -ten opzichte van eerdere jaren, opvallend lage omvang van 5%.⁴⁶

In de (naar aanleiding van het deskonderzoek) gehouden interviews is aangegeven dat deze ontwikkeling verband zou houden met de stevige, bovengemiddeld bestuurlijke ambities van de Beuningse gemeenteraad. Deze ambities zouden, na een aantal financieel moeilijke jaren, stevig toegenomen zijn, waardoor formatie-uitbreiding en inhuur (zeker in het perspectief van een krappe arbeidsmarkt) noodzakelijk zou zijn. Genoemd worden ontwikkelingen zoals de realisatie van een zwembad, de opvang van vluchtelingen, duurzaamheidsambities en de woningbouwopgave.⁴⁷ Daarnaast is sinds de oprichting in 2012 ook de personele formatie van de gemeenschappelijke regeling Munitax opgenomen.

Conclusies

Het college van B&W van de gemeente Beuningen heeft in december 2014 een helder omschreven organisatiekoers uitgezet en bepaald wat voor een organisatie het wil zijn en wat er nodig is om de inhoudelijke doelen en ambities te realiseren. Tegelijkertijd bestond er reeds (sinds 2012) een aanzienlijke bezuinigingsopdracht en is er door het college een nieuwe bezuinigingsopdracht en een

⁴⁵ Venster voor Bedrijfsvoering, [Microsoft Power BI](#)

⁴⁶ Programmabegroting 2024-2027, pagina 63

⁴⁷ Interview

formatiereductie meegegeven. Een meer dan stevige opgave dus, zeker gegeven het perspectief (op dat moment) van een grote decentralisatieopgave in het sociaal domein.

De (ontwikkeling van de) gemeentelijke bedrijfsvoering krijgt (binnen de gemeenteraad) weinig bestuurlijke aandacht en geniet buitengewoon weinig prioriteit binnen de gemeenteraad. Het college biedt de raad er weinig gelegenheid toe, de raad vraagt er anderzijds ook nauwelijks naar. De informatie is over het algemeen summier, gefragmenteerd en weinig concreet, tenzij het de inzet van middelen betreft. In dat geval lijkt de raad tot op de euro te worden geïnformeerd en indien nodig om instemming gevraagd.

Hoewel dat nadrukkelijk wel de bedoeling is geweest van de wetgever, ontbreekt een goed overall beeld van de (ontwikkeling van de) gemeentelijke bedrijfsvoering. Bedrijfsvoering uiteraard op het niveau van koers en algemene kaders, zodat de raad zich hierover kan uitspreken en de ontwikkeling goed kan volgen.

Van grip door de gemeenteraad, de centrale onderzoeksvraag, kan daarmee naar mijn mening geen sprake zijn. De gemeenteraad van Beuningen heeft nauwelijks invulling gegeven (of kunnen geven) aan zijn kaderstellende rol en controlerende taak ten aanzien van de gemeentelijke bedrijfsvoering

De rol van de auditcommissie is -met de actualisatie in 2023 van de Verordening Auditcommissie- verbreed. Bedrijfsvoeringsaspecten komen daar zijdelings, o.a. aan de hand van de managementrapportage aan de orde.

Opvallend is ook de terugkerende aandacht voor regionale samenwerking, mede in relatie tot het vermogen van de kleine gemeente Beuningen om op voldoende wijze invulling te kunnen (blijven) geven aan haar taken. Regionale samenwerking wordt door de gemeenteraad, zo lijkt het, bijzonder serieus genomen.

Op basis van de deelvragen en het normenkader leidt dit tot de volgende (deel-)conclusies:

1. Er is sprake van een heldere, uit 2014 daterende en zij het mogelijk gedateerde, organisatievisie. De gemeente Beuningen streeft -op basis daarvan- een compacte, minder gelaagde organisatie na die proactief inspeelt op ontwikkelingen in de samenleving en mee kan bewegen met maatschappelijke eisen en initiatieven en vragen van haar inwoners als uitgangspunt voor haar werkwijze neemt;
2. De koers van de bedrijfsvoering, volgt in de mate waarin die te herleiden is uit de paragraaf bedrijfsvoering, de in 2014 vastgestelde organisatievisie en het organisatieplan;
3. Er heeft geen, voor het college of voor de gemeenteraad navolgbare, evaluatie na anderhalf en drie jaar plaatsgevonden;
4. De informatie in de paragraaf bedrijfsvoering is erg globaal, summier en procesmatig;
5. De wat bedrijfsvoering betreft in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verplicht voorgeschreven indicatoren zijn (sinds het verplicht stellen daarvan in 2016) in alle onderzochte documenten opgenomen;
6. Verklaringen ten aanzien van de ontwikkeling van de formatie -door de jaren heen- zijn op basis van de informatie in de begroting en jaarstukken moeilijk herleidbaar. De recente bovengemiddelde ontwikkeling van de personele lasten lijkt verband te houden met de bovengemiddelde toename van bestuurlijk ambities;

7. De gemeenteraad ontvangt zeer weinig (schriftelijke) informatie over de bedrijfsvoering. Anderzijds wordt er door de gemeenteraad nauwelijks aandacht geschonken aan (de ontwikkeling van de of de prestaties van) de gemeentelijke organisatie i.c. de gemeentelijke bedrijfsvoering;
8. De raad is door het college gedurende de onderzochte periode een aantal maal geïnformeerd over de wijze waarop de gemeente Beuningen invulling geeft aan burgerparticipatie, i.c. bewonersbetrokkenheid;
9. De auditcommissie lijkt in de praktijk -zij het naar aanleiding van de inhoud van de managementletter- de ontwikkeling van de bedrijfsvoering te volgen.

Aanbevelingen

Op basis van de hiervoor opgenomen conclusies volgen de volgende aanbevelingen.

1. Bepaal concreet wat u als gemeenteraad voor inhoudelijke ambities heeft en in het verlengde daarvan met uw organisatie en zie toe op de (daarbij aansluitende) ontwikkeling van de bedrijfsvoering;
2. Laat het college daarop de organisatievisie en het daarvan afgeleide organisatieplan actualiseren;
3. Geef concreet aan welke informatie u, op welke wijze beschreven, opgenomen wenst te zien in de paragraaf bedrijfsvoering. Laat u in ieder geval uitvoeriger dan nu het geval is -periodiek- informeren over de ontwikkeling van de organisatie en de formatieomvang gekoppeld aan het gemeentelijk takenpakket;
4. Zie toe op de opvolging van evaluaties;
5. Beleg de controlerende taak van de raad ten aanzien van de bedrijfsvoering, nadrukkelijker dan nu het geval is, bij uw auditcommissie. Verzoek deze commissie om de gemeenteraad schriftelijk over haar bevindingen ten aanzien van de bedrijfsvoering te rapporteren, met name naar aanleiding van de managementletter en de (paragrafen bedrijfsvoering in de) jaarstukken en begroting;
6. Bespreek jaarlijks -eventueel in informele setting- de ontwikkeling van de bedrijfsvoering met het college en de ambtelijke organisatie. Neem daarbij ook de ontwikkeling van de wijze waarop deze aansluit aan de ambitie om invulling te geven aan burgerparticipatie mee.

Documentatie

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, 17 januari 2003, geactualiseerd 1 juli 2019.

Besluit van 17 januari 2003, houdende de voorschriften voor de begrotings- en verantwoordingsdocumenten, uitvoeringsinformatie en informatie voor derden van provincies en gemeenten (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten), artikelsgewijze toelichting.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handreiking Paragraaf Bedrijfsvoering voor Raadsleden, juli 2007

Organisatievisie 'Beuningen maken we samen.' Een reis naar de toekomst. Oktober 2013

'Beuningen maken we samen'. De vertaling naar een nieuwe organisatiestructuur. Oktober 2014

Visie Ruimte om mee te doen, januari 2016.

Informatienota raad, Update Ruimte om mee te doen (burgerparticipatie), januari 2016 (BW15.00894)

Informatienota raad, Burgerparticipatie (Bewonersbetrokkenheid) Beuningen, februari 2018 (BW18.00005)

Vastgestelde begrotingen 2015 t/m 2023, inclusief begrotingswijzigingen en bij de afzonderlijke begrotingsbehandelingen aangenomen moties en amendementen

Vastgestelde jaarrekeningen 2015 t/m 2022

Agenda's en voorstellen gemeenteraadsvergaderingen 2015-2023

Venster voor bedrijfsvoering ([Dashboard Gemeentefinanciën - Vensters home \(venstervoorbedrijfsvoering.nl\)](#))

Interviews

Gemeentesecretaris en hoofd bedrijfsvoering, 30 april 2024

Twee raadsleden auditcommissie, 30 april 2024

Portefeuillehouder financiën en portefeuillehouder P&O, informatievoorziening en automatisering, juridische zaken en communicatie, 30 april 2024

Bijlage 1: Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders



Rekenkamerdirecteur de heer H. Smeets
p/a Van Heemstraweg - 46
6641 AE Beuningen

Datum : 25 juni 2024
Zaaknummer : 543093
Uw contact : Dyanne Kocken - Ouwers
Telefoon : 14 024
Onderwerp : Bestuurlijke reactie rekenkamerrapport bedrijfsvoering in Beuningen

Geachte heer Smeets,

Het College heeft met belangstelling uw onderzoeksrapport "Bedrijfsvoering in Beuningen" gelezen. U verzoekt in een begeleidend schrijven om een bestuurlijke reactie. Met deze brief willen we daar graag gebruik van maken.

Ontwikkelingen personele lasten

Uw conclusie dat de gemeente Beuningen een bovengemiddelde ontwikkeling van de personele lasten laat zien herkennen wij niet. In de cijfers van Venster voor Bedrijfsvoering zijn de kwantitatieve gegevens van gemeenten opgenomen zonder deze kwalitatief te duiden. Het kwalitatief duiden, waarbij in-uitbesteding van taken wordt belicht en hoeveel en welke taken je in een gemeenschappelijke regeling hebt ondergebracht is in dit soort benchmarks ook niet mogelijk. In de cijfers van de personele lasten van de gemeente Beuningen is een structurele formatie opgenomen van € 1,5 miljoen voor Munitax, daarnaast zijn in de cijfers over 2023 incidentele personeelslasten van Munitax opgenomen ad 1,6 miljoen (normaal 0,8 mln) als gevolg van de excessieve (landelijke) stijging van bezwaarschriften. Door deze lasten van deze gemeenschappelijke regeling lijkt het alsof we hoger scoren, het betreft echter zowel voor de structurele als incidentele formatie lasten die door de 5 deelnemende gemeenten betaald worden.

Graag gaan we met de raad in gesprek over de informatie die nodig is om de ontwikkeling van de personele lasten te volgen. In het programma bestuur en ondersteuning zijn hiervoor op dit moment indicatoren opgenomen en in de paragraaf bedrijfsvoering bij de begroting 2025 zullen we als eerste proeve op afdelingsniveau een tabel opnemen van de (ontwikkeling) van de formatie.

Informatie over bedrijfsvoering

Bedrijfsvoering is een containerbegrip waardoor uw conclusie dat de gemeenteraad weinig (schriftelijke) informatie ontvangt over de bedrijfsvoering wat lastig te duiden is. In de afgelopen jaren, zo blijkt ook uit uw onderzoek, ontvangt de raad ter kennisname of ter vaststelling informatie over onder andere inkoop- en aanbesteding, participatie, digitale ontwikkelplannen, managementletter en accountantsverklaring waarin een oordeel over de rechtmatigheid is opgenomen. Vaak zijn dit afzonderlijke voorstellen die aan de raad gericht zijn die niet allemaal opgenomen worden in de paragraaf bedrijfsvoering. Ook op dit onderdeel gaan we graag in gesprek

POSTADRES: GEMEENTE BEUNINGEN, POSTBUS 14, 6640 AA BEUNINGEN
BEDRIJFSADRES: VAN HEEMSTRAWEG 46, 6641 AE BEUNINGEN
TELEFOON: 14 024, TELEFAX: 024 - 6778078
E-MAIL: GEMEENTE@BEUNINGEN.NL, INTERNET: WWW.BEUNINGEN.NL
IBAN: NL35 BNGH 0285 0010 78, BIC: BNGHNL2G



met de raad over welke kaders van bedrijfsvoering de raad nader geïnformeerd wil worden in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en jaarrekening.

Organisatievisie

Zowel in het raadsprogramma, coalitieprogramma en de organisatievisie "Beuningen maken we samen" staan de thema's verbinding, betrokkenheid van inwoners van de gemeente Beuningen met elkaar en bij de samenleving centraal. Zo op het eerste gezicht lijken de visie van de gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie nog goed op elkaar aan te sluiten. Toch is het goed om dit periodiek te herijken.

De gemeenteraad heeft samen met onze inwoners opgehaald wat voor een gemeente we willen zijn en hiervoor zijn onze kernwaarden verbinding betrokkenheid en mooi plekje leidend. Nu is het zaak om te bepalen waar we als gemeente Beuningen over 10 a 15 jaar willen staan. Op basis van de ambitie van de raad en college kunnen we als afgeleide daarvan bepalen welke organisatievisie en structuur daarbij passend zijn. Het college zal hiervoor een voorstel aan uw raad doen toekomen. In de tussentijd zitten we niet stil en bouwen we door op onze organisatievisie en kernwaarden die nu nog leidend zijn waarbij we dit jaar ons dienstverleningsconcept herijken, het Digitaal Ontwikkelplan 2025-2028 opleveren, een extern onderzoek doen of ons loongebouw en functies voldoende ingericht zijn op de opgaven van deze tijd. Dit laatste is in meer of mindere mate een toets op de huidige organisatiestructuur.

De huidige organisatiestructuur is in de tussentijd meerdere keren aangepast. Bij de uitwerking van de organisatievisie is een organisatiestructuur ontworpen waarbij rekenschap is gegeven dat Beuningen verandert, de maatschappij snel verandert en het takenpakket van de gemeente continu in beweging is. De enige zekerheid die we hebben is dat we zullen blijven veranderen. De opdrachten en opgaven die we hebben bepalen of je samenwerkt, hoe je samenwerkt en met wie je samenwerkt. Dat kan op alle niveaus en over afdelingsgrenzen heen. Uiteraard gebeurt dit ook over de organisatiegrens heen en werken we samen met keten- en samenwerkingspartners. Dit betekent dat er een organisatiestructuur is ontworpen die de samenwerking niet belemmert maar wel zorgt voor een thuisbasis in een afdeling en teams voor de medewerkers. Sinds de eerste vaststelling van de organisatiestructuur zijn door diverse ontwikkelingen de volgende aanpassingen doorgevoerd:

- Uitbesteding vergunningverlening, toezicht en handhaving aan de ODRN
- Door de groei van het takenpakket en daarmee de omvang van het sociaal team is er een teamleider in het organisatiemodel opgenomen die hiërarchische bevoegdheden heeft
- In het kader van de grootte van de woningbouwopgave is ook hier een coördinatiemechanisme toegevoegd in de vorm van een opgavemanager
- Daarnaast zijn diverse paraplufuncties ontworpen die een coördinatie mechanisme in zich hebben in een domein (zoals bijvoorbeeld het ruimtelijk domein, sociaal domein, openbare ruimte domein en informatiedomein)
 - a. De paraplufuncties (coördinerend op een domein) ontworpen die de breedte van een domein moeten overzien (door o.a. personeelsverloop en soms functioneren komt dit nog niet altijd voldoende tot uitdrukking).
 - b. Daarnaast is een strategische functie op het domein ruimte toegevoegd, dit betreft ook een coördinerende rol over het domein heen.

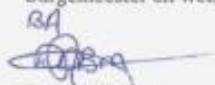
Tot slot

In bijlage 1 bij deze brief hebben we enkele aanvullingen op uw rapport opgenomen.

Zoals hiervoor al is aangegeven gaan we graag in gesprek met de gemeenteraad en de auditcommissie over welke kaders van bedrijfsvoering de raad nader geïnformeerd wil worden. Vervolgens vertalen we dit in de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en jaarrekening.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders


Dyanne Kocken
secretaris


Daphne Bergman
burgemeester

Bijlage 01

Correcties of aanvullingen op uw rapport

2017

Businesscase de toekomst van Beuningen: in uw rapport geeft u aan dat de organisatie aangeeft waarom er geen businesscase over de toekomst van Beuningen is opgesteld. Niet de organisatie maar het college heeft dit in haar reactie op het rekenkamerrapport aangegeven en wel met de volgende tekst:

"Het rapport sterkt ons college in haar opvatting dat er geen directe inhoudelijke noodzaak is om onze ambtelijke organisatie met die van andere gemeenten samen te voegen. In vergelijking met herindeling zijn de voordelen van een ambtelijke fusie kleiner. Wij zien in het rapport geen aanleiding om onze huidige koers van samenwerking op de schaal van het Rijk van Nijmegen met behoud van onze zelfstandigheid uit eigen initiatief aan te passen. Ten aanzien van (regionale) samenwerking op de schaal van het Rijk van Nijmegen en ten aanzien van een ambtelijke of bestuurlijke fusie is het college van mening dat deze samenwerking meer dan nu moet uitstijgen boven het beter kunnen realiseren van lokale projecten. Samenwerking moet leiden tot een gezamenlijk beeld en programma op een grotere schaal. Deze insteek overstijgt de vraag "hoeveel dragen we bij in euro's aan de samenwerking en hoeveel krijgen we ervoor terug", waarbij primair bepalend is wat dit voor ons als lokale gemeenschap oplevert.

Wij kunnen ons voorstellen dat de discussie in uw raad over dit rapport leidt tot een proces waarin een drietal vragen centraal staan:

a. de vraag naar wat voor gemeente Beuningen wil zijn;

b. welke doelen willen we realiseren;

c. hoe gaan we dit invullen: (welk bestuurlijk scenario past hierbij).

De door het college opgesteld nota de toekomst van Beuningen die op 19 september 2017 in de gemeenteraad is behandeld geeft een mogelijke invulling aan processtap a. Het college geeft dat dat zij zich kan voorstellen dat de raad deze nota over de toekomst van Beuningen in een brede conferentie wil bespreken met stakeholders en inwoners uit de samenleving. De gemeenteraad heeft de nota voor kennisgeving aangenomen.

Ter duiding: Een organisatorisch en financiële doorrekening van een passend bestuurlijk scenario (zelfstandig blijven of herindelen) hoorde bij processtap c.

2018-2022

Informatiebeleidsplan

Bij de bedrijfsvoeringsparagrafen over deze jaren geeft u aan dat klaarblijkelijk het nieuwe informatiebeleidsplan is vertraagd in 2019 en dat dit in de opeenvolgende jaren weer niet is gelukt omdat er een nieuw informatiebeveiligingsplan voor de periode 2021-2023 wordt opgesteld. Dit is onjuist. Op 17 april 2018 heeft het college met voorstel BW18.00206 het informatiebeveiligingsbeleid 2018-2021 vastgesteld. Dit voorstel is de raad via RISEM aangeboden. Gezien de ontwikkelingen op informatiebeveiligingsbeleid heeft de gemeenteraad op 12 mei 2021 het Digitaal ontwikkelplan 2021-2024 vastgesteld waarin onder meer de kaders voor informatiebeveiliging zijn opgenomen. Dop II 2025-2028 wordt dit najaar aan de raad voorgelegd.

Bewonersbetrokkenheid-participatie

Hierbij een aanvullende inkleuring over het in de jaarrekening benoemde bewonersbetrokkenheid. In aanvulling op deze passage is het relevant om te melden dat de gemeenteraad op 1 maart 2016 de visienota ruimte om mee te doen (burgerparticipatie) heeft vastgesteld. In diverse stukken hebben we dit ook wel bewonersbetrokkenheid genoemd. Op 20 februari 2018 (BW18.00005) is de raad geïnformeerd over de stand van zaken van deze nota. In 2023 heeft de raad het nieuwe participatiebeleid vastgesteld.

Bijlage 2: Nawoord rekenkamer

Vooropgesteld, het doel van het onderzoek was om te beoordelen in welke mate de gemeenteraad van Beuningen grip heeft op de (ontwikkeling van de) gemeentelijke bedrijfsvoering. Het college geeft in zijn reactie aan over de hiervoor noodzakelijk of gewenste informatie in gesprek te (willen) gaan met de gemeenteraad. Dat is mooi.

Het college geeft aan zich niet te herkennen in de door mij gesignaleerde bovengemiddelde ontwikkeling van de personele lasten. Deze dienen kwalitatief geduid te worden. Dat deel ik en daar heb ik een aanzet toe gedaan door o.a. te verwijzen naar de Munitax-taken en het ambitieniveau van de gemeenteraad. De personele lasten laten evenwel -ook rekening houdend met de Munitax-taken- onmiskenbaar een bovengemiddelde ontwikkeling zien. Munitax wordt sinds 2012 door de gemeente Beuningen uitgevoerd, terwijl de door mij gesignaleerde bovengemiddelde ontwikkeling heeft plaats gevonden in de periode 2022/2023. Datzelfde geldt ook voor de sterk toegenomen kosten voor externe inhuur. Het lijkt nauwelijks voorstelbaar dat deze bovengemiddelde ontwikkeling (mede) het gevolg is van de taken die de gemeente Beuningen al sinds 2012 in het kader van Munitax uitvoert.

Het college stelt dat bedrijfsvoering een containerbegrip zou zijn. Die kwalificatie deel ik niet, zoals ik heb aangegeven op de pagina's 4 en 5 waarin ik met de definiëring van het begrip bedrijfsvoering aansluit bij de in het BBV opgenomen definitie.

Het is waar -zoals het college stelt- dat de gemeenteraad afzonderlijke voorstellen ontvangt die afzonderlijke bedrijfsvoeringsaspecten betreffen. Dat is echter nog geen door de wetgever (in de paragraaf bedrijfsvoering) beoogd "inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens omtrent de bedrijfsvoering, waarbij een relatie dient te worden gelegd met het uitvoeren van de programma's in het programmaplan." Niet alle informatie hoeft te worden opgenomen in deze paragraaf, wel inzicht in de stand van zaken en beleidsvoornemens (ten aanzien van de bedrijfsvoering) in relatie tot de raadsprogramma's.

Het college geeft aan met de gemeenteraad in gesprek te willen gaan over welke kaders de raad geïnformeerd wil worden. Deze goedbedoelde intentie veronderstelt echter dat de raad dit zelf zou moeten aangeven. De wetgever is volgens mij echter duidelijk over hetgeen er dient te worden opgenomen. De raad zou dit (dus) niet zelf hoeven aan te geven.

Wat betreft de organisatieontwikkeling kondigt het college een herijkte organisatievisie en -structuur aan en vult mijn bevindingen aan met een aantal ontwikkelingen die de afgelopen jaren hebben plaats gevonden. Dit is een mooie aanvulling op de voorafgaande rapportage.

Tot slot heb ik kennis genomen van de door het college aangedragen aanvullingen en correcties. Een rapport van de rekenkamer wordt, na de fase van ambtelijk wederhoor en voorafgaand aan de bestuurlijke reactie, vastgesteld. Deze aanvullingen leiden (dus) in deze fase niet meer tot wijzigingen in het rapport zelf. Ik zie overigens geen aanleiding om deze aanvullingen en correcties te weerleggen. Graag verwijs ik u derhalve op dit punt naar de bestuurlijke reactie.