

Doorwerking onderzoeken Rijssen-Holten

Rekenkamer West Twente

Rekenkamer West Twente

Roel Freeke
Directeur

Postbus 85203
3508 AE Utrecht



Onderzoekers:

Drs. E.J.M. (Evert) Wolters

T.A.J.M. (Tom) Smolders MA MSc

Contactpersoon:

A.L. (Lauryan) Bakker

T. 06 175 891 83

E. lauryan@necker.nl

Datum:

3-6-2010

Inhoudsopgave

Bestuurlijke Nota	1
1 Onderzoeksverantwoording	2
1.1 / Aanleiding	2
1.2 / Doelstelling en vraagstelling	2
1.3 / Onderzoeksuitvoering	2
1.4 / Leeswijzer	3
2 Centrale boodschap	4
2.1 / Samenvatting	4
2.2 / Conclusies en aanbevelingen	6
3 Reactie college van B&W	8
4 Nawoord Rekenkamer	9
Nota van bevindingen	1
1 Algemene bevindingen	2
1.1 / Introductie onderzoeken 2007-2009	2
1.2 / Rode draad	5
2 Bevindingen per onderzoek	10
2.1 / 'Leren van projecten' Onderzoek risicobeheersing bij grote projecten.	10
2.2 / 'Sturen op doeltreffendheid' Onderzoek subsidiebeleid.	12
2.3 / 'Wat stelt de raad nu voor' Onderzoek kwaliteit raadvorstellen.	14
2.4 / 'Meer service voor de burger?'. Onderzoek digitale dienstverlening	16
2.5 / Onderzoek invoering Wmo.	19
Bijlagen	22
Bijlage 1 Toetsingskader	22
Bijlage 2 Bronnen	24
Bijlage 3 Doorwerking aanbevelingen	26

Bestuurlijke Nota

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Aanleiding

De Rekenkamer West Twente is sinds april 2007 actief. Sindsdien heeft de rekenkamer in totaal voor de drie gemeenten 19 onderzoeken uitgevoerd, allemaal in de vorige raadsperiode. Op 3 maart 2010 vonden de gemeenteraadsverkiezingen plaats, waarna de nieuwe raad is aangetreden. Om bij te dragen aan de kaderstellende en controlerende rol van deze nieuwe raad (en continuïteit te borgen) wil de rekenkamer met dit onderzoek laten zien:

- / wat de belangrijke bevindingen waren de afgelopen jaren;
- / wat de gemeente (raad en college) met conclusies en aanbevelingen heeft gedaan;
- / waar de raad, op basis van eerder rekenkameronderzoek en de opvolging ervan, op kan letten in nieuwe periode.

Op deze wijze krijgt de nieuwe raad inzicht in de manier waarop de vorige raad het instrument rekenkamer heeft gebruikt wat aanknopingspunten levert voor de komende raadsperiode. Daarnaast biedt het inzicht in terugkerende thema's in de aanbevelingen van de rekenkamer ook inhoudelijk handvatten omdat het aandachtspunten voor de komende raadsperiode oplevert.

1.2 / Doelstelling en vraagstelling

Uit de bovenstaande aanleiding voor dit onderzoek leiden we de volgende doelstelling af:

“Inzichtelijk maken welke terugkerende thema's uit de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer West Twente zijn te destilleren, in hoeverre deze aanbevelingen in het verleden door raad en college zijn overgenomen en tot welke aanbevelingen voor de nieuwe raad dit leidt.”

Centrale vraag

“Welke rode draad valt te herkennen in de inhoud en kwaliteit van de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer West Twente in de afgelopen raadsperiode en de wijze waarop raad en college met deze aanbevelingen zijn omgegaan?”

Deelvragen

1. Welke rode draad is te herkennen in de inhoud en kwaliteit van conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer West Twente?
2. Wat heeft de raad met deze aanbevelingen gedaan?
3. Hoe heeft het college invulling gegeven aan de uitvoering van deze aanbevelingen?
4. Welke rode draad is te herkennen in de wijze waarop de gemeente uitvoering heeft gegeven aan deze aanbevelingen en hoe valt deze te verklaren?

1.3 / Onderzoeksuitvoering

De rekenkamer heeft haar aanbevelingen uit de periode 2007-2009 getoetst aan de hand van een beoordelingskader en vroeg bij de griffie de notulen op van de commissievergaderingen waarin deze

aanbevelingen werden behandeld. Daarnaast verzocht de rekenkamer de griffie en het college om voor de aanbevelingen – voor zover deze binnen de bevoegdheden van raad of college vallen – schriftelijk aan te geven op welke wijze deze zijn ingevuld. Op basis van deze beantwoording heeft de rekenkamer interviews gehouden met de gemeentesecretaris en de griffier en een commissievoorzitter.

De bovenstaande stappen hebben geleid tot een concept Nota van bevindingen welke de rekenkamer aan de organisatie heeft voorgelegd voor de feitelijke controle van de bevindingen. Op basis van deze gecontroleerde bevindingen heeft de rekenkamer de bestuurlijke boodschap opgesteld en voorgelegd aan het college voor een bestuurlijke reactie. Naar aanleiding van deze reactie heeft is het nawoord van de Rekenkamer opgesteld.

1.4 / Leeswijzer

De Nota van bevindingen bestaat uit twee gedeelten: in hoofdstuk 1 schetst de rekenkamer de Algemene bevindingen: naast een inhoudelijke inleiding op de rekenkameronderzoeken bevat paragraaf 1.2 de rode draad van de onderzoeken voor wat betreft de doorwerking van de aanbevelingen, de behandeling door raad en college en de kwaliteit van de aanbevelingen. Hoofdstuk 2 van de nota van bevindingen staan de resultaten per onderzoek weergegeven: dit is de basis van de Algemene bevindingen in hoofdstuk 1.

2 Centrale boodschap

2.1 / Samenvatting

In de vorige raadsperiode heeft de Rekenkamer West Twente vijf onderzoeken uitgevoerd in de gemeente Rijssen-Holten. Op basis van deze vijf onderzoeken deed de rekenkamer 23 aanbevelingen. Doelstelling van dit onderzoek was om voor de raad inzichtelijk te maken welke terugkerende thema's uit deze aanbevelingen zijn te destilleren, in hoeverre deze aanbevelingen in het verleden door raad en college zijn overgenomen en tot welke aanbevelingen voor de nieuwe raad dit leidt.

Invulling geven aan aanbevelingen door raad en college

Van de vijf onderzoeken die de rekenkamer in de afgelopen raadsperiode heeft gedaan, heeft de raad van vier onderzoeken de aanbevelingen onderschreven. In één geval besloot de raad om de conclusies en aanbevelingen slechts aan het college mee te geven omdat de focus van het onderzoek niet de beleidsuitvoering omvatte en de aanbevelingen pasten in lopende beleidstrajecten.¹ Uit de analyse per aanbeveling (zie bijlage 3) blijkt verder dat in Rijssen-Holten aan vrijwel alle aanbevelingen uitvoering is gegeven: slechts twee van de 23 aanbevelingen leidden niet tot acties van de gemeente.

De afhandeling van de rekenkameronderzoeken loopt in Rijssen-Holten doorgaans volgens een vaste lijn. Na aanbieding van de rapportage aan de raad licht de rekenkamer het rapport toe in de inhoudelijk bij het onderwerp betrokken raadscommissie. In deze commissievergadering vindt ook het debat tussen de commissie en de portefeuillehouder plaats over conclusies en aanbevelingen. Op basis van de bespreking in de commissie stelt de raadsgriffier een raadsvoorstel op dat het presidium aan de raad voorlegt.

Bij drie van de vijf onderzoeken heeft de raad het college verzocht om bij de eerstvolgende bestuursrapportage de raad te informeren over de wijze waarop het met deze aanbevelingen was omgegaan. In dergelijke gevallen vonden de aanbevelingen als prioriteiten via collegebesluiten hun weg naar de afdelingsplannen van de betrokken afdelingen. Bij de managementsrapportagegesprekken werd de voortgang van deze prioriteiten gemonitord door het college. Dit overigens zonder dat noodzakelijkerwijs werd stilgestaan bij het feit dat deze prioriteiten van rekenkameraanbevelingen afkomstig waren. Het college rapporteert ook daadwerkelijk in de eerstvolgende bestuursrapportage op welke wijze de organisatie invulling geeft aan de aanbevelingen.

Bij het onderzoek Subsidiebeleid nam de raad een meer gedetailleerd besluit waarin het ook zelf met de aanbevelingen aan de slag ging.

Eventuele toezeggingen naar aanleiding van vragen omtrent rekenkameraanbevelingen houdt de griffie bij in een actiepuntenlijst. De navolging hiervan wordt gemonitord. Van aanbevelingen van de rekenkamer houdt de griffie geen apart register bij. Voor zover deze door de raad worden overgenomen in raadsbesluiten, vertrouwt de raad erop dat het college deze ten uitvoer brengt net als bij andere besluiten van de raad.

¹ Gemeente Rijssen-Holten, voorstel rekenkameronderzoek naar invoering Wmo, 09-02-2010.

Rode draad in de aard van de aanbevelingen

Op wie en wat richtten de aanbevelingen van de rekenkamer zich de afgelopen vier jaar in Rijssen-Holten? Een rode draad is niet zomaar te trekken, omdat inhoudelijk niet één hoofdthema in het oog springt. Om toch meer duiding te geven aan de aard van de aanbevelingen heeft de rekenkamer de 23 aanbevelingen van de afgeronde onderzoeken ingedeeld. Daarbij doen zich vier verschillende mogelijkheden voor (zie ook figuur 1 in paragraaf 1.2). Aanbevelingen richten zich naar hun inhoud op:

- 1 Aanpassen van raadsbeleid (dus op de kaderstellende en controlerende rol van de raad)
- 2 Aanpassen van processen door het college conform raadsbeleid (dus op het collegehandelen binnen de kaders van de raad)
- 3 Aanpassen van processen door het college gericht op doeltreffendheid en doelmatigheid, los van reeds vastgesteld raadsbeleid (eigenstandig collegehandelen gericht op processen)
- 4 Ondernemen van concrete acties door het college (eigenstandig incidenteel collegehandelen, op maatregelenniveau)

In de indeling van de 23 aanbevelingen van de rekenkamer valt het volgende op:

- / Meer dan helft van de aanbevelingen van de rekenkamer waren gericht op zaken die het college aangaan (vijftien van de drieëntwintig aanbevelingen). In zes gevallen richten de aanbevelingen zich direct op de raad.
- / De aanbevelingen die zich richten op zaken die het college aangaan, gaan steevast over processen. Slechts in één geval doet de rekenkamer de aanbeveling om een concrete, incidentele maatregel te nemen.
- / Slechts in een kleine minderheid van de gevallen roept de rekenkamer het college op om beter binnen de kaders van de raad te opereren. De meeste aanbevelingen richten zich op zaken die de doeltreffendheid en doelmatigheid van processen borgen, los van reeds bestaande beleid van de raad.
- / In twee gevallen was het oppakken een gezamenlijke verantwoordelijkheid van college en raad en zijn de aanbevelingen naar hun inhoud niet zomaar in één van de bovenstaande categorieën onder te brengen.

Rode draad in de kwaliteit van de aanbevelingen

Om de kwaliteit van de aanbevelingen te meten heeft de rekenkamer alle aanbevelingen uit de in hoofdstuk 1.1 van de nota van bevindingen genoemde onderzoeken getoetst aan de kwaliteitscriteria van de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies (zie bijlage 1). Deze toets leverde per onderzoek de onderstaande scores op:

Toets kwaliteit aanbevelingen

Norm ²	Subsidie	Projecten	Kwaliteit raadsvoorst.	Digitale dienstverl.	Wmo
Realistisch	+	+	+	+	+
Toegevoegde waarde	+ / -	+	+ / -	+	+
Logisch	+	+	+	+ / -	+ / -
Ondubbelzinnig	+ / -	+	+ / -	+	+ / -
Volledig	+	+/-	+	+ / -	+ / -
Aandacht voor geadresseerde	+	+	+/-	-	+ / -

Samengevat betekent het bovenstaande het volgende:

- / De aanbevelingen blijken allemaal binnen de bevoegdheden van raad en college haalbaar.
- / In twee van de vijf onderzoeken is niet voor alle aanbevelingen in de tekst van de aanbevelingen beredeneerd op welke wijze deze bijdragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid of voor welke conclusie de aanbeveling een oplossing biedt.
- / In drie van de vijf onderzoeken waren niet alle aanbevelingen ondubbelzinnig geformuleerd. In de interviews kwam dit ook terug als verbeterpunt: concrete, specifieke aanbevelingen zijn goed in heldere besluiten te gieten en kunnen ook goed worden gecontroleerd.
- / Bij drie onderzoeken bleek uit de analyse dat niet alle elementen uit de conclusies ook terugkwamen in de aanbevelingen. Dit betrof steeds één element uit de conclusie.
- / De adressering was bij twee onderzoeken onvolledig verwoord en bij één onderzoek ontbrak een specifieke adressering aan raad en/of college volledig.

2.2 / Conclusies en aanbevelingen

Op grond van dit onderzoek komt de rekenkamer met de volgende conclusies en aanbevelingen.

Conclusie

De uitkomsten uit dit onderzoek laten zien dat Rijssen-Holten serieus uitvoering geeft aan aanbevelingen van de rekenkamer die door de raad worden overgenomen. De staande praktijk bevat waarborgen waardoor aanbevelingen in de uitvoering van de staande organisatie worden opgenomen en zo hun toegevoegde waarde krijgen, ook wanneer van de aanbevelingen geen aparte administratie wordt bijgehouden.

Om de raad nog meer van rekenkameronderzoek te laten profiteren, ziet de rekenkamer drie verbeterpunten:

- 1 in de focus van het onderzoek;
- 2 in de raadsbehandeling van het rekenkameronderzoek;
- 3 in de specifieke formulering en adressering van aanbevelingen.

Slechts het tweede punt leidt tot een aanbeveling aan het adres van de raad van Rijssen-Holten. Het eerste en tweede punt leiden tot verbeteringen die de rekenkamer in de eigen werkwijze wenst te betrekken.

² (+) alle aanbevelingen voldoen aan de norm, (+/-) sommige aanbevelingen voldoen wel, andere niet, (-) geen van de aanbevelingen voldoet aan de norm.

Aanbeveling raad

Streef bij behandeling in de raadscommissie al naar een concreet advies aan de raad. Laat daarin doorklinken welke redenen de raad kan hebben om bepaalde aanbevelingen al of niet over te nemen. Zorg dat dit per aanbeveling tot uiting komt.

Toelichting:

Nu maakt de griffier na behandeling in de commissie een raadsvoorstel waarin hij het gevoel van de commissie vertaalt in een raadsvoorstel. Wanneer de commissie zich duidelijker en per aanbeveling uitsprekt bevordert dit de inhoudelijke behandeling van de rapportages.

Verbeteringen rekenkamer

De rekenkamer schat in dat het eerder communiceren van onderzoeksonderwerpen aan de raad kan voorkomen dat met een onderzoek een insteek wordt gekozen die door de raad als minder relevant wordt gezien. De rekenkamer is voornemens om tussen het communiceren van het te onderzoeken onderwerp en de daadwerkelijke uitvoering een periode van minstens twee maanden in acht te nemen, zodat de raad zijn gevoel over de gekozen focus kan uiten.

De rekenkamer schat in dat wanneer zij haar aanbevelingen steeds duidelijk adresseert en zo specifiek mogelijk formuleert, dit de uitvoerbaarheid van aanbevelingen vergroot. Hiermee zal ze in de toekomst rekening houden.

3 Reactie college van B&W

Uit de conclusies van het rapport valt op te maken dat aan vrijwel alle 23 aanbevelingen van de rekenkamer uitvoering is gegeven. In het rapport staat de volgende conclusie:

De uitkomsten uit dit onderzoek laten zien dat Rijssen-Holten serieus uitvoering geeft aan aanbevelingen van de rekenkamer die door de raad worden overgenomen. De staande praktijk bevat waarborgen waardoor aanbevelingen in de uitvoering van de staande organisatie worden opgenomen en zo hun toegevoegde waarde krijgen, ook wanneer van de aanbevelingen geen aparte administratie wordt bijgehouden.

De aanbevelingen richten zich vervolgens op de raad en op de rekenkamer zelf. Er worden geen verdere acties van het college verwacht. Het college is content met de positieve beoordeling van de rekenkamer waar het gaat om het uitvoering geven aan de aanbevelingen van de rekenkamer.

4 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer West Twente dankt het college voor zijn reactie en ziet uit naar de behandeling van dit rapport in de gemeenteraad. Wij hopen dat de raad zich daarbij zal uitspreken over het belang van onze aanbeveling en de redenen waarom hij al of niet aan deze aanbevelingen belang hecht. Dit ter verdere vergroting van de toegevoegde waarde die wij als rekenkamer bieden aan de gemeenteraad van Rijssen-Holten.

Utrecht, 3 juni 2010

Roel Freeke
Directeur

Nota van bevindingen

1 Algemene bevindingen

1.1 / Introductie onderzoeken 2007-2009

In de vorige raadsperiode heeft de Rekenkamer West Twente vijf onderzoeken uitgevoerd in de gemeente Rijssen-Holten. Hieronder geven wij een korte introductie van de afgeronde onderzoeken en sommen wij geparafraseerd op welke aanbevelingen de rekenkamer deed. Voor een volledige weergave van de aanbevelingen verwijzen wij naar bijlage 3.

‘Leren van projecten’ Onderzoek risicobeheersing bij grote projecten (2007)

Omdat grote projecten vaak aanzienlijke financiële, bestuurlijk-organisatorische en sociaal-maatschappelijke risico's met zich meebrengen, deed de rekenkamer in de tweede helft van 2007 onderzoek naar de opzet en werking van risicobeheersing bij grote projecten. Dit onderzoek vond plaats in de drie gemeenten Hellendoorn, Rijssen-Holten en Wierden.

Doelstelling van het onderzoek was om de raad inzicht te bieden in de wijze waarop de gemeente Rijssen-Holten bij grote projecten risico's in kaart brengt en beheerst. Ook wilde de rekenkamer naar aanleiding van het rapport aangeven wat geleerd kan worden met het oog op toekomstige projecten. Het onderzoek richtte zich op drie onderdelen:

- / De algemene sturings- en beheerskaders voor risicobeheersing bij grote projecten
- / De inventarisatie, analyse en beheersing van risico's in een specifiek project³
- / De sturing en verantwoording op het niveau van college en raad, eveneens in het geval van een specifiek project

De rekenkamer deed op basis van het onderzoek de volgende aanbevelingen:

- 1 Pas de projectfasering uit de notitie Invoering projectmatig werken consequent toe
- 2 Breid het aantal formats voor beslisdocumenten over grote projecten uit
- 3 Kies een vaste systematiek voor risico-analyse bij grote projecten en leg deze vast

‘Sturing op doeltreffendheid’ Onderzoek subsidiebeleid (2007)

Eveneens in de tweede helft van 2007 deed de rekenkamer in Rijssen-Holten een onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente. Sturen met subsidies wordt door veel gemeenten als een probleem ervaren. Niet altijd wordt duidelijk in hoeverre met subsidiëring gemeentelijke doelen worden gerealiseerd. De beheersbaarheid van subsidies is eveneens een probleem. Voor Rijssen-Holten gold bovendien dat per januari 2008 een nieuwe subsidieverordening van kracht zou worden. Het onderzoek wilde de raad ook inzicht verschaffen in de kwaliteit van dit nieuwe subsidiebeleid.

Doelstelling van het onderzoek was inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid van het subsidiebeleid in de gemeente Rijssen-Holten. Om dit te onderzoeken deed de rekenkamer drie dingen:

³ Het project dat de rekenkamer onderzocht was project Paalslagen, de ontwikkeling van een bedrijfsterrein gelegen tussen de Nijverdalseweg, de Ligtenbergdijk, Maatgraven en de Schoneveldsdijk.

- / Beschrijven en toetsen van de inrichting van het vigerende subsidiebeleid
- / Het toetsen van de doeltreffendheid van de inrichting van de subsidiecyclus en van de subsidiëring in vier afzonderlijke gevallen⁴
- / Het beschrijven en toetsen van het nieuwe subsidiebeleid in het licht van de bevindingen uit het onderzoek

De rekenkamer deed op basis van het onderzoek de volgende aanbevelingen:

- 4 Stel eenduidige doelen in programmabegroting en/of beleidsnota's (raad)
- 5 Maak een keuze m.b.t. de wijze van sturing met subsidies (raad)
- 6 Vraag het college om een vierjaarlijkse subsidienota conform de Financiële verordening (raad)
- 7 Draag zorg voor consistentie in beleid tussen visie, doelen en maatregelen (raad en college)
- 8 Leg in de ASV per subsidiesoort voorwaarden voor overlegmomenten met subsidieontvangers vast (raad)
- 9 Maak subsidieontvangers duidelijker welke bijdrage zij leveren aan gemeentelijke doelstellingen (college)
- 10 Maak gebruik van de expertise van instellingen bij het formuleren van doelen en een uitvoeringsovereenkomst (college)
- 11 Verbeter de beheersing van het subsidieproces en zie erop toe dat de verschillende stappen in het proces worden doorlopen (college)

'Wat stelt de raad nu voor?' Onderzoek kwaliteit raadsvoorstellen (2008)

Bij de totstandkoming van het onderzoeksprogramma voor 2008 gaven de raadsleden uit de drie gemeenten Hellendoorn, Rijssen-Holten en Wierden aan belang te hechten aan de kwaliteit van raadsvoorstellen, voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Raadsvoorstellen moeten dusdanig opgesteld worden dat de raad er adequaat - en binnen een beperkte hoeveelheid tijd - een besluit over kan nemen. In het tweede en derde kwartaal voerde de rekenkamer een onderzoek uit naar de kwaliteit van de raadsvoorstellen in de drie gemeenten.

De doelstelling van het onderzoek was drieledig:

- / Inzicht bieden in het proces van totstandkoming van raadsvoorstellen
- / Beoordelen of deze raadsvoorstellen voldoen aan de vooraf opgestelde kwaliteitscriteria (*overzichtelijkheid, leesbaarheid en volledigheid*)
- / Inzicht bieden in de kwaliteitsbeleving van raadsvoorstellen door raadsleden

De rekenkamer deed op basis van het onderzoek de volgende aanbevelingen:

- 12 Maak duidelijke afspraken over termijnen waarbinnen raadsvoorstellen ingediend worden (college)
- 13 Draag blijvend zorg voor schrijftrainingen voor ambtenaren (college)
- 14 Waak blijvend voor de kwaliteit van raadsvoorstellen (raad)
- 15 Draag zorg voor verbetering in het formuleren van beleidskeuzes, wetgeving en communicatie
- 16 Voeg toelichtingen toe aan de velden in het sjabloon voor het raadsvoorstel

⁴ Hiertoe onderzocht de rekenkamer vier cases, namelijk de subsidierelaties met het Tweede Bouwhuis (Rijssens Museum), de Holtense Muziekvereniging, de Stichting Openbare Bibliotheek en de Stichting Maatschappelijk Werk Noordwest Twente.

‘Meer service voor de burger’ Onderzoek digitale dienstverlening (2008)

De ambitie van Rijssen-Holten en de maatschappelijke relevantie van digitale dienstverlening hebben de rekenkamer er in 2008 toe bewogen een onderzoek uit te voeren naar dit onderwerp. De landelijke overheid kwam in 2007 met de 65%-norm: een richtlijn die gemeenten er toe moest bewegen om eind 2007 65% van de dienstverlening digitaal aan te bieden. In de collegeperiode 2006-2010 is er in Rijssen-Holten veel aandacht voor digitale dienstverlening, zowel dienstverlening aan burgers als aan bedrijven.

De doelstelling van het onderzoek was het toetsen van de kwaliteit van de digitale dienstverlening en de inbedding ervan in de gemeentelijke organisatie teneinde aanbevelingen te doen om de digitale dienstverlening in overeenstemming te brengen met de ambities van de raad (en minimale landelijke normen). Het onderzoek richtte zich op de volgende zaken:

- / De kwaliteit van het gemeentelijke beleid voor digitale dienstverlening
- / Een toetsing van de omvang van het digitale dienstenpakket ten opzicht van de landelijke normen en de eigen doelen van de raad
- / De kwaliteit van het digitale dienstenpakket
- / Het oordeel van afnemers van (digitale) diensten over de kwaliteit van de digitale dienstverlening
- / Een toetsing van de doelmatigheid van de integratie van digitale dienstverlening in de werkprocessen van de organisatie

De rekenkamer deed op basis van het onderzoek de volgende aanbevelingen:

- 17 Formuleer doelstellingen voor dienstverlening op basis van de eigen ambitie in plaats van een ranglijst
- 18 Zorg dat gemeentelijk beleid overzichtelijk op de website staat
- 19 Verbeter de zoekfunctie op de site
- 20 Borg de afhandeling van digitale aanvragen
- 21 Verbeter het doorgeven van een verhuizing voor burgers die niet in Rijssen-Holten wonen

Onderzoek invoering Wmo (2009)

Bij de totstandkoming van het onderzoeksprogramma voor 2009 noemden verschillende fracties uit de raden van Hellendoorn, Rijssen-Holten en Wierden de Wmo als gewenst onderwerp van onderzoek. De Wmo is één van de grootste beleidsimplementaties van de afgelopen jaren geweest. De taken die voortvloeien uit de Wmo van 1 januari 2007, beslaan een substantieel deel van de totale uitgaven in de gemeente. Bovendien verandert er ook veel voor inwoners van de gemeente. Hellendoorn, Rijssen-Holten en Wierden hebben de invoering van de Wmo in de periode 2005-2007 gezamenlijk voorbereid. Na twee jaar is de rekenkamer nagegaan of de invoering op doelmatige en doeltreffende wijze is verlopen. In dit gezamenlijke onderzoek vergelijkt de rekenkamer de drie gemeenten.

De doelstelling van dit onderzoek was om de gemeenteraden van Hellendoorn, Rijssen-Holten en Wierden inzicht te bieden in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de invoering van de Wmo en om aanbevelingen te doen voor verdere uitwerking en uitvoering van het Wmo-beleid. In het onderzoek beoordeelde de rekenkamer de invoering van de Wmo op drie aspecten:⁵

- / De kwaliteit van visie, uitgangspunten en doelen van de Wmo (het beleidskader)

⁵ Het onderzoek richtte zich met name op de prestatievelden die ten tijde van de invoering prioriteit hadden, namelijk de prestatievelden 4 (ondersteunen mantelzorgers en vrijwilligers) en 6 (individuele voorzieningen).

- / De kwaliteit van de vertaling van die visie, uitgangspunten en doelen in producten en activiteiten (de inrichting van de uitvoering)
- / De mate waarin het beleid voorziet in het wegnemen van risico's (risicobeheersing)

De rekenkamer deed op basis van het onderzoek de volgende aanbevelingen:

- 22 Houdt integrale Wmo-doelen als leidraad bij het opstellen van deelnota's
- 23 Zet de ontwikkeling naar een integrale benadering van de Wmo door

1.2 / Rode draad

De bovenstaande onderzoeken worden in hoofdstuk 2 van de nota van bevindingen nader geanalyseerd. Op basis daarvan trekken we op vijf aspecten een rode draad:

- / Procedure besluitvorming aanbevelingen
- / Doorwerking aanbevelingen
- / Soort aanbevelingen
- / Kwaliteit aanbevelingen
- / Verbeterpunten

Procedure besluitvorming aanbevelingen

De behandeling van de rekenkameronderzoeken loopt in Rijssen-Holten volgens een vaste routing. Na het bestuurlijk wederhoor biedt de rekenkamer het rapport aan de raad aan en licht zij deze toe in de inhoudelijk bij het onderwerp betrokken raadscommissie. In deze commissievergadering vindt ook debat tussen de commissie en de portefeuillehouder plaats. Na de commissievergadering stelt de griffier op basis van de bespreking in de commissie een raadsvoorstel op dat het presidium in de daarop volgende raadsvergadering aan de raad voorlegt.

De discussie over de conclusies en aanbevelingen vindt dus plaats in de commissievergaderingen. Hier gaan de raadsleden eerst in gesprek met de rekenkamer met vragen over de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Van de vijf onderzoeken die de rekenkamer in de afgelopen raadsperiode heeft gedaan, heeft de raad van vier onderzoeken de aanbevelingen onderschreven. In één geval besloot de raad om de conclusies en aanbevelingen slechts aan het college mee te geven omdat de focus van het onderzoek niet de beleidsuitvoering omvatte en de aanbevelingen pasten in lopende beleidstrajecten.⁶

In de vier gevallen dat de raad besloot de aanbevelingen over te nemen besloot het bij drie onderzoeken om het college te verzoeken om bij de eerstvolgende bestuursrapportage de raad te informeren over de wijze waarop het met deze aanbevelingen was omgegaan. Bij het onderzoek Subsidiebeleid nam de raad een meer gedetailleerd besluit: hij gaf de (deels uit raadsleden bestaande) werkgroep Prestatiesturing de opdracht om in 2008 voorstellen te doen om te komen tot heldere doelstellingen en tot een keuze om met subsidies te sturen. Het college kreeg de opdracht om in 2009 een nota subsidiebeleid aan te bieden, een aanpassing te doen in de Algemene Subsidieverordening en de aanbevelingen met betrekking tot het subsidieproces over te nemen. Het was een bewuste keuze van de raad om de aanbevelingen met betrekking tot prestatiesturing voor een gedeelte bij zichzelf te houden.

⁶ Gemeente Rijssen-Holten, voorstel rekenkameronderzoek naar invoering Wmo, 09-02-2010.

De aandacht die een onderwerp in de raad krijgt is sterk afhankelijk van de onderzoeksresultaten: bij het onderzoek 'kwaliteit raadsvoorstellen' waren de resultaten goed en was er geen gevoel van urgentie in de raad. Bij subsidies was dit wel het geval.

Zoals aangegeven vroeg de raad het college drie van de vijf rapporten bij de eerstvolgende bestuursrapportage te informeren over de wijze waarop het invulling had gegeven aan de aanbevelingen. In dergelijke gevallen vinden aanbevelingen als prioriteiten via collegebesluiten hun weg naar de afdelingsplannen van de betrokken afdelingen. Bij de managementsrapportagegesprekken wordt de voortgang van deze prioriteiten gemonitord door het college. Dit overigens zonder dat noodzakelijkerwijs wordt stilgestaan bij het feit dat deze prioriteiten van rekenkameraanbevelingen afkomstig zijn. Ook in de hierop volgende rapportage aan de raad is het niet altijd duidelijk dat prioriteiten afkomstig zijn van rekenkameronderzoeken.

Toezeggingen naar aanleiding van vragen houdt de griffie bij in een actiepuntenlijst. Wanneer vragen naar aanleiding van aanbevelingen van de rekenkamer hierin terecht komen, wordt de navolging hiervan gemonitord. Van aanbevelingen van de rekenkamer houdt de griffie geen apart register bij. Voor zover deze door de raad worden overgenomen in raadsbesluiten, vertrouwt de raad erop dat het college deze ten uitvoer brengt.

Doorwerking aanbevelingen en verbeterpunten

Uit het bovenstaande blijkt dat de raad bij vier van de vijf rapporten de aanbevelingen overnam. Bij drie van deze rapporten verzocht de raad het college via een min of meer open vraag om invulling te geven aan de aanbevelingen en hierover de raad bij de eerstvolgende bestuursrapportage te informeren. In één geval – bij het onderzoek kwaliteit raadsvoorstellen – nam de raad via de werkgroep Prestatiesturing zelf enkele aanbevelingen op zich. Voor het analyseren van de uiteindelijke doorwerking van de overgenomen aanbevelingen maken we onderscheid tussen:

- / Aanbevelingen hebben concrete acties gekregen die actief door de raad worden gemonitord.
- / Aanbevelingen zijn opgenomen door de organisatie.
- / Aanbevelingen zijn niet verder opgepakt.

Uit de analyse per aanbeveling (zie bijlage 3) blijkt dat slechts in 2 gevallen aanbevelingen niet tot acties leiden: in het onderzoek risicobeheersing bij grote projecten deed de rekenkamer de aanbeveling om een vaste systematiek voor risicobeheersing te kiezen en vast te leggen. Dit is nog niet gebeurd in verband met capaciteitstekort. De aanbeveling aan de raad om kritisch te blijven over de kwaliteit van de raadsstukken heeft ook geen concreet vervolg gekregen. Slechts in het onderzoek naar subsidiebeleid blijkt de raad zich actief met de doorwerking van de aanbevelingen bezig te hebben gehouden. De werkgroep Prestatiesturing deed concrete aanbevelingen; in de begroting en jaarstukken stelde de raad een extra subsidieparagraaf vast en een voorstel tot een subsidiemethodiek werd behandeld. In de meeste gevallen neemt de organisatie de aanbevelingen op. Het college rapporteert in de eerstvolgende bestuursrapportage op welke wijze de organisatie invulling zal geven aan de aanbevelingen, maar de raad maakt geen afspraken over de verdere monitoring van de vervolgacties.

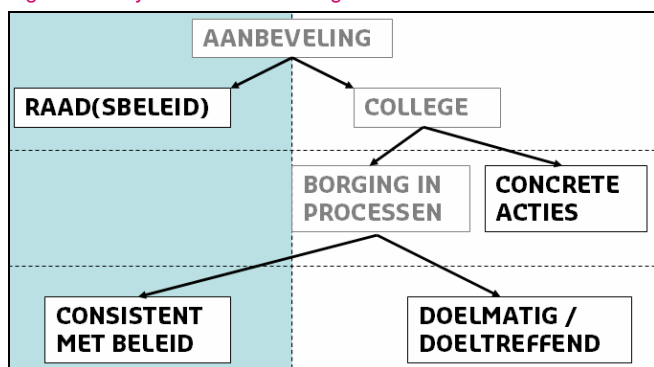
Soort aanbevelingen

Op wie en wat richtten de aanbevelingen van de rekenkamer zich de afgelopen vier jaar in Rijssen-Holten? Een rode draad is niet zomaar te trekken, omdat inhoudelijk niet één hoofdthema in het oog springt. Om

toch meer duiding te geven aan de aard van de aanbevelingen heeft de rekenkamer de 23 aanbevelingen van de afgeronde onderzoeken ingedeeld volgens de onderstaande analyseboom. Daarbij doen zich vier verschillende mogelijkheden voor. Aanbevelingen richten zich naar hun inhoud op:

- 1 Aanpassen van raadsbeleid (dus op de kaderstellende en controlerende rol van de raad)
- 2 Aanpassen van processen door het college conform raadsbeleid (dus op het collegehandelen binnen de kaders van de raad)
- 3 Aanpassen van processen door het college gericht op doeltreffendheid en doelmatigheid, los van reeds vastgesteld raadsbeleid (eigenstandig collegehandelen gericht op processen)
- 4 Ondernemen van concrete acties door het college (eigenstandig incidenteel collegehandelen, op maatregelenniveau)

Figuur 1 Analyseboom aanbevelingen



De analyse van de 23 aanbevelingen van de Rekenkamer West Twente leidt voor Rijssen-Holten tot het volgende beeld:

Tabel 1: Analyse soort aanbevelingen

Soort aanbeveling	Aantal (N=23)
Gericht op aanpassen beleid (raad)	6
Gericht op aanpassen processen (college);	
/ om conform reeds vastgesteld beleid te handelen	4
/ om doeltreffendheid en doelmatigheid te borgen, los van reeds vastgesteld beleid	10
Gericht op ondernemen concrete actie (college)	1
	21*

* Van twee van de aanbevelingen is de soort niet eenduidig vast te stellen.

De bovenstaande tabel laat zien dat meer dan helft van de aanbevelingen van de rekenkamer gericht zijn op zaken die het college aangaan (vijftien van de drieëntwintig aanbevelingen). In zes gevallen richten de aanbevelingen zich op de raad.

De aanbevelingen die zich richten op zaken die het college aangaan gaan stevast over processen. Slechts in één geval doet de rekenkamer de aanbeveling om een concrete, incidentele maatregel te nemen (aanbeveling 21).

Ook is aan de analyse van de aanbevelingen te zien dat de rekenkamer in een minderheid van de aanbevelingen aan het college oproept om beter binnen de kaders van de raad te opereren. De meeste aanbevelingen richten zich op zaken die de doeltreffendheid en doelmatigheid van processen borgen, los van reeds bestaande beleid van de raad.

In twee gevallen (aanbevelingen 15 en 16) is het oppakken een gezamenlijke verantwoordelijkheid van college en raad en zijn de aanbevelingen naar hun inhoud niet zomaar in één van de bovenstaande categorieën onder te brengen.

Kwaliteit aanbevelingen

Om de kwaliteit van de aanbevelingen te meten heeft de rekenkamer alle aanbevelingen uit de in hoofdstuk 1.1. genoemde onderzoeken getoetst aan de kwaliteitscriteria van de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies (zie bijlage 1). Deze toets leverde per onderzoek de onderstaande scores op:

Tabel 2: Toets kwaliteit aanbevelingen

Norm ⁷	Subsidie	Projecten	Kwaliteit raadsvoorst.	Digitale dienstverl.	Wmo
Realistisch	+	+	+	+	+
Toegevoegde waarde	+ / -	+	+ / -	+	+
Logisch	+	+	+	+ / -	+ / -
Ondubbelzinnig	+ / -	+	+ / -	+	+ / -
Volledig	+	+/-	+	+ / -	+ / -
Aandacht voor geadresseerde	+	+	+/-	-	+ / -

De aanbevelingen blijken allemaal binnen de bevoegdheden van raad en college haalbaar. In twee van de vijf onderzoeken is niet voor alle aanbevelingen in de tekst van de aanbevelingen beredeneerd weergegeven op welke wijze deze bijdragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid of voor welke conclusie de aanbeveling een oplossing biedt. Dit wil niet zeggen dat de aanbevelingen geen relatie hebben met doelmatigheid, doeltreffendheid of de conclusies, maar dit verband in de aanbevelingen niet expliciet is uitgewerkt door de rekenkamer.

In drie van de vijf onderzoeken waren niet alle aanbevelingen ondubbelzinnig geformuleerd. In de interviews kwam dit ook terug als verbeterpunt: concrete aanbevelingen zijn goed in heldere besluiten te gieten en

⁷ (+) alle aanbevelingen voldoen aan de norm, (+/-) sommige aanbevelingen voldoen wel, andere niet, (-) geen van de aanbevelingen voldoet aan de norm.

kunnen ook goed worden gecontroleerd. In het onderzoek naar de kwaliteit raadsvoorstellen luidt bijvoorbeeld een aanbeveling:

“waak er blijvend voor dat de raadsvoorstellen van afdoende kwaliteit zijn om de kaderstellende en controlerende rol te kunnen uitvoeren. Wees er bewust van dat het de verantwoordelijkheid van de raad is om het college aan te spreken op raadsvoorstellen die onvoldoende kwaliteit bevatten.”

Deze aanbeveling is niet specifiek geformuleerd: de rekenkamer doet de raad de aanbeveling om voortdurend kritisch te reflecteren op de kwaliteit van raadsvoorstellen. De concrete wijze waarop dit invulling krijgt is niet gespecificeerd. Dit maakt het moeilijk om uit een dergelijke aanbeveling direct een concrete actie met een tijdspad te verbinden. Anderzijds is het de vraag of het voor een raad wenselijk is dat een rekenkamer een dergelijke aanbeveling op een dusdanig concrete wijze formuleert dat dit raadsleden geen ruimte laat om op eigen wijze invulling te geven aan hun raadslidmaatschap.

Bij drie onderzoeken bleek uit de analyse dat niet alle elementen uit de conclusies ook terugkwamen in de aanbevelingen. Dit betrof steeds één element uit de conclusie. De adressering was bij twee onderzoeken onvolledig verwoord en bij één onderzoek ontbrak een specifieke adressering aan raad en/of college volledig.

Verbeterpunten

Tijdens de interviews vroegen de onderzoekers of de respondenten mogelijkheden zagen om (de procedure rondom) de aanbevelingen van de rekenkamer te verbeteren. Op deze vraag deden de respondenten de volgende suggesties:

- / De raad zou meer kunnen worden betrokken bij de rekenkamer door het onderzoeksprogramma gelijk met de begroting vast te stellen: zo kan de raad de rekenkamer in de integrale afweging betrekken;
- / Het door de rekenkamer gehanteerde normenkader hoeft niet gelijk te zijn met dat van de organisatie: hier kan een leereffect van uit gaan. Wanneer een normenkader echter te ver van de organisatie af staat leidt dit tot onherkenbaarheid;
- / De rekenkamer zou in de formulering van de aanbevelingen dichter bij de raad kunnen gaan zitten. Bij het subsidieonderzoek had de rekenkamer bijvoorbeeld de neiging om op een heel instrumenteel niveau aanbevelingen te formuleren. De rekenkamer zou meer, ook in zijn onderwerpkeuze, kunnen benadrukken dat het een instrument van de raad is;
- / Het werkingspunt van een rapport ligt bij de behandeling ervan in de raad. Het zou een idee zijn om een lijstje bij te houden van de aanbevelingen van de rekenkamer en de wijze waarop het college deze invult. Er is nu een “stil vertrouwen” dat dit gebeurt. Slechts in enkele gevallen is gevraagd om rapportage;
- / Één van de respondenten karakteriseert de rapporten als ‘goed leesbaar’ en ‘to-the-point’ en geeft aan dat het niet wenselijk zijn als dit in de toekomst zou veranderen.

2 Bevindingen per onderzoek

In de onderstaande paragrafen presenteren we *per onderzoek* steeds de volgende vijf aspecten:

- / korte opsomming van de aanbevelingen van de rekenkamer
- / beschrijving van de besluitvorming door de raad
- / beschrijving van de doorwerking van de aanbevelingen
- / het 'soort' aanbevelingen
- / toetsing op de kwaliteit van deze aanbevelingen op grond van vooraf opgestelde normen (zie bijlage 1)

Het betreft hier steeds presentaties *per onderzoek*. Hierin geven wij wel voorbeelden op het niveau van de afzonderlijke aanbevelingen, maar sommen wij omwille van de leesbaarheid niet steeds *per aanbeveling* alle bevindingen op. Voor relevante bevindingen per aanbeveling verwijzen wij naar bijlage 3. Daarin hebben wij per aanbeveling weergegeven in hoeverre deze zijn omgezet in concrete acties, en welke soort aanbevelingen het betreft.

2.1 / 'Leren van projecten' Onderzoek risicobeheersing bij grote projecten.

Opsomming aanbevelingen

Zoals weergegeven in paragraaf 1.1 deed de rekenkamer op basis van het onderzoek de volgende aanbevelingen:

- 1 Pas de projectfasering uit de notitie Invoering projectmatig werken consequent toe
- 2 Breid het aantal formats voor beslisdocumenten over grote projecten uit
- 3 Kies een vaste systematiek voor risicoanalyse bij grote projecten en leg deze vast

Besluitvorming door de raad

In een commissievergadering op 3 april presenteerde de Rekenkamer West Twente de resultaten van het onderzoek risicobeheersing grote projecten. Naar aanleiding van de discussie stelde het presidium voor de conclusies te onderschrijven en het college te verzoeken in de najaarsnota 2008 te rapporteren op welke wijze hij met deze aanbevelingen omgaat. In de raadsvergadering van 21 april 2008 besloot de raad zonder verdere beraadslaging dit voorstel aan te nemen.⁸

Doorwerking aanbevelingen

Het college gaf in de bestuurlijke reactie aan zich in de conclusies van de rekenkamer te herkennen en via het team projectmanagementondersteuning de aanbevelingen na te willen streven en de aanbevelingen hierbij mee te nemen.⁹ Naar aanleiding van het rapport ondernam het college de volgende stappen:

- / Naar aanleiding van de aanbevelingen om de projectfasering consequent toe te passen (aanbeveling 1) en formats per projectfase te hanteren (aanbeveling 2) heeft het team projectmanagementondersteuning

⁸ Gemeente Rijssen-Holten, Raadsbesluit rekenkameronderzoek risicobeheersing grote projecten, 21 april 2008.

⁹ Rekenkamer West Twente, 'Leren van projecten'. Onderzoek risicobeheersing grote projecten gemeente Rijssen-Holten, februari 2008, pg. 31.

de fasering opnieuw tegen het licht laten houden. De fasering is besproken met de projectleiders en een toelichting hierop is op intranet geplaatst. Per 2009 worden nieuwe projecten volgens de herziene fasering opgepakt.

- / De aanbeveling om een vaste methodiek voor risicoanalyse vast te leggen (aanbeveling 3) heeft nog geen concrete navolging gekregen. Projectmanagementondersteuning werkt nu aan het borgen van risicoanalyse bij Concerncontrol en Financiën, maar een vaste systematiek is nog niet vastgelegd. Wel is het projectteam bij de risicoanalyse van verschillende projecten betrokken geweest en is het besef over de noodzaak van risicoanalyses volgens de gemeente gegroeid.¹⁰

Soort aanbevelingen

Soort aanbeveling	Aantal (N=3)
Gericht op aanpassen beleid (raad)	-
Gericht op aanpassen processen (college); / om conform reeds vastgesteld beleid te handelen	1
/ om doeltreffendheid en doelmatigheid te borgen, los van reeds vastgesteld beleid	2
Gericht op ondernemen concrete actie (college)	-

Zoals de bovenstaande tabel laat zien, richten alle drie de aanbevelingen zich in dit onderzoek direct op zaken die het college aangaan, namelijk op het aanpassen van processen. In één geval (aanbeveling 1) beveelt de rekenkamer het college aan, meer conform het reeds vastgestelde (raads)beleid te handelen. Met de andere twee aanbevelingen (2 en 3) geeft de rekenkamer punten waarop doeltreffendheid en doelmatigheid nog beter in de processen van de gemeente kan worden gewaarborgd.

Kwaliteit aanbevelingen

Norm	Oordeel
Ondubbelzinnig	+
Realistisch	+
Toegevoegde waarde	+
Volledig	+/-
Logisch	+
Aandacht voor geadresseerde	+

Zoals de bovenstaande tabel laat zien, scoren de aanbevelingen uit dit onderzoek goed op gehanteerde normen voor kwaliteit. Wel is één kanttekening te maken:

¹⁰ College Rijssen-Holten, Overzicht reacties op verschillende rapporten Rekenkamer West Twente, april 2010.

- / *Volledigheid.* De rekenkamer beveelt het college aan de projectfasering consequent toe te passen volgens de notitie *Invoering projectmatig werken*. In een conclusie van dit onderzoek constateert de rekenkamer echter dat in die notitie de onderdelen risicobeheersing en administratie onderbelicht zijn. Hieraan koppelt de rekenkamer geen verdere aanbevelingen, zonder te beredeneren waarom dit niet gebeurt. Op dit punt had de rekenkamer dus vollediger kunnen zijn.

2.2 / 'Sturen op doeltreffendheid' Onderzoek subsidiebeleid.

Opsomming aanbevelingen

Zoals weergegeven in paragraaf 1.1 deed de rekenkamer op basis van het onderzoek de volgende aanbevelingen:

- 4 Stel eenduidige doelen in programmabegroting en/of beleidsnota's (raad)
- 5 Maak een keuze m.b.t. de wijze van sturing met subsidies (raad)
- 6 Vraag het college om een vierjaarlijkse subsidienota conform de Financiële verordening (raad)
- 7 Draag zorg voor consistentie in beleid tussen visie, doelen en maatregelen (raad en college)
- 8 Leg in de ASV per subsidiesoort voorwaarden voor overlegmomenten met subsidieontvangers vast (raad)
- 9 Maak subsidieontvangers duidelijker welke bijdrage zij leveren aan gemeentelijke doelstellingen (college)
- 10 Maak gebruik van de expertise van instellingen bij het formuleren van doelen en een uitvoeringsovereenkomst (college)
- 11 Verbeter de beheersing van het subsidieproces en zie erop toe dat de verschillende stappen in het proces worden doorlopen (college)

Besluitvorming door de raad

Het rapport is op 11-03-2008 besproken in de commissie Maatschappelijke Dienstverlening. Hierbij stelden de raadsleden vooral vragen ter verduidelijking van de conclusies en bevindingen. In de discussie met het college spelen ook de aanbevelingen een rol, maar deze worden in het debat niet systematisch langsgeslagen. In het raadsvoorstel stelt het presidium voor om de werkgroep Prestatiesturing te verzoeken om in 2008 voorstellen te doen voor heldere en eenduidige subsidiedoelstellingen en de keuze voor subsidie-instrumenten. Daarnaast stelt het de raad voor het college te verzoeken om in 2009 een nota subsidiebeleid aan te bieden, overlegmomenten per subsidiesoort in de Algemene Subsidieverordening vast te leggen en aanbevelingen met betrekking tot het subsidieverleningsproces over te nemen.¹¹ De raad stemt op 31 maart 2008 zonder hoofdlijke stemming in met het voorstel. De werkgroep Prestatiesturing heeft in 2008 voorstellen gedaan voor het aanpassen van subsidiedoelstellingen.¹²

Doorwerking aanbevelingen

In het bestuurlijk wederhoor geeft het college aan dat de conclusie, dat niet wordt gestuurd op de doeltreffendheid van het subsidiebeleid, niet onverwacht komt. Naar aanleiding van een eerdere quickscan

¹¹ Rijssen-Holten, Raadsvoorstel rekenkameronderzoek subsidiebeleid Rijssen-Holten, 31 maart 2008.

¹² Griffie Rijssen Holten, reactie informatieverzoek rekenkamer West Twente, april 2010, p. 2.

houdt de werkgroep Prestatiesturing zich dan ook al met het formuleren van meetbare kaders bezig. Het college adviseert de raad om de aanbevelingen bij deze werkgroep neer te leggen om een meetbaar beleidskader te formuleren. Na vaststelling van de aanbevelingen heeft het college op de onderstaande wijze invulling gegeven aan de aanbevelingen:

- / Aan de aanbevelingen om subsidieontvangers duidelijk te maken voor de bijdrage aan welke gemeentelijke doelstellingen ze subsidie krijgen (9) en om hun expertise te benutten (10) is geen concrete actie verbonden. Wel worden subsidieontvangers steeds vaker bij de beleidsvoorbereiding betrokken en worden uitvoeringsovereenkomsten in samenspraak met subsidieontvangers opgesteld.
- / Verbetering van de beheersing van het subsidieproces (11) streeft het college na via de scheiding van beleid en uitvoering en de opname van het subsidieproces in de workflow-applicatie GWS4all. Voor de zomer zal de subsidiemethodiek aan de hand van het LEAN-proces de subsidieprocedure verder worden verbeterd. Er is nog geen specifieke rapportage hierover aan de raad geweest.¹³
- / In de kadernota 2010-2013 en de begroting 2010-2013 is een aparte subsidieparagraaf opgenomen.
- / Het college heeft in 2009 in de commissie Maatschappelijke Dienstverlening het document *Algemene uitgangspunt voor aangaan en vernieuwen budgetcontracten gesubsidieerde instellingen ingaande 2009* ingebracht. De commissie Maatschappelijke Dienstverlening heeft hierover positief geadviseerd.¹⁴
- / Het college heeft in 2009 een voorstel voor een kerntakendiscussie over cultuurbeleid ingebracht (inclusief de subsidiëring). De commissie adviseerde negatief over dit voorstel, het voorstel is teruggenomen door de portefeuillehouder.

Soort aanbevelingen

Soort aanbeveling	Aantal (N=6)
Gericht op aanpassen beleid (raad)	3
Gericht op aanpassen processen (college); / om conform reeds vastgesteld beleid te handelen	2
/ om doeltreffendheid en doelmatigheid te borgen, los van reeds vastgesteld beleid	3
Gericht op ondernemen concrete actie (college)	-

Zoals de bovenstaande tabel laat zien geldt voor dit onderzoek dat van de acht aanbevelingen, vijf zich richten op zaken die het college aangaan. De nadruk ligt bij de aanbevelingen aan de raad op het (beter) vaststellen van beleid (aanbevelingen 4, 5 en 8). Eén aanbeveling geadresseerd aan de raad (6) roept in wezen het college op om meer conform het reeds vastgestelde beleid te handelen (en de raad om daarop toe te zien). Ook de aanbeveling om consistentie in beleid tussen visie, doelen en maatregelen (aanbeveling 7) is een dergelijke oproep. Met de overige aanbevelingen (9, 10 en 11) geeft de rekenkamer punten waarop doeltreffendheid en doelmatigheid van processen beter kan worden gewaarborgd.

¹³ College Rijssen-Holten, Overzicht reacties op verschillende rapporten Rekenkamer West Twente, april 2010.

¹⁴ Griffie Rijssen Holten, reactie informatieverzoek rekenkamer West Twente, april 2010, p. 2.

Kwaliteit aanbevelingen

Norm	Oordeel
Ondubbelzinnig	+ / -
Realistisch	+
Toegevoegde waarde	+ / -
Volledig	+
Logisch	+
Aandacht voor geadresseerde	+

De conclusies van het rapport zijn allemaal vertaald in aanbevelingen die hiermee een logisch verband hebben (volledigheid). Het rapport bevat aanbevelingen op meerdere niveaus: enerzijds doet de rekenkamer aanbevelingen met betrekking tot het formuleren van subsidiebeleid, maar anderzijds zijn aanbevelingen ook gericht op de beheersing van subsidierelaties door de organisatie. Mede hierdoor zijn er drie kanttekeningen te plaatsen:

- / *Ondubbelzinnig*. De aanbeveling om het college te vragen om een vierjaarlijkse nota subsidiebeleid te vormen (6) is welbeschouwd een voorbereiding op de aanbeveling dat de raad een keuze moet maken voor de manier waarop hij wil sturen met subsidie-instrumenten (aanbeveling 5).
- / *Ondubbelzinnig*. De rekenkamer beveelt het college aan subsidieontvangers duidelijker te maken aan welke gemeentelijke doelen en beleid zij een bijdrage leveren (aanbeveling 9). De wijze waarop is niet gespecificeerd.
- / *Toegevoegde waarde*. Het bedoelde effect van aanbevelingen is in zes van de acht aanbevelingen niet aangegeven waardoor de rekenkamer niet motiveert hoe de aanbeveling bijdraagt aan doelmatigheid en doeltreffendheid.

2.3 / 'Wat stelt de raad nu voor' Onderzoek kwaliteit raadvorstellen.

Opsomming aanbevelingen

Zoals weergegeven in paragraaf 1.1 deed de rekenkamer op basis van het onderzoek de volgende aanbevelingen:

- 12 Maak duidelijke afspraken over termijnen waarbinnen raadvorstellen ingediend worden (college)
- 13 Draag blijvend zorg voor schrijftrainingen voor ambtenaren (college)
- 14 Waak blijvend voor de kwaliteit van raadvorstellen (raad)
- 15 Draag zorg voor verbetering in het formuleren van beleidskeuzes, wetgeving en communicatie
- 16 Voeg toelichtingen toe aan de velden in het sjabloon voor het raadvorstel

Besluitvorming door de raad

Op 27 november 2008 besprak de commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken en Middelen het eindrapport Onderzoek kwaliteit raadvorstellen. Hierbij onderschreven de commissieleden de aanbevelingen en werd

gevraagd naar de achtergrond van de lage respons op de enquête. Op 15 december besloot de raad zonder verdere beraadslaging de aanbevelingen te onderschrijven en het college te verzoeken in de voorjaarsnota 2009 aan te geven hoe de aanbevelingen zij uitgevoerd.

Doorwerking aanbevelingen

In de bestuurlijke reactie geeft het college aan tevreden te zijn dat de raadsvoorstellen als beste uit de benchmark met Wierden en Hellendoorn kwamen. Het college neemt aan dat de aanbevelingen een positieve invloed zullen hebben op de kwaliteit van raadsvoorstellen en zal daarom de secretaris verzoeken dit op te nemen.¹⁵ Per aanbeveling heeft het college de onderstaande stappen gezet:

- / Afspraken over de termijnen waarbinnen raadsvoorstellen moeten worden ingediend, worden jaarlijks vastgelegd in het concernplan. Boven collegevoorstellen staat ook altijd de geplande raadsbehandeling vermeld.
- / Het college organiseert frequent schrijftrainingen en hanteert één sjabloon, wat variatie zoveel mogelijk tegengaat.
- / Aan de aanbeveling tot het zorg dragen voor het formuleren van alternatieve beleidskeuzes en het geven van toelichtingen bij de velden in het sjabloon koppelt het college één concrete actie : in de tweede helft van 2010 zal het Document Management Systeem worden aangepast. Specifieke afspraken over terugkoppeling aan de raad zijn verder niet gemaakt.¹⁶

Soort aanbevelingen

Soort aanbeveling	Aantal (N=5*)
Gericht op aanpassen beleid (raad)	1
Gericht op aanpassen processen (college);	
/ om conform reeds vastgesteld beleid te handelen	-
/ om doeltreffendheid en doelmatigheid te borgen, los van reeds vastgesteld beleid	2
Gericht op ondernemen concrete actie (college)	-

* Van twee van de vijf aanbevelingen is vanwege onduidelijke adressering niet eenduidig te bepalen wat voor een soort aanbeveling het is.

Van de vijf aanbevelingen in dit onderzoek is van drie aanbevelingen heel duidelijk wat de aard is van de aanbevelingen. Aanbeveling 14 is duidelijk een aanbeveling op het niveau van de raad; de rekenkamer roept de raad op om alert te zijn. Het gaat daarbij niet om het aanpassen van het 'papierbeleid', maar van het praktische handelen, het raadsbeleid in de praktijk zagezegd. Aanbevelingen 12 en 13 richten zich op het college.

¹⁵ Rekenkamer West-Twente, 'Wat stelt de raad nu voor?' Onderzoek kwaliteit raadsvoorstellen, november 2008, p. 36.

¹⁶ College Rijssen-Holten, Overzicht reacties op verschillende rapporten Rekenkamer West Twente, april 2010.

De adressering van aanbevelingen 15 en 16 is niet expliciet en deze aanbevelingen zijn dan ook niet in de bovenstaande tabel opgenomen. De aanbevelingen lijken voort te borduren op de aanbeveling aan de raad om blijvend te waken over de kwaliteit van raadsvoorstellen (en geven hiervoor aandachtspunten). Tegelijk kunnen de aanbevelingen gezien worden als verbeterpunten waar de ambtelijke organisatie (onder verantwoordelijkheid van het college) invulling aan moet geven.

Kwaliteit aanbevelingen

Norm	Oordeel
Ondubbelzinnig	+ / -
Realistisch	+
Toegevoegde waarde	+ / -
Volledig	+
Logisch	+
Aandacht voor geadresseerde	+/-

Zoals uit de bovenstaande tabel blijkt, geeft de analyse van de aanbevelingen bij drie normen, namelijk het ondubbelzinnig formuleren van aanbevelingen, het expliciteren van de relatie met het vergroten van doelmatigheid en doeltreffendheid (toegevoegde waarde) en de adressering, aanleiding tot kanttekeningen.

- / *Ondubbelzinnig*. De rekenkamer beveelt aan om blijvend over de kwaliteit te waken (14). Deze aanbeveling is niet verder uitgewerkt. In interviews gaven respondenten aan deze aanbeveling daarom moeilijk is te vangen.
- / *Toegevoegde waarde*. De relatie van de aanbevelingen met het verbeteren van doelmatigheid en doeltreffendheid is in drie van de vijf aanbevelingen niet expliciet gemotiveerd.
- / *Adressering*. Aanbevelingen 12, 13 en 14 (geldend voor alle drie gemeenten in dit gezamenlijke onderzoek) zijn specifiek aan raad of college geadresseerd, maar de twee overige aanbevelingen (slechts geldend voor Rijssen-Holten) zijn niet specifiek aan raad of college gericht. Hierdoor is onduidelijk wie de aanbevelingen dient op te volgen.

2.4 / 'Meer service voor de burger?'. Onderzoek digitale dienstverlening

Opsomming aanbevelingen

Zoals weergegeven in paragraaf 1.1 deed de rekenkamer op basis van het onderzoek de volgende aanbevelingen:

- 17 Formuleer doelstellingen voor dienstverlening op basis van de eigen ambitie in plaats van een ranglijst
- 18 Zorg dat gemeentelijk beleid overzichtelijk op de website staat
- 19 Verbeter de zoekfunctie op de site
- 20 Borg de afhandeling van digitale aanvragen
- 21 Verbeter het doorgeven van een verhuizing voor burgers die niet in Rijssen-Holten wonen

Besluitvorming door de raad

Het rapport digitale dienstverlening komt op 12 januari 2009 in de commissie Algemene Bestuurlijke Zaken en Middelen. In de vergadering stellen de commissieleden vragen aan de onderzoekers met betrekking tot de bevindingen. Vervolgens vindt discussie plaats met het college over de wijze waarop de aanbevelingen navolging kunnen vinden.¹⁷ In het naar aanleiding hiervan door de griffier opgestelde raadsvoorstel constateert het presidium dat de aanbevelingen primair aan het college zijn gericht en dat de beoogde wijze van opvolging al in de bestuurlijke reactie is weergegeven. Het stelt de raad daarom voor de conclusies te onderschrijven en het college te verzoeken voorstellen te doen voor de begroting 2010 en in de voorjaarsnota 2009 de raad te informeren over de uitvoering van de aanbevelingen.¹⁸ Zonder bespreking of hoofdelijke stemming stemt de raad op 29 januari 2009 in met het voorstel.

Doorwerking aanbevelingen

Het college geeft in de bestuurlijke reactie aan positief gestemd te zijn over de voor Rijssen-Holten positieve resultaten. Vervolgens gaat het college in op de vijf aanbevelingen en de wijze waarop deze zullen worden opgepakt. De concrete wijzigingen van de website vallen samen met het dan lopende project 'Rijssen-Holten Ondernemen in Dienstverlening' en zullen hierin worden meegenomen. Rapportage vindt plaats aan het eind van het eerste kwartaal 2009. Ook geeft het college een technische toelichting op de werking van de applicatie om verhuizingen door te geven.¹⁹ Per (groep) aanbeveling(en) onderneemt het college op dit moment de volgende stappen:

- / Het college neemt de aanbevelingen met betrekking tot de doelstellingen (17), de structuur en zoekmachine (19) mee in de discussie rondom de nieuwe website die eind 2010 beschikbaar moet zijn. Afspraken over rapportage zijn niet bekend.
- / De werkgroep prestatiebestuur adviseert ten aanzien van aanbeveling 17 vast te houden aan een doelstelling gebaseerd op een ranglijst. Dit geeft volgens de commissie een indicatie dat de gemeente op dit vlak bij de bovenste helft van alle gemeenten behoort en dat daarmee verondersteld mag worden dat de website voldoet aan de eisen van de tijd.
- / De borging van digitale aanvragen (aanbeveling 20) is geautomatiseerd: aanvragen komen digitaal binnen bij de verantwoordelijke afdelingsmanager die een overzicht heeft wie welke aanvraag afhandelt en wat de status ervan is. Verdere acties of rapportage richting de raad is niet van toepassing.
- / Verbetering van de mogelijkheid om verhuizingen door te geven (21) is vooralsnog niet mogelijk door technische beperkingen van het DigiD systeem. Wel is de tekst op de website aangescherpt.

¹⁷ Notulen commissie Algemene Bestuurlijke Zaken en Middelen, 12 januari 2009.

¹⁸ Gemeente Rijssen-Holten, Raadsvoorstel rekenkameronderzoek naar digitale dienstverlening, 20 januari 2009.

¹⁹ Rekenkamer West-Twente, 'Meer service voor de burger?' Digitale dienstverlening in Rijssen-Holten, december 2008, 10.

Soort aanbevelingen

Soort aanbeveling	Aantal (N=5)
Gericht op aanpassen beleid (raad)	1
Gericht op aanpassen processen (college); / om conform reeds vastgesteld beleid te handelen	-
/ om doeltreffendheid en doelmatigheid te borgen, los van reeds vastgesteld beleid	3
Gericht op ondernemen concrete actie (college)	1

Ook hier richt het merendeel van de aanbevelingen (17 t/m 21) zich op zaken die direct onder de verantwoordelijkheid van het college vallen. Daarbij gaat het over zaken die de doeltreffendheid en doelmatigheid verbeteren, niet om het meer handelen in overeenstemming met reeds vastgesteld beleid. Één aanbeveling (17) richt zich op de raad en roept de raad op om op grond van een eigen afweging beleid te maken. Opvallend in dit onderzoek is dat het één aanbeveling doet voor een concrete actie (aanbeveling 21), gericht op een heel specifiek product van digitale dienstverlening. Dit omdat de rekenkamer hier concreet signaleert dat zich risico's voordoen (bij het doorgeven van verhuizingen).

Kwaliteit aanbevelingen

Norm	Oordeel
Ondubbelzinnig	+
Realistisch	+
Toegevoegde waarde	+
Volledig	+ / -
Logisch	+ / -
Aandacht voor geadresseerde	-

Geen van de aanbevelingen is specifiek aan de raad of het college gericht. Hierdoor scoren alle aanbevelingen op het criterium *Aandacht voor de geadresseerde* onvoldoende. Op de overige toetsingscriteria scoren de aanbevelingen overwegend positief. Dit is het gevolg van het concrete niveau van de aanbevelingen. Deze hebben immers betrekking op specifieke aanpassingen aan de site en het gewenste effect kan dus zeer scherp worden aangegeven. Wel zijn er twee kanttekeningen te maken:

- / *Volledigheid*. Op basis van beantwoording van een deelvraag van het onderzoek ("Is het digitale dienstenpakket van voldoende kwaliteit?") doet de rekenkamer de aanbeveling om de zoekmachine te verbeteren. Tegelijk constateert de rekenkamer dat de koppen binnen de navigatiestructuur niet altijd te lading dekken. De rekenkamer beargumenteert niet waarom deze conclusie niet tot een aanbeveling leidt.
- / *Logisch / Volledig*. De eerste aanbeveling luidt: "zorg ervoor dat doelstellingen realiseerbaar zijn op basis van eigen inzet, in plaats van een ranglijst waar ook prestaties van anderen een rol spelen" Dit is in lijn

met de conclusie bij deelvraag 2 (kwaliteitseisen moeten leidend zijn, niet een plaats op een ranglijst) maar strijdig met de conclusie bij deelvraag 1, waar de rekenkamer stelt: 'tot slot zijn de doelen ook zodanig geformuleerd dat erop gestuurd en gecontroleerd kan worden'. Hierdoor is de toegevoegde waarde onduidelijk en sluit de aanbeveling niet helder aan bij de conclusies.

2.5 / Onderzoek invoering Wmo.

Opsomming aanbevelingen

Zoals weergegeven in paragraaf 1.1 deed de rekenkamer op basis van het onderzoek de volgende aanbevelingen:

- 22 Houdt integrale Wmo-doelen als leidraad bij het opstellen van deelnota's
- 23 Zet de ontwikkeling naar een integrale benadering van de Wmo door

Besluitvorming door de raad

Het eindrapport komt op 1 februari 2010 in de commissie Maatschappelijke Dienstverlening. De conclusies van het rapport zijn overwegend positief. Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie heeft de rekenkamer een gesprek gevoerd met de gemeentesecretaris en een aanvullend gesprek met de organisatie, omdat er onduidelijkheid bestond over de focus van het onderzoek en de conclusies die daar uit voortvloeiden. In de behandeling door de raadscommissie worden hier door de commissieleden vragen over gesteld. Op 18 februari besluit de raad "de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek mee te geven aan het college"²⁰.

Aan de aanbevelingen worden geen concrete acties verbonden: "De twee aanbevelingen passen in de lijn die raad en college volgen om prestatiegericht en integraal te werken. De overkoepelende doelen zoals verwoord in de Wmo-beleidsnota vormen het uitgangspunt voor de deelnota's en de ontwikkeling naar een integrale benadering die is ingezet; deze lijn kan het college vasthouden".²¹ De aanbevelingen hebben geen verdere toegevoegde waarde op reeds ingezette acties. Nieuwe acties, met een daaraan verbonden tijdspad, zijn niet nodig, aldus de raad. Ook rapportage van het college aan de raad blijkt niet nodig: "De aanbevelingen zijn niet dusdanig specifiek dat rapportage hierover bij voor- en najaarsnota wenselijk lijkt"²².

Doorwerking aanbevelingen

De bestuurlijke reactie op de conceptversie van het rapport had bij dit onderzoek niet zozeer betrekking op de (consequenties van) de aanbevelingen maar op de focus van het onderzoek. Het college gaf aan dat bepaalde aspecten onvoldoende of geen aandacht kregen in het rapport. Zoals beschreven constateerde de raad dat de aanbevelingen reeds werden gedekt door lopende ontwikkelingen en verbond hij hier geen verdere acties aan. De raad gaf de aanbevelingen in algemene zin mee aan het college.

De aanbevelingen komen op de volgende manier terug in lopende ontwikkelingen:

- / De consistentie met de integrale Wmo-doelen wordt geborgd door per deelnota terug te verwijzen naar het betreffende prestatieveld. Ook worden deelnota's in het lokale afstemmingsoverleg Wmo besproken waardoor ieder voostel in relatie tot het gehele Wmo-beleid wordt beoordeeld.

²⁰ Gemeente Rijssen-Holtten, *Raadsbesluit Rekenkameronderzoek naar de Invoering Wmo*, 18 februari 2010.

²¹ Gemeente Rijssen-Holtten, *Raadsvoorstel Rekenkameronderzoek naar invoering Wmo*, 9 februari 2010.

²² *Ibidem*.

- / De aanbeveling om de ontwikkeling naar een integrale benadering van de Wmo door te zetten is gedekt door de lopende actie voor de vorming van een nieuw Beleidsplan Wmo dat 1 januari 2011 in moet gaan. Hierbij zal het combineren van verschillende beleidsterreinen een belangrijk aandachtspunt zijn. Verantwoording vindt plaats in de behandeling van de jaarlijkse Wmo beleidsagenda waardoor de raad de voortgang van het beleidsplan kan volgen.

Soort aanbevelingen

Soort aanbeveling	Aantal (N=2)
Gericht op aanpassen beleid (raad)	1
Gericht op aanpassen processen (college);	
/ om conform reeds vastgesteld beleid te handelen	1
/ om doeltreffendheid en doelmatigheid te borgen, los van reeds vastgesteld beleid	-
Gericht op ondernemen concrete actie (college)	-

De twee aanbevelingen in dit onderzoek richten zich naar hun aard op twee verschillende actoren, namelijk de raad (aanbeveling 22) en het college (aanbeveling 23). In de adressering van de aanbevelingen is dit echter niet eenduidig geformuleerd. Een geadresseerde wordt niet expliciet aangesproken (zie ook 'kwaliteit aanbevelingen').

De aanbeveling om de integrale benadering door te zetten (23) is in dit geval een aansporing aan het college om conform het reeds vastgesteld beleid te *blijven* handelen (en geen uiting van het feit dat het college niet volgens vastgesteld (raads)beleid zou handelen).

Kwaliteit aanbevelingen

Norm	Oordeel
Ondubbelzinnig	+ / -
Realistisch	+
Toegevoegde waarde	+
Volledig	+ / -
Logisch	+ / -
Aandacht voor geadresseerde	+ / -

De aanbevelingen zijn redelijkerwijs realiseerbaar binnen de bevoegdheden van raad en college en ook wordt bij de aanbevelingen steeds de koppeling gemaakt met de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentebestuur. Op de overige criteria scoren de variabelen minder goed:

- / *Ondubbelzinnig*. De aanbevelingen zijn in vrij abstracte termen geformuleerd. De aanbeveling om de integrale Wmo-doelen als leidraad te houden (22) en om een prikkel te geven tot afstemming en

verantwoording door de organisatie op het niveau van het afstemmingsoverleg (23) kunnen op meerdere manieren worden geïnterpreteerd.

- / *Volledig.* Hier valt op dat de rekenkamer in de een van de conclusies van het onderzoek een kanttekening plaats bij het niet tijdgebonden formuleren van doelen en uitgangspunten van de Wmo, zonder hieraan een aanbeveling te verbinden.
- / *Logisch.* De gehanteerde norm voor logische samenhang van conclusies en aanbevelingen is zodanig geformuleerd dat de aanbeveling een oplossing moet zijn voor het in de conclusies geconstateerde probleem. Dit veronderstelt dat in de conclusies helder een probleem is gedefinieerd. Bij dit onderzoek is dat niet altijd het geval. De rekenkamer beveelt bijvoorbeeld aan de integrale Wmo-doelen als leidraad te houden aanbeveling 22), maar concludeert niet dat dit op dit moment in te beperkte mate gebeurt.
- / *Aandacht voor de geadresseerde.* De rekenkamer richt geen van de aanbevelingen specifiek aan de raad of het college, al wordt uit de toelichting bij de aanbevelingen wel duidelijk van welke actoren een actie nodig is.

Bijlagen

Bijlage 1 Toetsingskader

De Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies hanteert bij zijn prijs (Goudvink) het volgend criterium:

“Aanbevelingen zijn:

- toetsbaar;
- ondubbelzinnig;
- realistisch;
- toegevoegde waarde;
- volledig;
- logisch;
- aandacht voor geadresseerde.”²³

De criteria worden door de NVRR niet verder gedefinieerd: dit maakt toetsing aan deze normen lastig. Daarom zijn de normen in het onderstaande overzicht verder geconcretiseerd:

Norm	Uitwerking
1. Ondubbelzinnig	De aanbevelingen zijn slechts voor één uitleg vatbaar. (hierdoor toetsbaar).
2. Realistisch	De aanbeveling is redelijkerwijs realiseerbaar binnen de bevoegdheden van college of raad.
3. Toegevoegde waarde	Aangegeven is hoe de aanbevelingen bijdragen aan het versterken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid.
4. Volledig	Alle conclusies van het onderzoek zijn – voor zover mogelijk – vertaald in aanbevelingen.
5. Logisch	De aanbevelingen is een oplossing voor het probleem dat in de conclusies is geconstateerd,
6. Aandacht voor geadresseerde	De aanbevelingen zijn specifiek aan de raad of het college gericht.

De normen ‘toetsbaar’ en ‘ondubbelzinnig’ van de NVRR liggen dusdanig dicht bij elkaar dat ervoor is gekozen om ‘dubbelzinnig’ aan te houden en toetsbaarheid als een gevolg hiervan te beschouwen. Naast

²³ Gert Schutte e.a., Juryrapport NVRR Goudvink en Groenling 2009 (Ede 2009) 18.

een normenkader voor de kwaliteit van de aanbevelingen hanteert de rekenkamer het onderstaande normenkader voor de navolging door raad en college.

Norm
8. Het college beargumenteert in het bestuurlijk wederhoor waarom het vanuit zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid (bestaande beleidsprioriteiten) de raad adviseert om bepaalde aanbevelingen al dan niet over te nemen.
9. De raad beargumenteert waarom het bepaalde aanbevelingen al dan niet overneemt: in het raadsbesluit; bij de behandeling in de raad / commissie.
10. Door de raad overgenomen aanbevelingen worden, voor zover van toepassing, door de raad uitgevoerd: aanbevelingen worden omgezet in concrete acties; deze acties worden van een tijdsplan voorzien.
11. Door de raad overgenomen aanbevelingen worden, voor zover van toepassing, door het college uitgevoerd. aanbevelingen worden omgezet in concrete acties; deze acties worden van een tijdsplan voorzien; het college rapporteert de raad over de voortgang.
12. De raad controleert in hoeverre aanbevelingen van de rekenkamer worden uitgevoerd.

Bijlage 2 Bronnen

Bestudeerde documenten:

- / College Rijssen-Holten, Overzicht reacties op verschillende rapporten Rekenkamer West Twente, april 2010.
- / Griffie Rijssen Holten, reactie informatieverzoek rekenkamer West Twente, april 2010.
- / Rekenkamer West Twente, *'Leren van projecten'. Onderzoek risicobeheersing grote projecten gemeente Rijssen-Holten*, februari 2008.
- / Rekenkamer West Twente, *'Meer service voor de burger?' Digitale dienstverlening in Rijssen-Holten*, december 2008.
- / Rekenkamer West Twente, *'Onderzoek naar sturing op doeltreffendheid' Subsidiebeleid Rijssen Holten*, Januari 2008.
- / Rekenkamer West Twente, *'Wat stelt de raad nu voor?' Onderzoek kwaliteit raadsvoorstellen*, november 2008.
- / Rekenkamer West Twente, *Onderzoek invoering Wmo*, januari 2010.

Datum	Titel	Commissie / raad
2008-03-11	Notulen commissievergadering	Maatschappelijke Dienstverlening
2008-03-18	Voorstel rekenkameronderzoek subsidiebeleid Rijssen-Holten	Raad (Maatschappelijke Dienstverlening)
2008-03-31	Besluit rekenkameronderzoek subsidiebeleid Rijssen-Holten	Raad
2008-03-31	Notulen	Raad
2008-04-08	Voorstel rekenkameronderzoek risicobeheersing grote projecten	Raad (Grondgebied)
2008-04-21	Besluit rekenkameronderzoek risicobeheersing grote projecten	Raad
2008-04-21	Notulen	Raad
2008-11-27	Notulen commissievergadering	Algemene bestuurlijke zaken en middelen.
2008-12-02	Voorstel rekenkameronderzoek kwaliteit raadsvoorstellen	Raad (Algemene bestuurlijke zaken en middelen)
2008-12-15	Besluit rekenkameronderzoek kwaliteit raadsvoorstellen	Raad
2008-12-15	Notulen	Raad
2009-01-12	Notulen commissievergadering	Algemene bestuurlijke zaken en middelen.

Datum	Titel	Commissie / raad
2009-01-20	Voorstel rekenkameronderzoek digitale dienstverlening	Raad (Algemene bestuurlijke zaken en middelen)
2009-01-29	Besluit rekenkameronderzoek digitale dienstverlening	Raad
2009-01-29	Notulen	Raad
2010-02-01	Notulen commissievergadering	Maatschappelijke Dienstverlening
2010-02-09	Voorstel rekenkameronderzoek naar invoering WMO	Raad (Maatschappelijke Dienstverlening)
2010-02-18	Besluit rekenkameronderzoek naar invoering Wmo	Raad
2010-02-18	Notulen	Raad

Interviews

- / Dhr. Van Eck
- / Mw. Tijhoff-Zwijenberg en Dhr. Van de Vliert.

Bijlage 3 Doorwerking aanbevelingen

Aanbeveling	Soort ²⁴	Doorwerking ²⁵
'Leren van projecten' Onderzoek risicobeheersing bij grote projecten		
1. (college) <i>Pas de projectfasering uit de notitie Invoering projectmatig werken consequent toe.</i> De notitie Invoering projectmatig werken benoemt een duidelijke fasering voor grote projecten met daaraan gekoppeld een aantal vaste beslisdocumenten die een overgang van de ene projectfase in de volgende projectfase markeren. Het standaard hanteren van deze documenten geeft efficiëntievoordelen en draagt bij aan een transparante en herkenbare projectbesluitvorming op het niveau van de raad en het college.	Cb	+ / -
2. (college) <i>Breid het aantal formats voor beslisdocumenten over grote projecten uit. Dat komt de herkenbaarheid voor de gemeenteraad ten goede en waarborgt een goede invulling van beslisdocumenten.</i> De notitie Invoering projectmatig werken wijst minimaal drie beslisdocumenten op het niveau van de raad aan; de groen-licht toets, het activiteitenplan en het projectontwerp. Alleen voor de groen-licht toets is een format ontwikkeld. De rekenkamer beveelt aan dat het college ook voor het activiteitenplan en het projectontwerp een vast format ontwikkelt.	Cd	+ / -
3. (college) <i>Kies een vaste systematiek voor risicoanalyse bij grote projecten en leg deze vast.</i> Het Projectmanagementbureau heeft de taak om risicobeheersing bij grote projecten naar een hoger plan te brengen. In dit verband probeerde de gemeentelijke organisatie bij het groot project "De Kol" een specifiek model voor risico-analyse uit. De rekenkamer beveelt aan dat het Projectmanagementbureau deze toepassingen evalueert en op korte termijn een expliciete keuze maakt om een vaste systematiek in grote projecten toe te passen. Door hier meer eenheid in te brengen, kan de risicobeheersing bij grote projecten effectiever en efficiënter worden uitgevoerd. Als afgeleide hiervan kan de ambtelijke organisatie het college en de raad vervolgens beter over risico's bij grote projecten informeren.	Cd	-
Onderzoek naar sturing op doeltreffendheid subsidiebeleid Rijssen-Holten		
4. Raad: stel heldere en eenduidige doelen in de programmabegroting of beleidsnota's. Voor subsidie geldt dat dit specifiek dient te gebeuren op de terreinen welzijn, cultuur en sport.	Rb	+
5. Raad: maak een keuze voor de manier waarop je wilt sturen met het subsidie-instrument: is dat op input, output, prestatie of juist op (maatschappelijk) effect? Pas hier op de subsidiesoorten die worden verstrekt aan.	Rb	+

24 (Rb) gericht op aanpassen raadsbeleid; (Cb) gericht op aanpassen van processen door het college conform raadsbeleid; (Cd) gericht op aanpassen van processen voor het college gericht op doeltreffendheid en doelmatigheid, los van reeds vastgesteld raadsbeleid; (Ca) gericht op concrete acties van het college.

25 (+) De aanbeveling is omgezet in een actie die actief door de raad wordt gemonitord; (+ / -) De aanbeveling is opgenomen door de ambtelijke organisatie; (-) De aanbeveling is niet verder opgepakt.

Aanbeveling	Soort ²⁴	Doorwerking ²⁵
Wanneer je wilt sturen op prestaties, ligt een budgetsubsidie voor de hand. Wanneer je enkel het bestaan van een vereniging belangrijk vindt ligt een waardering- of exploitatiesubsidie meer voor de hand.		
6. Raad: vraag het college om, in overeenstemming met de verordening 212, vierjaarlijks een nota voor te leggen waarin deze inhoudelijke keuzes over de manier van sturen met subsidies worden onderbouwd en geëxpliciteerd. Het zou mogelijk zijn een thema-avond met de raad te houden, over de subsidienota. Bijvoorbeeld zouden uitgangspunten kunnen worden geformuleerd die door het college gehanteerd zouden moeten worden met betrekking tot het subsidiebeleid.	Cb	+
7. Raad/college: zorg voor consistentie in het beleid, waarbij er een duidelijke relatie wordt gelegd tussen visie, doelen en beleid, naar concrete maatregelen. Op deze wijze is het duidelijk welke maatregelen bijdragen aan welk onderdeel van het beleid.	Cb	+
8. Raad: leg in de Algemene Subsidieverordening per subsidiesoort vast wat en/of wanneer overlegmomenten met subsidie-ontvangers moeten plaatsvinden (bijvoorbeeld naar aanleiding van de verantwoording) en waar daarbij over gesproken wordt	Rb	+ / -
9. College: maak subsidieontvangers duidelijker welke bijdrage zij leveren aan de gemeentelijke doelen en het beleid	Cd	+ / -
10. College: maak gebruik van de expertise van instellingen. Betrek hen bij het formuleren van doelen en de uitvoeringsovereenkomst.	Cd	+ / -
11. College: verbeter de beheersing van het subsidieproces. Zorg ervoor dat erop wordt toegezien dat de verschillende stappen in het subsidieproces worden genomen.	Cd	+ / -
'Wat stelt de raad nu voor?' Onderzoek kwaliteit raadsvoorstellen		
12. College: maak duidelijke afspraken over de termijnen waarbinnen raadsvoorstellen ingediend dienen te worden en draag er zorg voor dat raadsvoorstellen zich niet opstapelen. Op deze manier kunnen raadsleden zich beter voorbereiden op het komende raadsvoorstel (ze weten wanneer ze het kunnen verwachten).	Cd	+ / -
13. College: draag blijvend zorg voor de organisatie van schrijftrainingen voor ambtenaren, zodat variatie in de kwaliteit van raadsvoorstellen zoveel mogelijk wordt tegengegaan.	Cd	+ / -
14. Raad: waak er blijvend voor dat de raadsvoorstellen van afdoende kwaliteit zijn om de kaderstellende en controlerende rol te kunnen uitvoeren. Wees er bewust van dat het de verantwoordelijkheid van de raad is om het college aan te spreken op raadsvoorstellen die onvoldoende kwaliteit bevatten.	Rb	-
15. draag zorg voor een verbetering in het formuleren van alternatieve beleidskeuzes, relevante wetgeving en	?	+ / -

Aanbeveling	Soort ²⁴	Doorwerking ²⁵
communicatie van het voorstel naar burgers;		
16. voeg toelichtingen toe aan de in te vullen velden in het sjabloon voor het raadsvoorstel, zodat ambtenaren met minder kennis van zaken meer aan de hand worden genomen en de bij de eerste aanbeveling genoemde zaken opgepakt worden.	?	+ / -
'Meer service voor de burger' Onderzoek digitale dienstverlening		
17. Formuleer doelstellingen op basis van eigen inzet in plaats van een ranglijst. Zorg er voor dat doelstellingen realiseerbaar zijn op basis van eigen inzet, in plaats van een ranglijst waarbij ook prestaties van anderen een rol spelen. Zorg er ook voor dat doelstellingen realistisch zijn, ze moeten binnen de beschikbare capaciteit en met de beschikbare middelen realiseerbaar zijn.	Rb	+ / -
18: Zorg dat het gemeentelijk beleid overzichtelijk op de website komt te staan. Zorg ervoor dat het gemeentelijk beleid overzichtelijk op de gemeentelijke website komt te staan. Het heeft daarbij de voorkeur om de verordeningen en beleidsregels in één overzicht van het gemeentelijk beleid bij elkaar te zetten, maar ze tegelijkertijd ook op te nemen bij de inhoudelijke thema's waar ze aan gelieerd zijn.	Cd	+ / -
19: Verbeter de zoekmachine. Zorg er voor dat de zoekmachine betere resultaten oplevert. Zorg er bovendien voor dat, zolang het koppelen van zoekmachines vanwege technische redenen nog niet mogelijk is, voor de websitebezoeker in ieder geval duidelijk is welke zoekmachine hij voor welke zoekopdracht moet gebruiken.	Cd	+ / -
20: Zorg voor borging van de afhandeling van digitale aanvragen. Zorg voor een goede systematiek voor de afhandeling van digitale aanvragen en maak hier duidelijke werkafspraken over. De borging voor een goede afhandeling van digitale aanvragen ligt op dit moment bij de betrokken medewerkers. Dit is werkbaar zolang het aantal digitale aanvragen overzichtelijk is, maar voor een goede digitale dienstverlening moet deze borging in het systeem van afhandelen zitten.	Cd	+ / -
21: Verbeter het doorgeven van een verhuizing voor burgers die niet in Rijssen-Holten wonen. Zorg ervoor dat burgers die nog niet in Rijssen-Holten woonachtig zijn, gemakkelijker digitaal een verhuizing kunnen doorgeven. Zorg er bovendien voor dat als aanmelding in een relatiedatabase noodzakelijk blijft, dat het burgers dan in ieder geval duidelijk is dat zij hiermee nog niet hun verhuizing hebben doorgegeven.	Ca	+ / -
Onderzoek invoering Wmo		
22. Houdt de integrale Wmo-doelen als leidraad bij de opstelling van deelnota's. Nu de regionale en lokale kaderstelling heeft plaatsgevonden, is de gemeente aan de slag gegaan met het opstellen van de nota's per prestatieveld. Bij de uitwerking van die prestatievelden is het belangrijk om de overkoepelende doelen, zoals deze in de Wmo-beleidsnota zijn opgesteld, als leidraad aan te houden. Op die manier is de uitvoering van de	Rb	+ / -

Aanbeveling	Soort ²⁴	Doorwerking ²⁵
prestatievelden gekoppeld aan de realisatie van de doelen en beoogde maatschappelijke effecten van de gehele Wmo.		
23: Zet de ontwikkeling naar een integrale benadering van de Wmo door. Het college heeft de eerste stappen richting een integrale benadering reeds genomen, door het instellen van een Wmo-afstemmingsoverleg en de aanstelling van een strategisch beleidsmedewerker. Om de realisatie van de doelen op het niveau van het Wmo-beleidsplan te bewaken, is het belangrijk dat er ook op dit niveau afstemming en verantwoording door de organisatie plaatsvindt. Het college moet hiervoor de prikkel geven.	Cb	+ / -