



*Goede mensen hebben weinig wetten nodig om
verantwoordelijk te handelen, terwijl slechte mensen
de wetten weten te omzeilen.*

**ONDERZOEK PARALLELITEIT
VAN BESTUURLIJKE PROCESSEN
GEMEENTE RAALTE**



**DE REKENKAMER RAALTE
FEBRUARI 2010**

C. van Woerkom, voorzitter rekenkamer
R. Berkhof, vice voorzitter rekenkamer
L. van Drooge, lid rekenkamer
A. Schiphuis, lid rekenkamer

Raalte, februari 2010



Goede mensen hebben weinig wetten nodig om verantwoordelijk te handelen, terwijl slechte mensen de wetten weten te omzeilen.

**ONDERZOEK PARALLELITEIT
VAN BESTUURLIJKE PROCESSEN
GEMEENTE RAALTE**

**DE REKENKAMER RAALTE
FEBRUARI 2010**





Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1 Opzet van onderzoek	7
1.1 Centrale onderzoeksvraag en de onderzoeksvragen	7
1.2 Aanpak onderzoek	8
1.3 Reikwijdte, scope en normering van dit onderzoek	8
2 Bevindingen	11
2.1 Kaderstellende rol	11
2.2 Verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden	12
2.3 Feitelijke verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden	13
2.4 Controlerende rol van de raad	13
2.5 Inspraak belangengroepen/rechthebbenden bij de besluitvorming	14
2.6 De besluitvorming is onderbouwd en transparant	14
3 Analyse	17
3.1 Overzicht	17
4 Conclusies en aanbevelingen	19
4.1 Algemene conclusies	20
4.2 Aanbevelingen	21
5 Bijlagen	23
5.1 Literatuurlijst	24
5.2 Normenkader	25
5.3 Respondenten	26
6 Bestuurlijke reactie van het College	27
7 Nawoord rekenkamer Raalte	29





Voorwoord

Het ICT-beheer van de gemeente Raalte en het onderzoek onderhoud zwembad Tijenraan zijn in de afgelopen periode onderwerp van onderzoek van de Rekenkamer Raalte geweest. Vanwege deze “dubbelslag” is door ConQuaestor een derde onderzoek uitgevoerd, namelijk de geconstateerde paralleliteit in de beleids- en besluitvormingsprocessen. De resultaten van dit onderzoek treft u aan in bijgaande rapportage.

Door een aantal omstandigheden heeft de afwerking van dit rapport enige tijd op zich laten wachten, wat wij als Rekenkamer betreuren.





Opzet van onderzoek

In dit rapport vindt u de resultaten van het uitgevoerde onderzoek naar 'de paralleliteit van de bestuurlijke processen in de gemeente Raalte'.

Achtereenvolgens komen aan de orde in hoofdstuk 1, de presentatie van de centrale onderzoeksvraag en de onderzoeksvragen (paragraaf 1.1), de onderzoeks aanpak (paragraaf 1.2) en de reikwijdte, scope en normering van het onderzoek (paragraaf 1.3).

In hoofdstuk 2 presenteren we vervolgens onze bevindingen, in hoofdstuk 3 de analyse en in hoofdstuk 4 de aanbevelingen.

1.1 | Centrale onderzoeksvraag en de onderzoeksvragen

De rekenkamer heeft de centrale vraag van het onderzoek als volgt geformuleerd:

'Zijn er parallellen te trekken met betrekking tot de bestuurlijke processen aangaande de trajecten 'Leerplicht, ICT-Beheer en Onderhoud zwembad' ?

De 5 onderzoeksvragen voor dit onderzoek zijn in onderstaand kader weergegeven.

1. Heeft de Gemeenteraad op de te onderzoeken beleidsterreinen (beleids)kaders aan het college meegegeven ?
2. Zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden eenduidig belegd?
3. Zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ook uitgevoerd, genomen en gebruikt door de juiste personen en/of gremia?
4. Is er juist, tijdig en volledig aan de belang- en rechthebbenden gerapporteerd?
5. Indien er zich knelpunten in het bestuurlijke proces hebben bevonden, welke zijn deze knelpunten, welke van de knelpunten zijn terug te vinden in de trajecten 'ICT', 'zwembad' en 'leerplicht', en welke mogelijke oplossingen zijn er ter verbetering aan te voeren?

1.2 | Aanpak onderzoek

Het onderzoek kent een aanpak die bestaat uit zes fasen. Deze fasen zijn:

- 1 | Projectvoorbereiding;
- 2 | Opstellen normenkader;
- 3 | Dataverzameling;
- 4 | Analyse;
- 5 | Opstellen conclusies en aanbevelingen;
- 6 | Eindrapportage.



Afbeelding 1: Een aanpak in zes fasen

Na de projectvoorbereiding is in overleg met de rekenkamer het normenkader geformuleerd (zie bijlage 5.2). Dit normenkader dient voor de toetsing van de onderzoeksvragen.

Daarna heeft de dataverzameling voor dit onderzoek plaatsgevonden. Dat is op de volgende manieren gebeurd:

- Het bestuderen van de drie rekenkamerrapporten die het onderwerp van onderzoek vormen (zie ook paragraaf 1.3) , namelijk:
 - Kind van de rekening? onderzoek naar de uitvoering van de leerplichtwet gemeente Raalte;
 - ICT-beheer van de gemeente Raalte, en;
 - onderhoud zwembad Tijenraan.
- Het bestuderen van aanvullende documentatie gericht op het beantwoorden van de onderzoeksvragen (zie literatuurlijst, bijlage 5.1).
- Het houden van interviews met de gemeentesecretaris en de griffier (zie bijlage 5.3).

Het opgestelde normenkader (zie bijlage 5.2) heeft steeds als leidraad gediend bij het bestuderen van de stukken en het voeren van de gesprekken.

1.3 | Reikwijdte, scope en normering van dit onderzoek

Reikwijdte

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

'Zijn er parallellen te trekken met betrekking tot de bestuurlijke processen aangaande de trajecten 'Leerplicht, ICT-Beheer en Onderhoud zwembad'?

De vraag is dus of er parallellen zijn te trekken in de bestuurlijke processen van de door de rekenkamer onderzochte onderwerpen:

- Leerplichtbeleid;
- ICT-beheer, en;
- Het onderhoud van het zwembad.

Het eerste begrip dat uit de centrale onderzoeksvraag moet worden geoperationaliseerd is het begrip: bestuurlijke processen. Na overleg met de rekenkamer verstaan we in dit onderzoek onder bestuurlijke processen:

De invulling van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol van de Raad in relatie tot het College en de manier waarop de besluitvorming van de Raad is vormgegeven.

Het tweede begrip dat moet worden geoperationaliseerd is het begrip parallellen. Na overleg met de rekenkamer verstaan we in dit onderzoek onder 'parallellen':

Overeenkomstige invulling.

De nader uitgewerkte centrale onderzoeksvraag luidt dan:

Is er sprake van een overeenkomstige invulling van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol en de manier van besluitvorming van de Raad in de door de rekenkamer onderzochte onderwerpen?

De aannahme achter deze vraag is:

Hoe meer er sprake is van parallelliteit van de bestuurlijke processen, hoe beter de Raad die processen in de greep heeft. De betreffende processen verlopen uniform en gecontroleerd, en de mate waarin dat gebeurt, is niet of nauwelijks afhankelijk van het beleidsterrein en de daarmee samenhangende organisatieonderdelen van de gemeente Raalte.

Scope

Het onderhavige onderzoek heeft niet tot doel om de rekenkameronderzoeken die onderwerp zijn van onderzoek naar de parallelliteit, opnieuw uit te voeren. Dat betekent dat er in het onderhavige onderzoek naar parallelliteit van de bestuurlijke processen, voor wat betreft de inhoudelijkheid van die onderzochte bestuurlijke processen, slechts gewerkt kan worden met hetgeen in de gepresenteerde rekenkamerrapporten is opgenomen.

Voor nadere algemene achtergrondinformatie over de bestuurlijke processen, is gesproken met de griffier en de gemeentesecretaris.

De rekeningcommissie was ook uitgenodigd voor een gesprek over de achtergrond van de bestuurlijke processen, maar die is niet ingegaan op het verzoek. Met name de beantwoording van onderzoeksvraag 3 (Zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ook uitgevoerd, genomen en gebruikt door de juiste personen en/of gremia?) is hiermee in de knel gekomen. De oorzaak hiervan is dat de uitgevoerde eerdere rekenkameronderzoeken, niet zijn ingegaan op deze derde onderzoeksvraag en er is dus voor het onderhavige onderzoek geen schriftelijke informatie voorhanden. In dit rapport naar de parallelliteit wordt er daarom verder niet nader ingegaan op onderzoeksvraag 3.

Onderzoeksvraag 4 (Is er juist, tijdig en volledig aan de belang- en rechthebbenden gerapporteerd?), wordt in dit onderzoek, vanuit twee invalshoeken bestudeerd, namelijk:

- ten eerste de Raad als belanghebbende om haar controlerende rol te kunnen vervullen, en;
- ten tweede de invalshoek van betrokkenen, burgers, verenigingen etc, vanuit het oogpunt van de volksvertegenwoordigende rol van de Raad.

Onderzoeksvraag 5 is nader ingevuld door de manier van besluitvorming te bezien. De vraag hierbij is of de besluitvorming transparant en onderbouwd heeft plaatsgevonden.

Normering

In dit rapport worden twee normeringen gebruikt:

- Ten eerste de conclusies die getrokken zijn in de eerder uitgevoerde drie rekenkameronderzoeken. In dit onderhavige onderzoek worden die conclusies niet ter discussie gesteld.
- Ten tweede de normen die zijn geformuleerd voor de bestuurlijke processen van de gemeente Raalte in het Bestuursakkoord 2006-2010. De wet bepaalt de formele verhoudingen tussen de Raad, het College en de ambtelijke organisatie. Iedere gemeente heeft echter de ruimte om dit nader in te vullen. Zo formuleert iedere gemeente zijn eigen nadere normen voor de bestuurlijke processen. De gemeente Raalte heeft die nadere invulling geformuleerd in het Bestuursakkoord 2006-2010. In dit onderzoek wordt die nadere invulling van de wet, gebruikt als norm. Daarmee hanteert dit onderzoek geen externe of slechts theoretische normen, maar de normen van de eigen gemeente .

2

Bevindingen

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven gaat het in dit hoofdstuk om het vaststellen van de mate van invulling van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol van de Raad in relatie tot het College en de manier waarop de besluitvorming van de Raad is vormgegeven.

Op basis van de bestudering van de drie onderzoeksrapporten wordt in de paragrafen van dit hoofdstuk weergegeven hoe die verschillende rollen van de gemeenteraad in de onderzochte onderzoeksonderwerpen invulling hebben gekregen.

De opbouw van dit hoofdstuk is conform de opbouw van het normenkader (zie bijlage 6.2).

2.1 | Kaderstellende rol

In deze paragraaf worden de bevindingen weergegeven in hoeverre de gemeenteraad het college van B&W op de onderzochte beleidsonderwerpen (meetbare) beleidskaders heeft meegegeven.

Leerplicht

In Raalte is geen sprake van apart geformuleerd leerplichtbeleid in de zin dat leerplichtbeleid in een beleidsnota leerplichtbeleid verankerd is. Wel bestaat er een beleidsplan ten aanzien van de Regionale Meld- en Coördinatiepunten (RMC), waarbij Raalte deel uitmaakt van de RMC-regio IJssel-Vecht. Daarnaast maakt het leerplichtbeleid onderdeel uit van de nota integraal jeugdbeleid. Punt van aandacht is volgens het onderzoek hierbij dat dit beleid niet SMART is geformuleerd. De helderheid en transparantie hiervan kan worden verbeterd, aldus het onderzoeksrapport.

ICT-beheer

Uit het ICT-beheer onderzoek blijkt dat de gemeenteraad onvoldoende kaders heeft gesteld. Rondom het ICT-beheer hebben er allerlei ontwikkelingen plaatsgevonden. Pas met het programma Dienstverlening komt het E-government als onderwerp op de agenda van de gemeenteraad.

Zwembad

Het zwembad valt onder het vastgestelde overkoepelend beleid 'voorzieningsniveau Raalte'. De algemene beleidskaders die rondom het zwembad bestaan, zijn vastgesteld in de zwemnota van 2005.

Daarnaast is er een overbruggingsbeleid wat tot doel heeft zwembad Tijenraan tot ongeveer 2015 te handhaven als overdekte zwemaccommodatie. Dit beleid is niet in een beleidsnotitie vastgelegd.

In het onderzoeksrapport wordt geadviseerd: *'...om altijd voor meetbare doelstellingen te zorgen en terug te koppelen daarover op vastgestelde momenten, al dan niet in de reguliere budgetcyclus, aan de Raad. Deze blijft op die manier op de hoogte van de behaalde resultaten.*

En: *'Het is aan te bevelen dat de Raad duidelijker beleidskaders stelt waar het de (toekomst van de) voorziening Zwembad Tijenraan betreft. Hierop kan dan vervolgens periodiek worden toegezien. Ook het situationele handelen wordt hiermee beperkt'.*

2.2 | Verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Het bestuursakkoord 2006 – 2010 geeft voor de gemeente Raalte, een nadere invulling van de wettelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Hieronder vindt u op hoofdlijnen de nadere invulling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de raad en het college.

De raad en de volksvertegenwoordiging

Voor de invulling van de rol als volksvertegenwoordiging beogen de raadsleden en fracties meer tijd vrij te maken voor contact met de inwoners van de gemeente. De huidige wijze biedt volgens het akkoord te weinig mogelijkheden voor dialoog met de insprekers. Door het houden van een raadsspreekuur, het verlagen van de drempel voor het burgerinitiatief en het bevorderen van de betrokkenheid van jongeren bij de politiek wil de gemeenteraad de rol als volksvertegenwoordiger bevorderen.

De raad en de kaderstelling

Met betrekking tot de kaderstelling geldt dat de gemeenteraad meer betrokken wordt bij de vorming van beleid. Dit betekent dat de gemeenteraad veel eerder in het besluitvormingsproces wordt betrokken. Het presidium is hierbij verantwoordelijke voor de agendabepaling rekening houdend met de door de gemeenteraad vastgestelde belangrijke onderwerpen, tijdsplanning en wijze van betrokkenheid bij de besluitvorming. Dit dient te voorkomen dat discussies over procedures de kaderstelling frustreren.

De raad en de controle

Voor de invulling van de controlerende taak wenst de gemeenteraad de bestaande mogelijkheden hiervoor als de rekenkamercommissie, de jaarrekening, de voorjaarsnota en de najaarsnota beter te benutten. Dit dient te voorkomen dat er te veel op incidenten wordt gecontroleerd. De controlerende taak dient zicht hierbij primair te richten op de verbetering van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid en niet op afrekening.

De verhouding tussen de raad en het college

Met betrekking tot de verhouding tussen de raad en het college geldt dat de gemeenteraad de kaders bepaalt en controleert. Het college verzorgt de voorbereiding en is verantwoordelijk voor de uitvoering. Er vastgelegd dat het college hierin de ruimte krijgt en individuele zaken door het college worden behandeld en uitgevoerd. Dit voorkomt dat casuïstiek de agenda van de raad vult. Hiervoor krijgt de raad een beter inzicht in de stand van zaken van de uitvoering van het beleid en de reguliere werkprocessen. Het college zorgt verder voor een goede voorbereiding onder andere in de vorm van een startnotitie of een bestuursopdracht.

De gemeenteraad is zelf verantwoordelijk voor een heldere planning en de wijze waarop de betrokkenheid van de bevolking en de maatschappelijke organisaties is geregeld. De collegevoorstellen aan de raad geven de mogelijkheid te kunnen sturen. Het zijn duidelijke voorstellen gericht op de positie van de raad, bondig geschreven, waar mogelijk met alternatieven. De informatievoorziening vanuit het college naar de raad is afsluitend open en laagdrempelig.

2.3 | Feitelijke verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Zoals in paragraaf 1.3 is aangegeven wordt dit aspect niet onderzocht.

2.4 | Controlerende rol van de raad

Om haar controlerende taak goed te kunnen uitoefenen heeft de gemeenteraad informatie nodig. In deze paragraaf wordt weergegeven welke vormen van informatieverstrekking heeft ontvangen in de onderzochte beleidsonderwerpen.

Leerplicht

Het onderzoeksrapport stelt, dat: *Controle op de uitvoering van het leerplichtbeleid politiek is verankerd door kennis te nemen van het jaarlijkse Leerplicht-jaarverslag. Door middel van het Leerplicht-jaarverslag wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de resultaten, bevindingen en knelpunten van het afgelopen schooljaar. Eveneens worden in dit verslag belangrijke (toekomstige) ontwikkelingen geschetst. Het leerplicht jaarverslag wordt voor kennisgeving aangeboden aan de raad. Het jaarverslag vormt hiermee het belangrijkste onderdeel in de beleidsverantwoording.*

ICT-beheer

Uit het onderzoek naar het ICT-beheer blijkt dat, *er onvoldoende expliciet gecommuniceerd is naar de gemeenteraad. Deze is voornamelijk geïnformeerd via de begrotingscyclus en het E-governmenttraject binnen het programma Dienstverlening. Verder komt het ICT beheer in de begrotingen summier aan de orde.*

Zwembad

Voor de rapportage aan de raad met betrekking tot het onderzoek zwembad Tijenraan blijkt dat het groot onderhoud en de renovatie als aparte agendapunten in de gemeenteraad behandeld zijn. De reguliere informatieverstrekking aan en besluitvorming door de gemeenteraad vindt plaats gedurende de budgetcyclus. Het rapport tekent daarbij aan dat de financiële informatieverstrekking rondom zwembad Tijenraan op dit ogenblik niet transparant is ingericht.

2.5 | Inspraak belangengroepen/rechthebbenden bij de besluitvorming

Eén van de onderscheiden rollen van de raad is haar volksvertegenwoordigende rol. In dit onderzoek is dit meetbaar gemaakt door te onderzoeken in hoeverre verschillende belangengroepen en andere rechthebbenden inspraak hebben gehad in de besluitvorming in de drie onderzochte onderzoeksobjecten.

Leerplicht

Uit het leerplicht onderzoek blijkt dat er sprake is van geformuleerd beleid dat is vastgelegd in het document 'Klaar voor de start...!?!'. In dit document liggen de uitgangspunten ten aanzien van de uitvoering van leerplichtbeleid vast, waarbij in alle gevallen de leerplicht zoveel mogelijk lokaal wordt uitgevoerd. Bij de uitvoering wordt samengewerkt met diverse partijen zoals het:

- Zorg Advies Team/ Preventieteam
- Breed Zorg Platform
- Regionale Meld- en Coördinatiepunten
- Justitieel Casus overleg

Het rapport meldt verder dat de huidige betrokkenheid van zowel het bestuur als de ambtelijke organisatie door het veld als zeer positief wordt ervaren.

ICT-beheer

Het rapport ICT beheer gaat niet heel diep in op dit aspect. Het maakt geen expliciet onderdeel uit van het onderzoek. In de verschillende beschrijvingen komt echter naar voren dat verschillende, vooral interne gemeentelijke, partijen in de vorm van 'sleutelpersonen' betrokken zijn bij de verdere uitwerking/ontwikkeling van het ICT-beheer.

Zwembad

Uit het dossier van het onderzoek onderhoud zwembad Tijenraan blijkt, dat verschillende belangengroepen zoals een zwemvereniging en vertegenwoordigers van andere zwembaden, inspraak hebben gehad bij het vaststellen van de zwemnota. Dit inspraakmoment heeft plaatsgevonden bij de vergadering van de commissie MAZA op 2 maart 2005.

2.6 | De besluitvorming is onderbouwd en transparant

Leerplicht

Het onderzoek naar het leerplichtbeleid geeft geen inzicht in de manier waarop de besluitvorming heeft plaatsgevonden. De manier van besluitvorming vormde geen onderdeel van het onderzoek.

ICT-beheer

Het onderzoeksrapport stelt:

- *Besluiten over inrichting ICT-beheer zijn in de periode 2002-2007 ad hoc en situationeel genomen; dit heeft er toe geleid dat reeds genomen besluiten teruggedraaid zijn. Hier is ook niet altijd helder over gecommuniceerd. Dit betekent echter niet perse dat de verkeerde dingen zijn gedaan, maar dat risico werd wel gelopen.*
- *Besluiten ten aanzien van het al dan niet beëindigen van het contract zijn genomen op basis van kwalitatieve normen. Een kwantitatieve onderbouwing mist bij verschillende besluiten.*

- *Keuzes met betrekking tot wel of niet insourcen zijn niet gemaakt op basis van een kosten-batenanalyse.*
- *De aanbesteding van het ICT-beheer in de periode 2002-2008 is conform het aanbestedingsbeleid van de gemeente Raalte.*

Er wordt dan ook aanbevolen om de besluitvorming meer onderbouwd en transparant te laten plaatsvinden.

Zwembad

Het onderzoeksrapport concludeert:

- *In het beslisdocument 'zwembadnota' is sprake van drie verschillende scenario's, gekeken is naar toekomstige ontwikkelingen en een kostenanalyse op zowel de korte als lange termijn. Uit dit document blijkt niet expliciet dat leerpunten uit evaluaties en wijzigingen in landelijk wet- en regelgeving zijn meegenomen.*
- *De besluitvorming over het groot onderhoud en de renovatie is als apart agendapunt in de gemeenteraad behandeld. De reguliere informatieverstrekking aan en besluitvorming door de gemeenteraad vindt plaats gedurende de budgetcyclus.*

Bovendien staat in het rapport de aanbeveling om de argumentatie onder besluitvorming als volgt meer transparant te maken:

- *Documenteer de inhoudelijke argumentatie;*
- *Maak een bedrijfseconomische businesscase (kosten-batenanalyse);*
- *Neem de leerpunten uit evaluaties op;*
- *Besteed aandacht aan (wijzigingen in) landelijk wet- en regelgeving.*





Analyse

3.1 | Overzicht





Op basis van de bovenstaande bevindingen wordt in dit hoofdstuk geanalyseerd of er sprake is van paralleliteit in de verschillende bestuurlijke processen met betrekking tot de drie onderzochte rapporten op de 6 onderdelen van het normenkader.

Tevens wordt in dit hoofdstuk gepresenteerd in hoeverre de invulling van de te onderscheiden rollen van de gemeenteraad overeenkomen met de ambities neergelegd in het bestuursakkoord. Op basis van deze analyse worden in hoofdstuk 4 aanbevelingen gepresenteerd met het oog op het realiseren van de ambitie om meer greep te hebben op de bestuurlijke processen.

Afbeelding 2: Conclusies onderzochte aspecten uit de rapporten schematisch weergegeven.

Norm	Leerplicht	ICT-beheer	Zwembad	Totaal
1a. De raad geeft het college (beleids)kaders mee.	O	R	O	R
1b. De raad geeft het college meetbare (beleids)kaders mee.	R	R	R	R
2. Verdeling taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn eenduidig belegd.	G	G	G	G
4. Informatie aan de raad is: a. juist; begrijpelijk en betrouwbaar; b. tijdig; conform afspraken; c. volledig; conform afspraken.	G	R	O	R
5. Belangengroepen/rechthebbenden hebben inspraak gehad bij de besluitvorming.	G	G	G	G
6. De besluitvorming is onderbouwd en transparant.	n.t.b.	R	R	R

Uitleg bij de tabel:

-  **Groen (G)** voldoet aan de gestelde norm
-  **Oranje (O)** voldoende invulling die ruimte biedt tot verbetering
-  **Rood (R)** onvoldoende invulling
-  **n.t.b.** niet te bepalen, omdat het geen onderdeel vormde van het uitgevoerde onderzoek.

Korte toelichting per score

1a. Kaderstellend algemeen

- Uit het leerplichtonderzoek blijkt dat er sprake is van algemeen beleidskaders maar geen specifiek leerplichtbeleid (O)
- Voor het ICT beheer is er volgens het onderzoeksrapport sprake van onvoldoende kaderstelling en onvoldoende aandacht voor ICT-beleid (R)
- Bij het onderhoud zwembad Tijenraan is er met de zwembadnota sprake van heldere beleidskaders, die echter niet volledig zijn (O)

1b. Kaderstellend meetbaar

- Het geformuleerde leerplichtbeleid is niet SMART (R)
- Voor het ICT-beheer is geen meetbaar beleid geformuleerd (R)
- Voor het onderhoud van het zwembad zijn onvoldoende meetbare doelen gegeven (R).

2. Verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

- Met name het bestuursaccoord geeft een helder inzicht in de gewenste verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (G)

3. Feitelijke verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

- Dit aspect is niet gescoord en niet weergegeven in de tabel (zie paragraaf 1.3)

4. Controlerende rol (informatievoorziening aan de raad)

- Met name door het afzonderlijk gepresenteerde en transparante leerplichtjaarverslag, is de bestuurlijke informatievoorziening goed te noemen (G).
- Het ICT-onderzoeksrapport concludeert dat er onvoldoende expliciet is gecommuniceerd naar de raad (R).
- De algemene (voortgangs)informatie is volgens het zwembadonderzoeksrapport voldoende, maar de financiële informatie moet beter (O).

5. Volksvertegenwoordigend (inspraak van belangengroepen/rechthebbenden)

- Voor het leerplicht onderzoek is er sprake van een grote tevredenheid bij de verschillende belanghebbenden over de rol van het bestuur en zijn er allerlei relevante partijen betrokken geweest (G).
- De verschillende stappen in het hele onderzochte proces v.w.b. het IVT-beheer, zijn met allerlei relevante (interne) partijen afgestemd en besproken (G)
- Voor het onderhoud zwembad Tijenraan geldt dat er door verschillende belangengroepen inspraak is geweest bij de besluitvorming (G).

6. Transparante en onderbouwde besluitvorming

- De manier van besluitvorming vormde geen onderdeel van het leerplichtonderzoek (n.t.b.)
- De besluiten rondom het ict-beheer zijn onvoldoende onderbouwd en transparant genomen (R).
- Het Tijenraanonderzoeksrapport doet de aanbeveling om de argumentatie onder de besluiten meer transparant te maken (R).

4

Conclusies en aanbevelingen

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven is dit onderzoek naar de parallelliteit van bestuurlijke processen vooral bedoeld, om zicht te verkrijgen in de mate waarin de gemeente Raalte de bestuurlijke processen in de greep heeft.

Met name op basis van de informatie uit de uitgevoerde rekenkameronderzoeken, zijn in hoofdstuk 2 de bevindingen gepresenteerd en heeft er in hoofdstuk 3 een analyse plaatsgevonden. De bevindingen zijn in dat hoofdstuk 'gewogen' op basis van het normenkader.

In dit hoofdstuk presenteren we de conclusies van het onderzoek in de vorm van het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

1. Heeft de Gemeenteraad op de te onderzoeken beleidsterreinen (beleids)kaders aan het college meegegeven ?

In géén van de drie onderzoeken heeft de Raad aan het college meetbare beleidskaders meegegeven. Er is dus sprake van parallelliteit (eenzelfde invulling) in dit onderdeel van het bestuurlijke proces. Het is echter een ongewenste vorm van parallelliteit omdat de raad blijkbaar geen duidelijke (beleids)richting meegeeft aan het college.

Voor wat betreft de algemene kaders is de score nauwelijks beter. Op alle drie de onderzoeksterreinen benoemen de onderzoekers verbeteringen.

2. Zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden eenduidig belegd?

Met name in het Bestuursakkoord 2006-2010 zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder verwoord.

3. Zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ook uitgevoerd, genomen en gebruikt door de juiste personen en/of gremia?

Op basis van de beschikbare informatie is deze vraag niet te beantwoorden.

4. Is er juist, tijdig en volledig aan de belang- en rechthebbenden gerapporteerd?

Deze vraag is vanuit twee invalshoeken beantwoord.

Ten eerste de invalshoek van het rapporteren aan de raad om de controlerende rol van de raad te kunnen invullen. Alleen in het onderzoek naar het leerplichtbeleid is geconstateerd dat de informatievoorziening aan de raad goed was. Bij het ICT-beheer was die onvoldoende en in het geval van het zwembadonderzoek was met name de financiële informatievoorziening richting de raad vatbaar voor verbetering.

Ten tweede de invalshoek van informatievoorziening aan de raad om haar volksvertegenwoordigende rol te kunnen vervullen. Of anders gezegd: zijn de verschillende rechthebbenden en belangengroepen goed betrokken. Bij dit aspect is er wel sprake van parallellen in de bestuurlijke processen en wel op een positieve manier. In alle drie onderzochte beleidsonderwerpen zijn de rechthebbenden en de belangengroepen goed betrokken.

5. Indien er zich knelpunten in het bestuurlijke proces hebben bevonden, welke zijn deze knelpunten, welke van de knelpunten zijn terug te vinden in de trajecten 'ICT', 'zwembad' en 'leerplicht', en welke mogelijke oplossingen zijn er ter verbetering aan te voeren?

Deze vraag is, zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, nader gespecificeerd in:

Was de besluitvorming in de onderzochte gevallen transparant en onderbouwd?

Voor wat betreft het leerplichtonderzoek is deze vraag niet te beantwoorden omdat het niet is onderzocht en ook niet uit de context van het rapport is te halen.

Voor wat betreft het ict-beheer onderzoek en het zwembadonderzoek is het antwoord ronduit negatief. Bij beide beleidsonderwerpen wordt aanbevolen om de argumentatie van de besluitvorming beter en transparanter te onderbouwen. Er is dus sprake van ongewenste parallelliteit in dit onderdeel van het bestuurlijke proces.

4.1 | Algemene conclusies

Uit de analyse van de verschillende onderzoeken blijkt dat er met name sprake is van:

- **gewenste parallellen** op de onderdelen 'het eenduidig belegd zijn van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden' en 'het betrekken van rechthebbenden en belangengroepen bij de besluitvorming' van de bestuurlijke processen;
- **ongewenste parallellen** op de onderdelen 'kaderstellen, zowel algemeen als meetbaar' en de 'transparante en onderbouwde besluitvorming' van de bestuurlijke processen.
- **geen parallellen** op de overige onderdelen van de bestuurlijke processen.

De onderliggende vraag van dit onderzoek (zie paragraaf 1.3):

*Heeft de gemeenteraad voldoende greep op de verschillende bestuurlijke processen van de gemeente Raalte?, moet ons inziens **negatief** worden beantwoord.*

Alleen voor wat betreft het eenduidig belegd zijn van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en het betrekken van rechthebbenden en belangengroepen scoort de gemeente immers goed op de geformuleerde norm. De overige onderdelen van de bestuurlijke processen scoren onvoldoende.

4.2 | Aanbevelingen

Op basis van de uitgevoerde analyse komen we tot de volgende algemene aanbevelingen:

1. Handhaaf de geconstateerde gewenste parallellen in de bestuurlijke processen, en;
2. Pak de bestuurlijke processen zonder parallellen en met ongewenste parallellen aan.

De in dit rapport onderzochte rekenkameronderzoeken, geven voor de tweede algemene aanbeveling al enkele duidelijke meer specifieke aanbevelingen. We onderscheiden daarin enerzijds aanbevelingen richting het college en de ambtelijke organisatie aan anderzijds aanbevelingen richting de Raad.

Aanbevelingen richting de Raad:

- Het is aan te bevelen dat de Raad duidelijker kaders stelt waar het beleid aan dient te voldoen. Hierop kan dan vervolgens periodiek toegezien worden. Ook het situationele handelen wordt hiermee beperkt.
- Het is aan te bevelen dat de Raad om terugkoppeling vraagt over behaalde resultaten voortkomend uit genomen besluiten.

Aanbevelingen richting het college/de ambtelijke organisatie:

- Maak de argumentatie onder besluitvorming transparant:
 - Documenteer de inhoudelijke argumentatie;
 - Maak een bedrijfseconomische businesscase.
- Zorg vooraf voor een goede businesscase met meetbare doelstellingen. Op deze wijze is het mogelijk tussentijds te meten of wederzijds aan de doelstellingen wordt voldaan. Het is dan duidelijker aan te geven waarom na beëindiging looptijd contract eventueel een andere koers gevaren dient te worden. Een dergelijke Business Case dient minimaal uit de volgende zaken te bestaan:
 - Beleidskader;
 - Toekomstige ontwikkelingen waar aan voldaan moet worden;
 - Kosten in geld, middelen en mensen;
 - Te verwachten baten in tijd, geld, middelen, mensen en te bereiken resultaten (bv verhoogde dienstverlening);
 - Te verwachten lasten in tijd, geld, middelen en mensen en te verwachten neveneffecten.
- Zorg altijd voor meetbare doelstellingen en koppel daarover op vastgestelde momenten terug aan de Raad. Deze blijft op die manier op de hoogte van de behaalde resultaten.

Tot slot

Zowel de Raad als het College wordt in de verschillende onderzoeken aanbevolen, om duidelijke kaders en meetbare doelstellingen te ontwikkelen. Daaraan kan vervolgens het uitgevoerde beleid worden getoetst, zodat de raad haar controlerende rol kan uitoefenen en het College gecontroleerd produceert. In alle onderzochte beleidsonderwerpen bleek dat de kaderstelling verbetering behoefde. Op verzoek van de rekenkamer, hebben de onderzoekers speciaal voor Raalte, een praktische handleiding voor kaderstelling ontwikkeld op basis van best practices bij andere gemeenten.

Die handleiding is beschikbaar en met de rekenkamer is afgesproken, dat op uw verzoek, de betreffende praktische handleiding aan u kan worden verzonden en/of als bijlage kan worden opgenomen in de definitieve versie van dit rapport.

5

Bijlagen

Literatuurlijst

- Rekenkameronderzoek gemeente Raalte, kind van de rekening?, onderzoek naar de uitvoering van de leerplichtwet gemeente Raalte.
- Rekenkameronderzoek gemeente Raalte, ICT-beheer van de gemeente Raalte 2002-2008.
- Rekenkameronderzoek gemeente Raalte, Onderhoud Zwembad Tijenraan.
- Gemeente Raalte, actief verbinden bestuursakkoord 2006-2010.

Normenkader

Norm	Leerplicht	ICT-beheer	Zwembad	Totaal
1a. De raad geeft het college (beleids)kaders mee.				
1b. De raad geeft het college meetbare (beleids)kaders mee.				
2. Verdeling taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn eenduidig belegd.				
3. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden conform afspraak uitgevoerd.				
4. Informatie aan de raad is: a. juist: begrijpelijk en betrouwbaar; b. tijdig; conform afspraken; c. volledig; conform afspraken.				
5. Belangengroepen/rechthebbenden hebben inspraak gehad bij de besluitvorming.				
6. De besluitvorming is onderbouwd en transparant.				

Respondenten

Naam	Functie
Mevr. Tineke van Lenthe	Gemeentesecretaris
Dhr. Jan Bouke Zijlstra	Griffier



Bestuurlijke reactie van het College

Op 10 november 2009 ontvingen wij het onderzoeksrapport “parallelliteit van bestuurlijke processen”. In onze reactie beperken wij ons tot het gestelde in hoofdstuk 4 conclusies en aanbevelingen, voor zover deze het college c.q. de ambtelijke organisatie betreffen.

Wij zijn het niet eens met alle bevindingen, waarop de conclusies zijn gebaseerd en verwijzen hiervoor naar onze reacties op de onderzoeken naar de leerplicht, het ICT-beheer en het zwembad.

Met de drie aanbevelingen richting ons college c.q. de ambtelijke organisatie zijn wij het eens. Wel vragen wij ons af of dit onderzoek nodig was om deze wat universele aanbeveling te formuleren.





Nawoord rekenkamer Raalte

De schrijver van een nawoord moet zich altijd beperkingen opleggen, omdat dit het laatste woord is. Het is enerzijds heel verheugend te constateren dat de bestuurlijke reactie snel na het verschijnen van het concept rapport is gegeven, anderzijds is het jammer dat de reactie al bij voorbaat vast stond. Dat er bij de bespreking van onze rapporten ook politieke antwoorden gegeven worden is onvermijdelijk, maar dat zal ons niet weerhouden om voorwaarts te blijven gaan. Desalniettemin zijn wij ervan overtuigd dat de samenwerking in een goed vaarwater zit om de toekomst met vertrouwen tegemoet te kunnen treden. Wij blijven transparant, wij blijven onderzoeken uitvoeren en wij blijven de dialoog met het ambtelijk apparaat aangaan met als primaire doelstelling om waardevolle adviezen te geven, die ook opgevolgd worden. Hetgeen met al de adviezen van de Rekenkamer voor het merendeel gebeurd is. Ook nu zijn wij veel dank verschuldigd aan iedereen die met ons meegewerkt heeft – zonder hen zouden deze rapporten niet tot stand hebben kunnen komen – en enthousiast is geweest om ook deze rapporten tot een goed einde te brengen. Waarvoor onze dank. Op naar de volgende!





CONTACTGEGEVENS

Rekenkamer Raalte
Postbus 140
8100 AC Raalte
E-mail: rekenkamer@raalte.nl
Website: www.raalte.nl

