

Voorwoord

Sturing en controle op de ontwikkeling van het ambtelijk apparaat, is dat een taak voor een gemeenteraad anno 2005? Het opstellen van kaders ten behoeve van de raad is dat een taak voor een lokale rekenkamer anno 2005? Twee vragen die voorafgaande en tijdens het rekenkameronderzoek waarover wij nu rapporteren regelmatig zijn gesteld. In zekere zin wagen raad en rekenkamer Venlo zich met dit onderzoek op glad ijs. De rol van de raad binnen het dualisme is toch met name kaderstellend en controlerend over de “Wat-vraag” ofwel het beleid van de gemeente? De “Hoe-vraag” is het domein van het college dus ook de sturing en ontwikkeling van het ambtelijk apparaat? Daarnaast zijn de onderzoeken van lokale rekenkamers meestal gericht op het verleden (ex post) met leereffecten naar de toekomst. Het opstellen van kaders is in die lijn geen taak van de lokale rekenkamer.

Waarom dan toch dit onderwerp en dit onderzoek? Voor wat betreft het onderwerp, waarbij de sturing en ontwikkeling van het ambtelijk apparaat als onderdeel van de bedrijfsvoering van de gemeente wordt gezien, ziet de rekenkamer Venlo ondersteuning in de wettelijke en lokale regelgeving. Hierin wordt aangegeven dat bedrijfsvoering van groot belang is voor de realisering van de doelstellingen in de door de raad vastgestelde politieke programma's. Vandaar dat deze regelgeving expliciet ingaat op de kaderstellende en controlerende rol van de raad op de beheersaspecten van de gemeentelijke organisatie. Ontwikkelingen, risico's en knelpunten op het gebied van het ambtelijk apparaat raken rechtstreeks de (on)mogelijkheden om tot een adequate realisatie van afgesproken doelstellingen te komen. Dit moet overigens niet verward worden met de werkgeversrol van het ambtelijk apparaat die expliciet bij het college van B&W ligt. Ook vanuit de volksvertegenwoordigende rol is het van belang dat de raad betrokken is bij de bedrijfsvoering van de gemeentelijke organisatie aangezien de mondige burger een luisterende en actieve overheid verlangt met werknemers die daarvoor geëquipeerd zijn.

Door het verrichten van dit onderzoek wil de rekenkamer Venlo - vanuit haar onafhankelijke positie - een bijdrage leveren aan de zoektocht naar de invulling van de passende rollen voor college en raad op het gebied van de bedrijfsvoering. Daarbij wordt zoveel mogelijk als uitgangspunt genomen dat raad, college en ambtelijke organisatie in gezamenlijkheid tot een invulling van ieders rol dienen te komen. De rekenkamer Venlo biedt met de resultaten van het voorliggende onderzoek inzicht in een aantal sturingsmogelijkheden voor de raad die echter door alle betrokken partijen nog verder uitgewerkt moeten worden. Dat de ambitie daarvoor aanwezig is bleek uit de door de rekenkamer Venlo georganiseerde interactieve sessie met de raad waarbij ook het college en de ambtelijke organisatie waren betrokken. Alhoewel de zoektocht zeker nog niet ten einde is en het ijs nog steeds glad is, zijn de deelnemers naar de mening van de rekenkamer Venlo inmiddels beter voorbereid om deze tot een goed einde te brengen.

De rekenkamer Venlo wenst de raad en het college veel wijsheid toe bij de verdere aanpak van de aanbevelingen en zal de resultaten blijven volgen.

Het onderzoek is in eigen beheer uitgevoerd door de secretaris van de rekenkamer, onder supervisie van een begeleidingscommissie. Deze is samengesteld uit enkele leden van de rekenkamer, te weten mevrouw M. van Tulder en de heren R. Hermans en J. de Rooij. De voortgang van het onderzoek is periodiek besproken in de vergaderingen van de rekenkamer. Bij de uitvoering van het onderzoek is - waar nodig - gebruik gemaakt van beschikbare interne- en externe expertise.

De rekenkamer wil iedereen die aan dit onderzoek heeft bijgedragen bedanken voor zijn/haar inbreng.

Namens de rekenkamer Venlo,
P. Houtsma, voorzitter

Inhoudsopgave

DEEL I Samenvatting

Samenvatting	3
--------------------	---

DEEL II Onderzoeksrapport

1	Inleiding en uitgangspunten onderzoek.....	9
1.1	Aanleiding.....	9
1.2	Doelstelling en afbakening	9
1.2.1	Onderzoeksvragen	9
1.2.2	Definities.....	10
1.3	Probleemanalyse.....	11
1.4	Onderzoeksverantwoording, werkwijze en leeswijzer.....	12
2	Wettelijk kader (wat mag de raad?).....	14
2.1	Grondwet.....	14
2.2	Gemeentewet	14
2.3	Besluit begroting en verantwoording	15
2.4	Gemeentelijke verordeningen.....	16
3	Huidige situatie (hoe is het nu?)	18
3.1	Informatievoorziening aan de raad	18
3.1.1	Documenten p&c-cyclus.....	18
3.1.1.1	Bevindingen op basis van de beoordelingsmatrix.....	18
3.1.1.2	Overige bevindingen informatieverstrekking.....	20
3.1.2	Overige documenten	21
3.2	Sturing en controle in de praktijk	22
3.2.1	Doorvertaling beleidsdoelen naar (operationele) personeelplanning.....	23
3.2.2	Verantwoordingsinformatie personeelsbeleid en –beheer.....	23
3.2.3	Instrumentarium.....	24
3.2.4	Interne sturing en beheersing P&O	24
3.2.5	Visie bestuur en management op de invloed van de raad ten aanzien van de bedrijfsvoering	25
4	Inventarisatie ‘good practices’ (hoe doen anderen het, zijn er ‘normen’?)	27
4.1	Werkwijze	27
4.2	Inventarisatie bij andere gemeentelijke organisaties	27
4.3	Raadpleging externe en interne expertise.....	29
4.3.1	Vereniging van Gemeentesecretarissen: ‘ <i>De staat van de gemeente</i> ’	29
4.3.2	Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie: <i>handreiking de duale ambtenaar</i>	29
4.3.3	Onderzoeken rekenkamers gemeente Utrecht, Arnhem, Ede	30
4.3.4	Inrichten van diverse externe adviesbureaus op het gebied van Management en Organisatie(-beleid).....	30
4.3.5	Interne deskundigheid	31

5	Wenselijke situatie (hoe wil de raad het?)	32
5.1	Werkwijze	32
5.2	Sturingsfilosofie en informatiebehoefte.....	33
5.3	Wenselijke rol van de raad	34
6	Algemene bevindingen	36
6.1	Wat mag de raad?	36
6.2	Hoe is het nu?	36
6.3	Hoe doen anderen het, zijn er 'normen'?.....	37
6.4	Hoe wil de raad het?.....	38
7	Conclusies en aanbevelingen	40
7.1	Conclusies.....	40
7.2	Aanbevelingen.....	41
8	Reactie college van B&W	43
9	Nawoord rekenkamer	45

Bijlagen

Bijlage 1	Onderzoeksverantwoording	49
Bijlage 2	Beoordelingsmatrix informatievoorziening	51
Bijlage 3	Inventarisatie huidige informatieverstrekking (2002-2005)	52
Bijlage 4	Inventarisatie 'good practices'	63
Bijlage 5	Verslag extra vergadering commissie Financiën, Bestuur en Veiligheid d.d. 29 juni 2005	69
	Samenvatting en conclusies	70

DEEL I

Samenvatting

Samenvatting

Op verzoek van de gemeenteraad heeft de rekenkamer onderzoek verricht naar de sturings- en controle mogelijkheden van de raad op het ambtelijk apparaat. Vanwege het ontbreken van adequate en op de raad afgestemde informatie achtte de raad zich onvoldoende in staat zijn kaderstellende en controlerende rol op dit terrein waar te maken. Belangrijke argumenten om dit onderzoek uit te voeren zijn de gemeentelijke ambities rondom de ontwikkeling van het ambtelijk apparaat en het aandeel en belang van de personeelslasten voor de totale begroting. Centrale vraagstelling is hoe de raad in de toekomst meer grip (sturing) en meer zicht (controle) op het ambtelijk apparaat kan krijgen in relatie tot het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen.

Het onderzoek is opgebouwd rondom een viertal thema's:

1. wat mag de raad;
2. hoe is het nu;
3. hoe doen anderen het, zijn er 'normen';
4. hoe wil de raad het.

1. Wat mag de raad?

De rekenkamer heeft onderzocht welke wet- en regelgeving relevant is in het kader van dit onderzoek. Op basis van onder meer de Gemeentewet, de BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) en de Financiële verordening van de gemeente Venlo (op basis van artikel 212 Gemeentewet) kan worden geconcludeerd dat de raad ook in het duale stelsel het ambtelijk apparaat tot zijn aandachtsveld kan rekenen. In de eerste plaats is bij de invoering van het duale stelsel het budgetrecht van de raad niet aangetast. Verder stelt de raad de beleidsuitgangspunten van de beheersaspecten vast (bepaling uit de BBV) en is het college verplicht om de raad tijdig en volledig te informeren over het door het college gevoerde bestuur (artikel 169 Gemeentewet inzake 'actieve informatieplicht'). Informatie over de doelmatigheid van de inzet van onder meer het personeel dient te worden opgenomen in de verplicht voorgeschreven paragraaf Bedrijfsvoering van de programmabegroting en -rekening.

2. Hoe is het nu?

De rekenkamer heeft in beeld gebracht op welke wijze de raad in de periode 2002 tot en met begin 2005 geïnformeerd is over het ambtelijk apparaat. Het college heeft met name via de documenten van de p&c-cyclus (planning- en controlcyclus) de raad van informatie voorzien. Uit de analyse van deze informatievoorziening kan het volgende worden geconstateerd. De informatie:

- sluit lang niet altijd aan bij het sturingsniveau van de raad en heeft in de meeste gevallen betrekking op het uitvoeringsbeleid;
- is over het algemeen van een behoorlijk aggregatieniveau (organisatiebreed);
- is nagenoeg altijd 'input-gericht', zelden prestatiegericht en in het geheel niet gericht op de 'effecten';
- is bijna altijd 'ter kennisname' aan de raad aangeboden;
- is vaak beschrijvend van aard, weinig concreet, vaag qua onderbouwing, wordt niet consistent en consequent toegepast en is onvoldoende afgestemd op de doelgroep.

Daarnaast is op basis van gesprekken met diverse ambtenaren en een bestuurder de huidige sturings- en controlepraktijk van het college en management inzichtelijk gemaakt. Gebleken is dat de beleidsdoelstellingen in onvoldoende mate zijn uitgewerkt in operationele personeelsplannen en in de begroting nog geen personeelsratio's zijn opgenomen waarmee de prestaties aan de input gekoppeld kunnen worden. Ook is tot nu toe weinig gebruik gemaakt van P&O-kengetallen en -indicatoren. Door de betreffende personen is aangegeven

dat diverse verbeterlagen zijn voorgenomen. Verder dateert het huidige besturingsconcept uit het jaar 2000 en het is de bedoeling om dit binnen afzienbare tijd te herzien.

3. Hoe doen anderen het, zijn er 'normen'?

De rekenkamer heeft enkele gemeentelijke organisaties bevroegd over hun wijze van informatievoorziening en hun sturing- en controlepraktijk. De voornaamste bevindingen daaruit zijn:

- er zijn relatief weinig gemeenteraden die hun informatiebehoefte op dit terrein gedefinieerd hebben;
- de rol van de raad bij het vormgeven van personeelsbeleid en de invloed van de raad op P&O-aangelegenheden is in de meeste gemeenten nog maar zeer beperkt;
- er worden nauwelijks parameters of indicatoren toegepast met behulp waarvan over de prestaties van het ambtelijk apparaat kan worden gerapporteerd;
- de paragraaf Bedrijfsvoering van de gemeente Venlo wijkt niet opvallend af van die van anderen, hoewel er enkele verbeterpunten kunnen worden aangegeven.

Verder heeft de rekenkamer informatie verzameld van diverse externe en interne bronnen met als doel om 'good practices' te construeren en op basis daarvan verbeterlagen in onze gemeente versneld in te voeren. Eén van de extern aangetroffen voorbeelden betreft de recentelijke publicatie van de landelijke gemeentemonitor door de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS). Deze monitor is ontwikkeld om 'de staat van de gemeente' weer te geven. Eén van de prestatievelden betreft het personeel waarvoor een aantal indicatoren is opgesteld op basis waarvan de interne gang van zaken bij de gemeente beoordeeld kan worden.

Ook intern is belangrijke informatie aangetroffen. In 2003 heeft het gemeentelijk Managementteam (GMT) besloten dat intern periodiek gerapporteerd moet worden op het gebied van personeel, aan de hand van een vijftal indicatoren. Eind 2004 is deze rapportage opgeschort.

Geconcludeerd kan worden dat de zoektocht van de rekenkamer naar 'good practices' geen kant en klare oplossingen heeft opgeleverd aan de hand waarvan concrete scenario's kunnen worden geconstrueerd.

4. Hoe wil de raad het?

Op basis van een interactieve sessie met de raadscommissie Financiën, Bestuur en Veiligheid (FBV) is duidelijk geworden wat de sturingsfilosofie en de informatiebehoefte van de raad is en welke rol de raad wil vervullen.

De raad wil met name **sturen** op aspecten die invloed hebben op het soort ambtelijke organisatie waarbij de begrippen kwaliteit en flexibiliteit centraal staan.

In concreto hebben de raadsleden zich uitgesproken voor sturing op:

- kosten;
- de verhouding tussen intern- en extern personeel;
- de kwaliteit van het personeel.

Daarnaast wil de raad **informatie** ontvangen (zonder het sturingsaspect) over:

- personeelsverloop: in-, door- en uitstroom;
- evenwicht personeelsopbouw;
- ziekteverzuim.

De raad ziet zijn rol vooral als kaderstellend en controlerend. De raad wil zijn controlerende functie uitoefenen door adequaat geïnformeerd te worden door het college 'als er iets aan de hand is'. Verder wil hij samen met het college zoeken naar een optimaal evenwicht tussen de kwantiteit en kwaliteit van de informatie. Verder wil de raad in interactie met het college een vierjaren kaderplan Bedrijfsvoering ontwikkelen en vormgeven, waarvan de jaarlijkse vertaalslag in de documenten van de p&c-cyclus plaatsvindt.

Conclusies en aanbevelingen

Er is voldoende wettelijke basis voor de raad om aan de “knoppen van de bedrijfsvoering te draaien”. Merkwaardig genoeg hebben de meeste gemeenteraden - die van Venlo inclusief - zich op dit gebied een reactieve houding aangemeten. En dat terwijl de informatievoorziening aan de raad op het gebied van P&O verre van optimaal is.

Omdat de zoektocht van de rekenkamer naar ‘good practices’ op dit terrein geen kant en klare praktijkvoorbeelden heeft opgeleverd, heeft de Venlose raad zijn eigen sturingsfilosofie en informatiebehoefte moeten definiëren. Middels een interactieve sessie heeft de raad de contouren geschetst voor de invulling van zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het ambtelijk apparaat.

Op basis van de verzameling van gegevens die uit het onderzoek resulteren, formuleert de rekenkamer de volgende richtinggevende aanbevelingen.

Aanbevelingen gericht aan de raad:

1. initieer als raad het proces ten behoeve van de ontwikkeling van een meerjaren kaderplan Bedrijfsvoering. Realiseer de voorbereiding en ontwikkeling ervan in interactie met het college;
2. stel een set van bestuurlijke indicatoren vast, gericht op de sturing en controle op de ambtelijke organisatie waarmee een relatie kan worden gelegd naar een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige uitvoering van de beleidsprogramma's. Deze indicatoren dienen afgestemd te worden op de door de raad geformuleerde sturingsfilosofie en informatiebehoefte;
3. veranker de sturings- en informatiebehoefte in verordeningen en door het concretiseren van bepalingen omtrent de actieve informatieplicht.

Aanbevelingen aan de raad om de uitvoering aan het college van B&W op te dragen:

4. het college dient een uitgebalanceerde hoeveelheid informatie aan de raad te verstrekken, waarbij kwaliteit de voorkeur geniet. De informatievoorziening dient te zijn afgestemd op de door de raad benoemde sturingsaspecten en informatiebehoefte (personeelskosten, verhouding intern en extern personeel, kwaliteit van het personeel, personeelsverloop, opbouw en ziekteverzuim);
5. maak in de programmabegroting onderscheid tussen de apparaatskosten en de directe kosten van een programma, druk deze uit in een verhoudingsgetal en maak het meerjarige verloop ervan inzichtelijk.

DEEL II

Onderzoeksrapport

1 Inleiding en uitgangspunten onderzoek

1.1 Aanleiding

Bij de behandeling van de programmabegroting 2005 en meer specifiek bij de behandeling van het daarbij behorende meerjaren ombuigingsprogramma in november 2004 heeft de raad een motie aangenomen, waarin de rekenkamer werd verzocht *“kaders op te stellen om vanuit de gemeenteraad sturing te geven aan en controle uit te oefenen op de ontwikkeling van het ambtelijk apparaat in de toekomst”*.

De overwegingen van de raad bij het indienen van de motie luiden als volgt:

- de ambities rondom de ontwikkeling van het ambtelijk apparaat;
- het aandeel en belang van de omvang van de personeelslasten voor de totale begroting.

Aanleiding tot de raadsmotie is het gevoel van de raad dat hij onvoldoende zicht en daardoor onvoldoende grip heeft op de omvang van het ambtelijk apparaat, tegen de achtergrond van een bestaande en nieuw aangekondigde inkrimping ervan. In de eerste ombuigingsronde (“Naar een evenwichtige begroting 2003-2006”) was reeds een taakstelling voorzien van een vermindering met 46 fte’s. In de nieuwe ombuigingsronde (“Ruimte scheppen 2005-2008”) is nog een verdere inkrimping voorzien van 55 fte’s. Met betrekking tot de personele bezetting binnen beide ombuigingsprocessen kan worden geconstateerd dat in totaliteit een vermindering van het aantal fte’s is voorzien van circa 100, hetgeen overeenkomt met een inkrimping van het personeelsbestand van rond 10%.

De raad acht informatie (op hoofdlijnen) over de ontwikkelingen van het ambtenaren-apparaat - met in acht name van de formele bevoegdheid van het college over de ambtelijke organisatie - van belang, niet in het minst vanuit zijn budgetrecht.

Naar aanleiding van de raadsmotie en de overwegingen daarbij heeft de rekenkamer begin 2005 besloten een onderzoek in te stellen. Centraal in het onderzoek staat de wijze waarop toekomstig de rol van de raad ten aanzien van de sturing van en controle op het ambtelijk apparaat nader gestalte kan krijgen.

1.2 Doelstelling en afbakening

Doel van het onderzoek is een advies uit te brengen aan de raad over de wijze waarop hij sturing kan geven aan en controle kan uitoefenen op de ontwikkeling van het ambtelijk apparaat in de toekomst, in relatie tot het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen.

De rekenkamer wil daartoe inzicht aan de raad verschaffen over de wijze waarop de raad in het verleden formeel geïnformeerd is over het ambtelijk apparaat en hoe die informatieverstrekking in de toekomst verbeterd kan worden.

Op basis van de beraadslaging van de raad in zijn vergadering van 5 november 2004, is ervoor gekozen om géén onderzoek te doen naar de getalsmatige ontwikkeling van het ambtelijk apparaat in de afgelopen jaren. Ook wordt geen oordeel geveld over het functioneren van het ambtelijk apparaat.

1.2.1 Onderzoeksvragen

Bij de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van de onderstaande onderzoeksvragen. Deze vragen geven structuur aan het onderzoek en zijn een goed hulpmiddel om de

voortgang van het onderzoek te monitoren. Zij zorgen er tevens voor dat de focus gericht blijft op het vastgelegde onderzoeksdoel.

Hoofdvraag

Op welke wijze kan de raad sturing geven aan en controle uitoefenen op de omvang van het ambtelijk apparaat in relatie tot het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen?

Vragen

1. Welke (wettelijke) voorschriften zijn relevant ten aanzien van de informatieverstrekking over het ambtelijk apparaat aan de raad?
2. Op welke wijze is de raad in de afgelopen jaren formeel geïnformeerd over het ambtelijk apparaat?
3. Zijn de gemeentelijke beleidsdoelstellingen uitgewerkt in operationele personeelsplannen?
4. Is de verstrekte informatie omtrent personeelsbeleid en personeelsbeheer in de verantwoordingsdocumenten (bijv. jaarverslagen) ingericht om de relatie naar de ambities in de planningsdocumenten (visies, begrotingen) te leggen?
5. Zijn de bestaande planning- en verantwoordingsdocumenten van de gemeente geschikt om de gewenste informatie over het ambtelijk apparaat op te nemen of moet de informatievoorziening op een andere wijze plaatsvinden?
6. In hoeverre reikt de invloed van de raad op de bedrijfsvoering in een gedualiseerd stelsel?
7. Welke informatie heeft de raad nodig om effectief op het ambtelijk apparaat te kunnen sturen?
8. Op welke manier wil de raad sturing geven aan en controle uitoefenen op het ambtelijk apparaat?

1.2.2 Definities

Onderstaand treft u de definities aan van enkele in dit rapport gehanteerde begrippen, die naar onze mening een korte toelichting behoeven.

Ambtelijk apparaat

De rekenkamer beschouwt de termen 'ambtelijk apparaat' en 'Personeel en Organisatie' als identiek. Het ambtelijk apparaat is één van de (productie-)middelen om de gemeentelijke doelstellingen te bereiken.

Bedrijfsvoering

Bedrijfsvoering omvat alle productie (throughput) om tot een prestatie te komen. Bedrijfsvoering bestaat uit de onderdelen personeel, informatisering, automatisering, communicatie, organisatie, financieel beheer, facilitaire dienstverlening, administratieve organisatie en interne controle.

Sturing

Sturing is doelgerichte beïnvloeding.

Controle

Controle staat in dit onderzoeksrapport voor beheersing.

Informatie

Informatie is datgene wat het bewustzijn bereikt en bijdraagt tot het kennisbeeld. Gegevens zijn voorstellingen van feiten of ideeën in een zodanige vorm dat deze kunnen worden vastgelegd, verplaatst of bewerkt. Gegevens leiden mits goed geïnterpreteerd

vastgelegd en ter beschikking gesteld tot de juiste informatie en daardoor tot de juiste besluiten.

Doelmatigheid

Het realiseren van bepaalde prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.

Doeltreffendheid

De mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald.

1.3 Probleemanalyse

Op 7 maart 2002 trad de Wet 'dualisering gemeentebestuur' in werking.¹ De kern van de dualisering is de ontvlechting van de raad en het college. Eén van de gevolgen hiervan is dat de bestuursbevoegdheden bij het college worden geconcentreerd. De kaderstellende en controlerende taken van de raad worden versterkt. Tevens wordt beoogd om meer nadruk te leggen op de volksvertegenwoordigende functie van de raad.

Een belangrijk onderdeel van de versterking van de kaderstellende en controlerende functie betreft de versterking van het instrumentarium van de raad. De nieuwe programmabegroting en programmarekening moeten echte sturings- en controle-instrumenten van de raad worden. Het sturen op maatschappelijke effecten en controle staat hierbij centraal. Echter ook het inzicht in en het zicht op het functioneren van het ambtelijk apparaat wordt steeds belangrijker. Burgers stellen tegenwoordig hoge eisen aan het functioneren van de overheid en men verwacht dat de overheid transparant opereert. Deze ontwikkeling heeft er onder meer toe geleid dat de wetgever aanvullende regelgeving heeft opgesteld waaraan de lokale overheid moet voldoen rondom thema's als rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

Zoals aangegeven vormt de aanleiding voor dit onderzoek een door de raad aangenomen motie. In deze motie wordt de rekenkamer verzocht te onderzoeken op welke wijze de sturing van en controle op (de ontwikkeling van) het ambtelijk apparaat in de toekomst gestalte kan krijgen. De motie komt voort uit de beraadslaging van de raad in november 2004 over de programmabegroting en meer in het bijzonder de hierin opgenomen ombuigingen.

Uit gesprekken met de initiatiefnemers van de betreffende motie blijkt dat er bij raadsleden te weinig zicht is op de voortgang van de voorgenomen reductie van het ambtelijk apparaat. Vanwege het ontbreken van adequate en op de raad afgestemde informatie acht de raad zich onvoldoende in staat haar kaderstellende en controlerende rol op dit terrein waar te maken. Uiteraard hoeft dit niet te betekenen dat er sprake is van een gebrekkige uitvoering van de ombuigingen op dit punt, maar het heeft wel geleid tot onzekerheid daarover bij de raad.

Daarnaast is zicht op (de ontwikkeling van) het ambtelijk apparaat van wezenlijk belang gelet op het substantiële beslag van de personeelskosten op de totale financiële middelen. In 2005 zijn de totale personeelskosten geraamd op circa € 51,8 miljoen (ten opzichte van 2004 een stijging van 6%) op een totale begrotingsomvang van € 212 miljoen. Het overgrote deel van de personeelskosten heeft bovendien een structureel karakter.

Verder is het van belang om te vermelden dat een evaluatie van de dualisering in onze gemeente heeft plaatsgevonden. De resultaten hieruit zijn met de raad besproken in november 2004, ongeveer gelijktijdig met de behandeling van de begroting en het ombui

¹ Vanwege de herindeling is deze wet in Venlo op 1 januari 2003 in werking getreden.

gingsprogramma. Uit de evaluatie van de dualisering werd geconcludeerd dat er nog veel te verbeteren valt, ook als het gaat om de (wijze van) informatievoorziening door het college en de ambtelijke organisatie aan de raad in het algemeen.²

Zoals aangegeven heeft de invoering van het duale stelsel tot een ontvlechting van de rollen van de raad en het college geleid. Het college is daarbij met name verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur van de gemeentelijke organisatie en de uitvoering van het beleid en het beheer, binnen de door de raad aangegeven kaders. Dit roept de discussie op in hoeverre de bedrijfsvoering nog een zaak is van de raad.

1.4 Onderzoeksverantwoording, werkwijze en leeswijzer

In feite is het onderzoeksrapport opgebouwd rondom een viertal hoofdthema's:

- wat mag de raad?
- hoe is het nu?
- hoe doen anderen het, zijn er 'normen'?
- hoe wil de raad het?

Wat mag de raad?

Allereerst is gekeken naar de relevante wet- en regelgeving welke de (formele) basis vormt voor de verdere invulling van de rol van de raad ten aanzien van de sturing van en controle op het ambtelijk apparaat (hoofdstuk 2).

Hoe is het nu?

Daarnaast is onderzocht op welke wijze de raad in het verleden op dit terrein door het college is geïnformeerd. Daartoe zijn alle begrotings- en verantwoordingsdocumenten voor de raad beoordeeld voor wat betreft de informatieverstrekking inzake het onderwerp Personeel en Organisatie (P&O). Om inzicht te krijgen in de kwaliteit en de omvang van deze informatiestroom heeft de rekenkamer deze gegevens gedifferentieerd en geanalyseerd aan de hand van een aantal verschillende invalshoeken. Hierover leest u meer in paragraaf 3.1. In paragraaf 3.2 wordt globaal inzicht gegeven in de huidige bestuurs- en controlepraktijk op het gebied van P&O. Dit inzicht is gebaseerd op de documentenanalyse en een verzameling van onderzoeksgegevens via het afnemen van interviews met relevante personen binnen bestuur en ambtelijk apparaat. Normaliter stelt de rekenkamer gespreksverslagen op van de gehouden interviews en legt deze ter verifiëring voor aan de geïnterviewde personen. Vanwege tijdgebrek en de typologie van het onderhavige onderzoek is hiervan afgeweken. De gehouden interviews zijn bedoeld om de huidige situatie in de praktijk weer te geven. Paragraaf 3.2 kan derhalve beschouwd worden als een samenvatting van alle gehouden interviews samen.

Hoe doen anderen het, zijn er 'normen'?

Om te voorkomen dat opnieuw 'het wiel moet worden uitgevonden', is tevens onderzocht op welke wijze een aantal andere, vergelijkbare gemeenten invulling hebben gegeven aan de rol van de raad op dit gebied. Daarnaast is gebruik gemaakt van verzamelde informatie van externe en interne deskundigen op dit gebied. In hoofdstuk 4 doen wij daarvan verslag.

Hoe wil de raad het?

Om inzicht te krijgen in de ideeën en zienswijzen van de raad ten aanzien van haar rol is gekozen voor een interactieve sessie met de raadscommissie Financiën, Bestuur en Veiligheid (FBV). De uitkomsten van deze sessie geven de contouren aan van de sturings

² Uit: "Resultaten evaluatie dualisering gemeente Venlo, belangrijkste conclusies en aanbevelingen", Partners + Pröpper, november 2004.

filosofie van de raad en de daaraan gerelateerde informatiebehoefte. Deze vormen een belangrijke basis voor de aanbevelingen die in dit rapport zijn opgenomen. Voor de ondersteuning en uitvoering van deze interactieve sessie heeft de rekenkamer externe deskundigheid ingehuurd. Hoofdstuk 5 handelt hierover.

In hoofdstuk 6 worden de bevindingen uit het onderzoek beschreven. Tenslotte trekt de rekenkamer op basis van het onderzoek enkele conclusies en doet zij richtinggevende aanbevelingen aan de raad (hoofdstuk 7).

Zoals gebruikelijk heeft de rekenkamer haar conceptrapport voor commentaar voorgelegd aan het college van B&W. De reactie van het college is integraal overgenomen in hoofdstuk 8.

De rekenkamer sluit het onderzoeksrapport af met een nawoord (hoofdstuk 9).

2 Wettelijk kader (wat mag de raad?)

Onderzoeksvraag 1

Welke (wettelijke) voorschriften zijn relevant ten aanzien van de informatieverstrekking over het ambtelijk apparaat aan de raad?

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op relevante wet- en regelgeving ten aanzien van de rol en positie van de raad, met name waar het gaat om de bedrijfsvoering.

2.1 Grondwet

Ondanks de invoering van het duale stelsel (zie volgende paragraaf) geldt in het lokale bestuur nog steeds het grondwettelijke primaat van de gemeenteraad, gebaseerd op artikel 25 van de Grondwet. Dit impliceert dat de raad eindverantwoordelijk is voor alles wat er binnen de gemeentelijke huishouding gebeurt.

Artikel 25 Grondwet

“Aan het hoofd van de gemeente staat de gemeenteraad”.

2.2 Gemeentewet

Rolverdeling raad-college

Zoals eerder is aangegeven heeft de invoering van het duale stelsel geleid tot de ontvlechting van de rollen van raad en college van B&W. Onder meer is nu het college - in tegenstelling tot in het monistische tijdperk - het bevoegde gezag voor de ambtelijke organisatie en bevoegd tot het nemen van rechtspositionele besluiten.

Artikel 160 Gemeentewet

“Het college is in ieder geval bevoegd:

- a. het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet de raad of de burgemeester hiermee is belast;
- b. beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast;
- c. regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie;
- d. ambtenaren, niet zijnde de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren, te benoemen, te schorsen en te ontslaan.”

Budgetrecht

Bij de invoering van het duale stelsel is één van de belangrijkste rechten van de raad onveranderd gebleven, namelijk het zgn. ‘budgetrecht’. Dit budgetrecht is geregeld in artikel 189, lid 1 van de Gemeentewet.

Artikel 189, lid 1 Gemeentewet

“Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden”.

Actieve informatieplicht

Via de Wet Dualisering gemeentebestuur is naast de reeds bestaande ‘passieve informatieplicht’, nu ook de zgn. ‘actieve informatieplicht’ van het college richting raad formeel geregeld. Artikel 169 van de Gemeentewet schrijft voor dat het college en elk van zijn leden

afzonderlijk aan de raad verantwoording schuldig zijn over het door het college gevoerde bestuur. Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Artikel 180 houdt de informatieplicht van de burgemeester in.

De actieve informatieplicht versterkt de controlerende rol van de raad. Zonder informatie kan het college niet worden gecontroleerd en vervolgens ter verantwoording worden geroepen. In de toelichting op het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur staat over de reden van invoering van de actieve informatieplicht het volgende: "voorwaarde voor de uitoefening van een goede controle is dat raadsleden **tijdig en volledig worden geïnformeerd** door het college en de burgemeester. Naast de bevoegdheden die in de gemeentewet artikel 169, vierde lid, worden genoemd, heeft de actieve informatieplicht ook betrekking op de overige bestuursbevoegdheden die aan het college gedelegeerd zijn en de taken die het college toebehoren.

Artikel 169,1e en 2e lid Gemeentewet

Lid 1: Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.

Lid 2: Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitvoering van zijn taak nodig heeft.

Artikel 180, 1e en 2e lid Gemeentewet

Lid 1: De burgemeester is aan de raad verantwoording schuldig over het door hem gevoerde bestuur.

Lid 2: Hij geeft de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.

2.3 Besluit begroting en verantwoording

Vanaf het begrotingsjaar 2004 zijn de comptabiliteitsvoorschriften 1995 vervangen door het zgn. 'besluit begroting en verantwoording' (BBV). Hierin zijn de wettelijke bepalingen opgenomen waaraan de begroting, begrotingswijzigingen, meerjarenraming, jaarverslag en jaarrekening van de gemeente moeten voldoen.

De invoering van het duale stelsel heeft gevolgen gehad voor de voorschriften in het BBV. De begroting moet - meer nog dan voorheen - de raad ondersteunen in zijn kaderstellende rol. Ook de controlerende functie diende versterkt te worden. Dit heeft geleid tot twee belangrijke principes bij de begroting en de jaarstukken die ten grondslag liggen aan de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften:

1. iedere doelgroep heeft zijn eigen informatie en documenten;
2. **de raad stelt de beleidsuitgangspunten van de beheersaspecten vast.**

Het bovenstaande betekent dat de informatie en de documenten voor de raad meer specifiek moeten worden afgestemd op de rol en positie van de raad. Vanuit de duale rollen van raad en college is gekozen voor een begrotingsopzet met een duidelijke beleidsmatige insteek (wat willen we bereiken?). Door middel van de 'programmabegroting' kan de raad haar beleids- en financiële kaders zodanig presenteren, dat controle achteraf op een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige wijze van de beleidsuitvoering mogelijk is. Ook is geregeld dat in de jaarstukken verantwoording wordt afgelegd over al hetgeen in de begroting is opgenomen.

Het BBV schrijft voor dat in de 'paragrafen' uit de begroting, de beleidslijnen vastgelegd moeten worden met betrekking tot *relevante beheersmatige aspecten* (artikel 9). Doel van de paragrafen is dat onderwerpen die versnipperd in de begroting staan worden gebundeld in

een kort overzicht. De paragrafen geven de raad de mogelijkheid om 'op afstand' kaders te stellen voor het beheer van de gemeentelijke huishouding.

Paragraaf Bedrijfsvoering

Eén van de verplicht voorgeschreven paragrafen handelt over de bedrijfsvoering. De paragraaf Bedrijfsvoering bevat informatie ten aanzien van de doelmatigheid van de inzet van ondermeer het personeel. Het BBV schrijft voor dat de bedrijfsvoeringsparagraaf ten minste inzicht geeft in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering (artikel 14). De toelichting op dit onderdeel van de BBV onderstreept het belang ervan; *“..... de bedrijfsvoering is meer en meer van belang voor het verwezenlijken van de programma's en in verband daarmee voor een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend beheer en beleid. Bovendien zijn de externe en interne processen van gemeenten nauwer met elkaar vervlochten geraakt, vanwege de toegenomen behoefte van burgers aan responsiviteit*”.

Tenslotte dient het college in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de begroting en jaarstukken te rapporteren over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid als bedoeld in artikel 213a Gemeentewet.

Artikel 9 BBV

Lid 1. “In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen.

Artikel 14 BBV

“De paragraaf betreffende de bedrijfsvoering geeft ten minste inzicht in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering”.

Artikel 26 BBV

“Het jaarverslag bevat de paragrafen die ingevolge artikel 9 in de begroting zijn opgenomen. Ze bevatten de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen in de begroting is opgenomen”.

2.4 Gemeentelijke verordeningen

Een belangrijk recht van de raad is om verordeningen vast te stellen. Hierin kan zij de kaders aangeven, waarbinnen het college haar taken en bevoegdheden uitoefent en welke mede de basis vormen voor de controle van het college door de raad. Hoewel het BBV algemene regels aangeeft ten aanzien van de financiële functie, zal elke gemeente deze regels in verordeningen moeten 'vertalen' naar de eigen situatie en inzichten. De laatste jaren is de betekenis van de financiële functie sterk veranderd. Er is sprake van een verschuiving van een administratief-technische naar een bredere en meer bestuurlijke functie.

In het kader van dit onderzoek is de verordening relevant, gebaseerd op artikel 212 Gemeentewet, namelijk de 'Financiële verordening gemeente Venlo' (november 2003). Conform artikel 212 Gemeentewet dient de raad een verordening vast te stellen waarin de uitgangspunten voor het financiële beleid, het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie zijn opgenomen. In artikel 20 van de Financiële Verordening van de gemeente Venlo is bepaald dat het college tenminste eenmaal in de vier jaar een “nota bedrijfsvoering” vaststelt en deze **ter kennisgeving** aan de raad toezendt.

Artikel 20 Financiële Verordening Gemeente Venlo

Bedrijfsvoering

1. Het college stelt tenminste eenmaal in de vier jaar een nota bedrijfsvoering vast. De nota wordt ter kennisgeving aan de raad gezonden. In de nota wordt speciale aandacht geschonken aan de relatie tussen het gemeentelijk apparaat en de inwoners van de gemeente.
2. In de bedrijfsvoeringsparagraaf in de begroting wordt ingegaan op de tijdelijke en actuele onderwerpen die aandacht behoeven. In de bedrijfsvoeringsparagraaf in het jaarverslag wordt gerapporteerd over de bij de begroting bepaalde onderwerpen aangaande de bedrijfsvoering alsmede over nieuwe ontwikkelingen.
3. Het college rapporteert in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de begroting en jaarstukken over de voortgang van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid, bedoeld in artikel 213a Gemeentewet, en de uitputting van de bijbehorende budgetten.

3 Huidige situatie (hoe is het nu?)

3.1 Informatievoorziening aan de raad

Onderzoeksvraag 2 | *Op welke wijze is de raad in de afgelopen jaren formeel geïnformeerd over het ambtelijk apparaat?*

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag op welke wijze de raad is geïnformeerd over het ambtelijk apparaat. Daarbij is gekeken naar de periode van 2002 tot en met juni 2005.

Allereerst zijn hiertoe de documenten uit de p&c-cyclus geïnventariseerd en geanalyseerd, zoals deze in de betreffende periode door de raad zijn vastgesteld. Om te komen tot een oordeel heeft de rekenkamer hiervoor een 'beoordelingsmatrix' opgezet welke uitgaat van een aantal relevante invalshoeken. De toepassing van deze matrix maakt het onder meer mogelijk een vergelijking te maken tussen de informatievoorziening aan de raad in het 'monistische stelstel' (2002) en in het 'duale stelsel' (2003-heden). In paragraaf 3.1.1 wordt hierop nader ingegaan. De toegepaste beoordelingsmatrix is opgenomen in bijlage 2.

In paragraaf 3.1.2 wordt een aantal documenten belicht welke in de onderzochte periode separaat - ter kennisname - aan de raad zijn aangereikt, te weten de notitie "Venlo Vitaal" (2003) en het "Kaderplan bedrijfsvoering" (2004).

3.1.1 Documenten p&c-cyclus

De rekenkamer heeft de documenten uit de p&c-cyclus uit de periode 2002 tot begin 2005 onderzocht, voor zover deze voor de raad zijn bestemd en door de raad zijn vastgesteld. Specifiek gaat het daarbij om de Kadernota/Voorjaarsnota, de begroting, de bestuurs-rapportages (beraps) en het jaarverslag/jaarrekening.

3.1.1.1 Bevindingen op basis van de beoordelingsmatrix

Teneinde de documentenanalyse te objectiveren en structureren, heeft de rekenkamer een beoordelingsmatrix opgezet. Deze matrix heeft de rekenkamer ontwikkeld in samenspraak met ambtelijke deskundigen van de afdeling P&O van de gemeente Venlo. Met behulp van de matrix kan de informatievoorziening gerubriceerd worden waarna analyse van de informatie vanuit een aantal relevante invalshoeken mogelijk is.

De volgende **invalshoeken** zijn onderscheiden:

- I. Sturingsniveau;
- II. Aggregatieniveau;
- III. Informatie-inhoud;
- IV. Aard van de gegevens;
- V. Status van de informatieverstrekking;
- VI. Differentiatie naar input, productie, output of outcome.

Allereerst heeft de rekenkamer per jaar en per p&c-document geïnventariseerd welke informatie met betrekking tot P&O aan de raad is verstrekt. Vervolgens is deze informatie gerubriceerd, geanalyseerd en beoordeeld met behulp van de matrix. Tenslotte zijn de scores vanuit de zes gedefinieerde invalshoeken per jaar "geturfd". Op deze wijze is inzichtelijk gemaakt welke informatie verstrekt is en wat daarvan de inhoud en status was. Meer informatie over de detailuitkomsten van deze inventarisatie en analyse treft u aan in bijlage 3.

Hieronder treft u de belangrijkste bevindingen aan uit de inventarisatie en analyse.

I. Sturingsniveau

Beoordeeld is of de informatie gerelateerd is aan het besturingsniveau van de te onderscheiden actoren: raad - college - M.T. - directeur - afdelingshoofd - individuele medewerker.

De informatie die aan de raad is verstrekt heeft in de meeste gevallen betrekking op het uitvoeringsbeleid, zijnde het sturingsniveau van het college. Informatie op het sturingsniveau van de raad (kaderstellend) is in de onderzochte periode niet of nauwelijks aangetroffen.

II. Aggregatieniveau

Het aggregatieniveau geeft aan in welke mate de informatie is 'ingedikt'. Er is onderscheid gemaakt tussen organisatiebrede informatie (strategisch niveau), dienstbrede informatie (tactisch niveau) en afdelingsgerelateerde informatie (operationeel niveau).

Over het algemeen is informatie aan de raad verschaft over de organisatie als geheel, ofwel van strategisch niveau. Er is een tendens waarneembaar dat operationele informatie (op het niveau van het afdelingsmanagement) steeds minder wordt verschaft. In de programmabegroting 2005 is geen operationele informatie meer opgenomen.

III. Soort informatie

Er wordt onderscheid gemaakt tussen kwantitatieve, budgettaire, kwalitatieve, prestatie (output) en resultaatgerichte (outcome) gegevens. In deze invalshoek is een zesde categorie opgenomen te weten combinaties van de vijf genoemde categorieën.

De aan de raad verstrekte informatie heeft in de meeste gevallen betrekking op kwantitatieve gegevens (formatie-omvang), budgettaire gegevens (personeelskosten, financiële gegevens) en de kwaliteit van de formatie (personeelsbeleid, verbetertrajecten, opleidingen e.d.).

Er is in de onderzochte periode géén effect-gerelateerde informatie verschaft.

Wel is er een tendens waarneembaar dat in toenemende mate informatie over prestaties (output) wordt verschaft. Niet alleen in relatieve zin, maar ook in absolute zin. De prestatie-gerelateerde informatie heeft met name betrekking op de voorwaarden en plannen om te komen tot rapportage over prestaties. Er is nog geen inhoudelijke informatie aan de raad verstrekt van gegevens over de te leveren/geleverde prestaties.

De laatste 2 jaar van de onderzochte periode is geen gecombineerde informatie verstrekt, daar waar dat in 2002 en 2003 in geringe mate nog het geval was. Het betrof dan altijd de combinatie van kwantitatieve en budgettaire gegevens.

IV. Aard van de gegevens

Naast de verschillende soorten gegevens (zie III), kan onderscheid worden gemaakt naar de aard van de gegevens, te weten: informatie over het personeel (de mensen), over fte's (de stoelen), of de organisatie (structuur).

De aard van de gegevens is zeer gedifferentieerd; alle categorieën komen in de onderzochte jaren nagenoeg even veel voor.

V. Status van de informatieverstrekking

Er wordt onderscheid gemaakt tussen besluitvormende informatie ('ter vaststelling' aan de raad) en kennisgevende informatie ('ter kennisname' aan de raad).

Nagenoeg alle informatie is ter kennisname aan de raad aangeboden; de raad krijgt nauwelijks informatie waarover besluitvorming van de raad wordt gevraagd.

VI. Differentiatie naar input - throughput - output - outcome

Tenslotte is onderscheid gemaakt tussen de 4 fasen in het productieproces: input, throughput (productie), output en outcome.

Nagenoeg alle verstrekte informatie is 'input'-gericht. Informatie over processen en prestaties wordt nauwelijks verstrekt. Er is geen inhoudelijke informatie aan de raad verstrekt van gegevens over de te leveren of geleverde prestaties op het gebied van P&O. Ook is geen informatie verstrekt waarbij een koppeling wordt gelegd tussen de beoogde doelstellingen (in de programmabegroting) en de daarvoor benodigde inzet van personeel (hoeveelheid en kwaliteit).

3.1.1.2 Overige bevindingen informatieverstrekking

Uit de analyse van de onderzochte documenten kan voorts een aantal belangwekkende constatering worden afgeleid. Deze worden hieronder weergegeven, waarbij enkele voorbeelden ter illustratie of ter onderbouwing zijn opgenomen.

De informatie is vaak *beschrijvend* van aard

In veel gevallen zijn niet of nauwelijks concrete gegevens opgenomen, zoals bijvoorbeeld aantallen.

Voorbeeld Afbouw bovenformatieven in bestuursrapportage 2003-I (pagina 11).
Het gaat om de taakstelling en de ontwikkeling van bovenformatieve formatieplaatsen. Er wordt geen informatie verstrekt over welke aantallen het gaat.

In veel gevallen is de informatie *abstract*

Veelal wordt niet ingegaan op concrete acties en resultaten, maar wordt volstaan met abstracte beschrijvingen.

Voorbeelden

- Concernbegroting 2003, paragraaf 3.2.1 pagina's 3-7:
"...ook investeren we verder in de doorontwikkeling van het planning & controlinstrumentarium, zodat ook de capaciteitsplanning en de indicatoren voor gerichte sturing beschikbaar komen...."
- Berap 2003-I:
"Het organisatie-onderzoek Stadswinkel/Burgerzaken is afgerond."

Informatie is vaak *eenzijdig* van aard en *vaag qua onderbouwing*

Voorbeeld Programmarekening 2004, paragraaf 'bedrijfsvoering':
Ten aanzien van de streefformatie wordt gerapporteerd dat deze in 4 jaar is toegenomen met 134 fte (17,5% toename). Er wordt geen koppeling gelegd naar de budgettaire effecten die deze groei teweeg heeft gebracht.
In diezelfde programmarekening wordt ervan gewag gemaakt dat "de resterende taakstelling van de afbouw van de bovenformatieve posities in 2004 geheel gerealiseerd is". Een onderbouwing hiervan ontbreekt.

De informatie is in veel gevallen *onvoldoende afgestemd op de doelgroep* (in casu de raad).

Voorbeeld Berap 2003-I, paragraaf 2.5, pagina 11:
"...door het MT is de taakstelling opgelegd om ..." en "...met de diensten is afgesproken ...".

Informatie wordt *niet consistent en consequent* in de verschillende documenten opgenomen.

Voorbeelden

- Programmarekening 2004, paragraaf bedrijfsvoering, pagina's 6-37:
 - de totale organisatieomvang ultimo 2004 bedraagt 1.003 fte's inclusief bestuur en ID-banen;
 - de streefformatie per ultimo 2004 is vastgesteld op 903 fte exclusief bestuur en ID-banen.
- Programmabegroting 2004 versus Programmarekening 2004: de rekening geeft geen inzicht in de totale werkelijke salarisuitgaven, terwijl dit gegeven in de begroting 2004 wel is opgenomen.
- Bestuursrapportages: het valt op dat in de Beraps van 2002 en 2003 wél P&O-gerelateerde informatie is verschaft (overschrijding budget personeelskosten, afbouw bovenformatieven, ziekteverzuim, vacatures en tijdelijke krachten, implementatie besturingsmodel). In de Beraps over 2004 en de eerste van 2005 is geen informatie hieromtrent opgenomen.

Informatie is *verspreid* opgenomen.

Voorbeeld Programmabegroting 2005:
niet alle informatie m.b.t. personeel en organisatie is in de paragraaf Bedrijfsvoering opgenomen. In de paragraaf Bedrijfsvoering is een overzicht van de totale salarissen en sociale lasten weergegeven en een zeer beknopte toelichting. In paragraaf 8.3.2 "Ontwikkeling uitgaven" van de financiële begroting wordt informatie verstrekt over de stijging van de personeelskosten in 2005 ten opzichte van 2004 en informatie over de tijdelijke formatie. In de paragraaf Bedrijfsvoering wordt niet verwezen naar deze informatie.

3.1.2 Overige documenten

Naast de documenten uit de p&c-cyclus wordt onderstaand een aantal documenten beschreven dat raakvlakken heeft met het onderzoek. Het betreft:

- Notitie 'Venlo Vitaal' (2003);
- Kaderplan Bedrijfsvoering (2004).

Genoemde documenten zijn destijds **ter kennisname** aan de raad aangeboden. Volstaan wordt met een korte beschrijving van de betreffende documenten.

- Notitie 'Venlo Vitaal' (januari 2003)
Deze notitie is een strategische notitie over vitaal, integraal en flexibel P&O-beleid voor de gemeente Venlo voor een termijn van drie jaar. In deze notitie worden de strategische keuzes in het P&O-beleid beschreven. Het accent ligt op de ontwikkelgerichte kant van het beleid. De beheersmatige aspecten worden hierin minder belicht. In de notitie wordt een aantal speerpunten genoemd voor de komende drie jaar. Items die bijvoorbeeld in de notitie aan bod komen zijn 'competentiemanagement', 'in-, door- en uitstroom', 'loopbaanbeleid', 'functioneren, beoordelen en belonen'.
- Kaderplan Bedrijfsvoering 2004
Het Kaderplan Bedrijfsvoering (KB) is een intern, overkoepelend jaarplan waarin alle organisatiebrede activiteiten worden opgenomen op het gebied van de bedrijfsvoering. Het KB geeft derhalve richting aan de jaarlijkse activiteiten op dit gebied en poogt hiervoor een helder kader te bieden.
Het KB heeft tot doel de dagelijkse organisatiebrede bedrijfsvoering en de lange termijn organisatieontwikkeling met elkaar in verbinding te brengen en overzichtelijk te houden. Het KB kan gezien worden als een soort overeenkomst tussen college en Managementteam; het college van B&W is opdrachtgever, het MT is opdrachtnemer. Qua inhoud ligt er een relatie met de bedrijfsvoeringparagraaf in de jaarlijkse programmabegroting.

Tenslotte is het vermeldenswaard dat in 2000 (voorafgaand aan de herindeling) het 'bestuursmodel' is vastgesteld, op basis waarvan de raad in januari 2001 de 'organisatieverordening' heeft vastgesteld. Deze documenten vormen op dit moment nog steeds de basis voor de inrichting en uitgangspunten van de gemeentelijke organisatie.

3.2 Sturing en controle in de praktijk

Om inzicht te krijgen in de huidige sturings- en controlepraktijk van bestuur en management op P&O-gebied, heeft de rekenkamer enkele (sleutel)figuren geïnterviewd. In bijlage 1 treft u een opsomming van de geïnterviewde personen aan.

Verder hadden de interviews tot doel om de bevindingen uit de documentenanalyse te toetsen aan de praktijk.

Daarnaast is in de interviews ingegaan op de wijze waarop het college en het verantwoordelijk ambtelijk management invulling geven aan de sturing en beheersing van het ambtelijk apparaat. Ofwel: hoe waarborgt het college dat de gemeentelijke organisatie op het gebied van P&O 'in control' is. Hoewel dit aspect als zodanig niet in de onderzoeksopzet en -doelstelling was voorzien, achtte de rekenkamer het van belang om hierin globaal inzicht te krijgen. De reden hiervan is, dat volgens de rekenkamer een verband bestaat tussen de 'interne' mate van sturing en beheersing (het 'in control zijn' van de organisatie) en de mate waarin vanuit de raad ('van buiten naar binnen') inhoud kan worden gegeven aan sturing en beheersing op P&O-gebied. Met andere woorden: verondersteld wordt dat naarmate de P&O-component intern meer 'in control' is, des te groter de kans is dat de sturings- en beheersingsfilosofie van de raad op dit terrein succesvol gerealiseerd kan worden.

In de volgende paragrafen zijn de voornaamste bevindingen vanuit de gesprekken weergegeven waarbij achtereenvolgens wordt ingegaan op de onderzoeksvragen 3, 4 en 5. Tenslotte is in de gesprekken ook gevraagd naar de visie van het bestuur en management ten aanzien van onderzoeksvraag 6, ofwel de reikwijdte van de invloed van de raad op de bedrijfsvoering.

3.2.1 Doorvertaling beleidsdoelen naar (operationele) personeelplanning

Onderzoeksvraag 3 | *Zijn de gemeentelijke beleidsdoelstellingen uitgewerkt in operationele personeelsplannen?*

Volgens de ondervraagden is de primaire invalshoek voor de raad de programmabegroting. Dat is een belangrijk instrument voor de hoofdzaken van bestuur. In het programmaplan dienen de beoogde resultaten en effecten (in termen van output en outcome) gedefinieerd te worden. Daarnaast bieden de paragrafen in de begroting de mogelijkheid om het flankerend beleid - nodig ter ondersteuning en ter realisering van de programmadoelen - vorm en inhoud te geven.

Het ambtelijk management streeft ernaar om de beleidsdoelstellingen via de trits programmabegroting - productenraming - dienstplannen door te vertalen naar capaciteitsplanningen op afdelingsniveau. De geïnterviewden zijn van mening dat dit nog in onvoldoende mate gerealiseerd is. Zij geven hier de volgende oorzaken voor aan:

- De gemeente is een veeldoelenhuishouding: er zijn uiteenlopende of soms zelfs tegenstrijdige belangen, veel verschillende taken en een grote diversiteit aan werkzaamheden.
- De beoogde resultaten zijn niet altijd eenvoudig objectiveerbaar.
- Doelstellingen kunnen niet altijd zonder meer worden doorvertaald en omgerekend in benodigde formatie, met name bij beleidsmatige producten.
- De gemeentelijke organisatie is nog maar sinds kort bezig met planmatig werken, zodat hiermee nog weinig ervaring is opgedaan.

3.2.2 Verantwoordingsinformatie personeelsbeleid en -beheer

Onderzoeksvraag 4 | *Is de verstrekte informatie omtrent personeelsbeleid en personeelsbeheer in de verantwoordingsdocumenten (bijv. jaarverslagen) ingericht om de relatie naar de ambities in de planningsdocumenten (visies, begrotingen) te leggen?*

Uit de gesprekken blijkt dat deze informatie nog niet over de volle breedte van de organisatie kan worden geleverd, mede omdat de doelstellingen nog niet volledig zijn doorvertaald naar operationele personeelsplannen (zie paragraaf 3.2.1). Er is sprake van een groeimodel. De gemeente heeft tot nu toe twee programmabegrotingen opgesteld (2004 en 2005) en onlangs is pas de eerste programmarekening (2004) aan de raad geleverd.

Voor de begroting 2006 zijn diverse verbetermaatregelen ten aanzien van de paragraaf Bedrijfsvoering voorgenomen. Deze verbeteringslag krijgt vervolgens zijn weerslag in de paragraaf Bedrijfsvoering in de tussentijdse programmarapportages (proraps) en in de programmarekening van het begrotingsjaar 2006.

Het is de bedoeling om in de verantwoordingsrapportages ook inzicht te geven in de doelmatigheid. Dit zou vormgegeven kunnen worden door een personeelsratio op te nemen die de prestaties en/of de productie koppelt aan de input. In de programmabegroting zijn per programma de integrale kosten aangegeven: er wordt geen onderscheid gemaakt tussen de direct gerelateerde kosten van een programma (de kosten van productie/uitvoering van een programma) en de apparaatskosten (de kosten van menskracht om een programma te realiseren plus overheadkosten).

Verder geven de ondervraagden aan dat intern aandacht bestaat voor de optimalisering van de sturings- en verantwoordingsinformatie aan het bestuur. Zo wordt onder andere aangehaakt aan de door de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) ontwikkelde gemeentemonitor (zie paragraaf 4.3). Aan de hand van deze gemeentemonitor wordt door de organisatie onder andere een set van kengetallen en indicatoren ingevoerd om de prestaties van het gemeentelijk personeel te monitoren.

3.2.3 Instrumentarium

Onderzoeksvraag 5 | *Zijn de bestaande planning- en verantwoordingsdocumenten van de gemeente geschikt om de gewenste informatie over het ambtelijk apparaat op te nemen of moet de informatievoorziening op een andere wijze plaatsvinden?*

De geïnterviewden zijn van mening dat de bestaande plannings- en verantwoordingsdocumenten (programmabegroting, proraps en programmarekening) uitstekend geschikt zijn om informatie over het ambtelijk apparaat op te nemen. Op basis van de huidige p&c-cyclus zijn er jaarlijks twee momenten waarop de raad de prioriteiten kan aangeven (in het voorjaar bij de Kadernota en in het najaar bij de vaststelling van de begroting) en er zijn twee tot drie rapportagemomenten (proraps en jaarrekening).

De ondervraagden zijn er geen voorstander van om een afzonderlijke productencyclus voor informatie over het ambtelijk apparaat te gaan opzetten. Zij verwachten dat dat tot verkokering zal leiden. Te meer daar de paragraaf bedrijfsvoering een verplicht onderdeel van de planning- en controlcyclus uitmaakt.

Tenslotte zijn geïnterviewden van mening dat het goed zou zijn om de langetermijnhoofdpunten voor het P&O-beleid op te nemen in een meerjarig strategisch document over de totale bedrijfsvoering. Deze strategische visie zou idealiter tot stand moeten komen in interactie tussen raad, college en management.

3.2.4 Interne sturing en beheersing P&O

Zoals in de inleiding van paragraaf 3.2 gesteld, is in het onderzoek tevens betrokken de mate waarin het college en het verantwoordelijk ambtelijk management sturen en controleren op de component P&O.

Op dit moment stelt het college van B&W de formatieve omvang van de organisatie vast. De bestuurlijk vertegenwoordiger stelt dat de gemeentesecretaris samen met het gemeentelijk Managementteam (GMT) primair verantwoordelijk zijn voor het functioneren van het ambtelijk apparaat. Oordeelsvorming over het functioneren van de gemeentelijke organisatie is geen bestuurlijk thema op zich; het moet gezien worden in het licht van de te bereiken resultaten. Iedere portefeuillehouder wordt geïnformeerd over de resultaten van de deelgebieden waarvoor hij/zij verantwoordelijk is. Het oordeel van de afzonderlijke collegeleden over het functioneren van het personeel is vooral gestoeld op persoonlijke ervaringen, diverse interne rapportages en feedback (zowel intern als extern) ten aanzien van de eigen beleidsterreinen.

Desgevraagd geeft de bestuurlijk vertegenwoordiger aan dat voor het college voornamelijk sturingsinformatie van belang is over het ziekteverzuim, de formatie-omvang, kosten en de wijze van uitvoering van projecten. Het ambtelijk management stuurt vooral op formatie-omvang, op kosten en op de kwaliteit van het personeel.

Basis voor sturing en inrichting van de organisatie is het besturingsmodel. Op basis daarvan is integraal management ingevoerd hetgeen betekent dat de kernverantwoordelijkheid bij de afdelingsmanager ligt. Vanuit de centrale afdeling P&O wordt toezicht gehouden op de cyclus instroom - doorstroom - uitstroom van personeel.

Daarnaast worden door het college signalen opgepakt vanuit diverse gremia, te weten:

- het meldpunt Stadsbeheer: cijfers ten aanzien van binnengekomen klachten en de afhandeling daarvan worden enkele malen per jaar geanalyseerd;
- klanttevredenheidsonderzoeken (o.a. met betrekking tot de stadswinkels);
- overleg met de wijkoverleggen;
- de jaarlijkse stadspeiling.

Voor de sturing en beheersing wordt op managementniveau gebruik gemaakt van de reguliere planning- en controlinstrumenten, het Kaderplan Bedrijfsvoering en de dienst- en afdelingsplannen. Daarnaast wordt tweejaarlijks een medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) gehouden. In de afdelingsplannen komen de MTO's tot uitdrukking. De afdeling P&O screent de afdelingsplannen op deze informatie.

Verder wordt ad hoc gericht onderzoek gedaan met als doel om de efficiency te beoordelen. Dit jaar (2005) wordt gestart met het eerste doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek op basis van de artikel 213-a verordening.

Er is tot nu toe nauwelijks gebruik gemaakt van P&O-indicatoren of kengetallen.

3.2.5 Visie bestuur en management op de invloed van de raad ten aanzien van de bedrijfsvoering

Onderzoeksvraag 6 | *In hoeverre reikt de invloed van de raad op de bedrijfsvoering in een gedualiseerd stelsel?*

Hoewel de raad zichzelf hierover een visie kan aanmeten - en deze kan baseren op wettelijke uitgangspunten (zie hoofdstuk 2) - is in de vraaggesprekken met ambtenaren en bestuurder gevraagd naar hun zienswijze. De belangrijkste constatering geven wij in deze paragraaf weer.

Het ambtelijk management bakent de rol van de raad op dit terrein scherp af. Zij stellen dat de raad opdrachtgever van het college is en het college op haar beurt opdrachtgever van de ambtelijke organisatie. Volgens hen vindt aansturing en controle op de ambtelijke organisatie primair plaats door B&W. De bestuurlijk vertegenwoordiger is hierin minder duidelijk. Deze ziet voor wat betreft de invloed van de raad geen verschil ten opzichte van het monistisch tijdperk. Volgens hem gold toen ook al dat de raad gefocust moet zijn op de behaalde en te behalen resultaten. Dit impliceert sturen op hoofdlijnen.

Alle geïnterviewden wijzen op het gevaar dat de raad zich op dit gebied te zeer gaat bemoeien met detailzaken waardoor het risico bestaat dat de raad gaat 'meebesturen'. Zij zien de rol van de raad als kaderstellend en controlerend. Daarnaast heeft de raad budgetrecht (hetgeen in relatie tot het onderwerp bijvoorbeeld neerkomt op het vaststellen van de totale loonsom) en een soort ombudsfunctie. Met dit laatste wordt bedoeld dat de raad de taak heeft om te reageren op signalen vanuit de maatschappij over het functioneren van de gemeente.

Volgens de geïnterviewden betekent kaderstellen in deze context dat de raad zich bemoeit met het **identiteitsvraagstuk** van de gemeentelijke organisatie: welk type organisatie wil men. Daarbij gaat het om vraagstukken met betrekking tot het dienstverleningsconcept, keuzes tussen een traditionele uitvoeringsgerichte organisatie of een regisserende organisatie, de mate van professionaliteit en dergelijke. De rol van de raad is volgens hen om de basisuitgangspunten voor de inrichting van de organisatie vast te stellen, in samenwerking met het college. De laatste keer dat afstemming hierover tussen raad en college heeft plaatsgevonden was voorafgaand aan de herindeling,³ toen een nieuwe besturingsfilosofie is vastgesteld. Inmiddels worden intern de eerste gedachten gevormd over een nieuw besturingsconcept. De rol van de raad in dat denkproces is op dit moment nog niet ingevuld.

³ Eind 2000/begin 2001, toen het monistische stelsel nog gold.

4 Inventarisatie 'good practices' (hoe doen anderen het, zijn er 'normen'?)

4.1 Werkwijze

In het kader van dit onderzoek is onderzocht op welke wijze andere, vergelijkbare gemeenten in de praktijk de informatievoorziening aan de raad hebben georganiseerd, daar waar het gaat om het ambtelijk apparaat. Van deze gemeenten is tevens de paragraaf Bedrijfsvoering van de programmabegroting 2005 onderzocht. Daarnaast heeft de rekenkamer haar licht opgestoken bij enkele overkoepelende organisaties zoals de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie. Ook is de aanwezige deskundigheid binnen de eigen ambtelijke organisatie (afdeling P&O) geraadpleegd. En we hebben een aantal externe partijen geconsulteerd die zich toeleggen op de advisering rondom dergelijke vraagstukken en collega rekenkamers die een onderzoek hebben uitgevoerd op het gebied van P&O.

Het doel hiervan was om op basis van de verkregen gegevens concrete scenario's (zgn. 'good practices') te construeren. Het adopteren van bruikbare praktijkgevallen of hiervan leren maakt het mogelijk om versneld verbeterlagen aan te brengen in onze gemeente.

4.2 Inventarisatie bij andere gemeentelijke organisaties

De rekenkamer heeft 16 gemeenten geselecteerd waaraan zij een vragenlijst heeft toegestuurd. De selectie van deze gemeenten is in eerste instantie gebaseerd op de referentiegemeenten waarmee in het kader van de Provinciale begrotingsscan de financiële positie van Venlo wordt vergeleken. Deze groep van 6 gemeenten heeft de rekenkamer uitgebreid met een aantal min of meer met Venlo vergelijkbare gemeenten. Verder heeft deze selectie willekeurig plaatsgevonden. In bijlage 4a is een overzicht van de geraadpleegde gemeenten opgenomen.

Om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop deze gemeenten invulling hebben gegeven aan de informatieverstrekking en de wijze van sturing en controle op het ambtelijk apparaat door de gemeenteraad, heeft de rekenkamer een vragenlijst opgesteld. Deze vragenlijst treft u aan in bijlage 4b.

Van de in totaal 16 uitgezette vragenlijsten zijn er 10 ingevuld retour ontvangen. Eén van de ingevulde lijsten bleek niet bruikbaar zodat de respons 56% bedroeg (9 bruikbare lijsten).

Bevindingen informatievoorziening

De voornaamste bevindingen uit deze 9 ingevulde vragenlijsten zijn:

- in 2 gemeenten hebben raad en college afspraken gemaakt omtrent de informatievoorziening ten aanzien van het ambtelijk apparaat;
- alle gemeenten hebben de informatie voor de raad over het ambtelijk apparaat opgenomen in de documenten van de p&c-cyclus;
- onderwerpen waarover aan de raad wordt gerapporteerd, hebben voornamelijk betrekking op:
 - ziekteverzuim;
 - totale loonkosten (salarissen);
 - totale formatie-omvang;
 - instroom en uitstroom;
 - personeelsbeleid.

- zaken waarover aan de raad in het geheel **niet** wordt gerapporteerd:
 - kwaliteit van personeel;
 - doelmatigheid;
 - doeltreffendheid;
 - kengetallen m.b.t. prestaties (output).
- in geen enkele gemeente zijn de indicatoren waarover aan de raad wordt gerapporteerd door de raad zelf vastgesteld;
- in 2 gemeenten zijn parameters vastgesteld waarmee de prestaties van het ambtelijk apparaat kunnen worden gemeten.

Bevindingen sturing en controle

Naast deze meer kwantitatieve inzichten over de wijze van informatieverstrekking, is aan de gemeenten gevraagd welke visie zij⁴ hebben ten aanzien van sturing en controle door de raad op het ambtelijk apparaat en in hoeverre zij daaraan in de praktijk invulling hebben gegeven.

Dit leidt tot de volgende constatering:

- 3 van de 9 ondervraagden zijn van mening dat het college afspraken moet maken met de raad over de wijze van informeren en de inhoud van de informatieverstrekking over P&O-aangelegenheden;
- 2 van de 9 ondervraagden zijn van mening dat de raad in het dualistisch stelsel **invloed** moet kunnen uitoefenen ten aanzien van P&O-aangelegenheden. Eén van deze 2 concretiseert deze invloed via het budgetrecht, de ander door middel van doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken conform de artikel 213-a verordening;
- 3 gemeenten hebben in de verordening op basis van artikel 212 bepalingen opgenomen welke concrete P&O-informatie verstrekt moet worden;
- bijna alle gemeenten (7 van de 9) beschikken over een strategische nota personeelsbeleid. In geen enkele gemeente is deze door de raad vastgesteld;
- 2 van de 9 gemeenten geven aan dat de raad een rol heeft bij het vormgeven van het personeelsbeleid. Eén van deze 2 geeft aan dat dit op informele wijze gebeurt door middel van inhoudelijke opmerkingen in de raadscommissie. De ander brengt dit in de praktijk door middel van een klankbordfunctie van de raad die het personeelsbeleid kritisch volgt en de voortgang ervan bewaakt.

Paragraaf Bedrijfsvoering

Tenslotte is van de geënquêteerde gemeenten de informatie over P&O in de paragraaf Bedrijfsvoering van de programmabegroting 2005 onderzocht en vergeleken met die van de gemeente Venlo.

Over het algemeen kan worden gesteld, dat de structuur en de inhoud van de informatieverstrekking in de paragraaf van Venlo niet opvallend afwijkt van die van de onderzochte gemeenten.

De belangrijkste **verbeterpunten** die uit deze vergelijking kunnen worden gedistilleerd, zijn:

- breng een heldere structuur aan met een onderverdeling in:
 - de hoofdlijnen van beleid;
 - meerjarendoelstellingen en
 - speerpunten voor het betreffende begrotingsjaar.
- formuleer concrete doelstellingen op bedrijfsvoeringsgebied en maak deze SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden). Bijvoorbeeld het uitdrukken van het gemeentebrede opleidingsbudget in een percentage van de totale loonsom, streefpercentage voor afhandelingstermijnen, voor ziekteverzuim en voor tijdschrijven. Geef inzicht in de realisatie en ontwikkeling van deze percentages in een reeks van enkele opeenvolgende jaren.

⁴ De ambtelijk verantwoordelijken op het gebied van P&O.

- waak voor een 'overkill' van beschrijvende gegevens, probeer te volstaan met een verwijzing naar de beleidsnota P&O en destilleer daaruit de hoofdaccenten voor het betreffende jaar.

4.3 Raadpleging externe en interne expertise.

4.3.1 Vereniging van Gemeentesecretarissen: *'De staat van de gemeente'*.

De Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) heeft in samenwerking met onder meer de VNG in april 2005 een rapport uitgebracht getiteld: *'De staat van de gemeente, op weg naar een handzame landelijke gemeentemonitor'*. Het rapport bevat een uitwerking van 'De slagvaardige overheid: perspectief op prestatie', een advies van de VGS en de VNG van 2004 aangeboden aan de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Eén van de onderdelen van het advies luidde: ontwikkel een op zichzelf staand systeem van kwaliteitszorg, een standaardlijst met maximaal vijftig indicatoren en een standaard burgertevredenheidsonderzoek, en sluit daarbij aan op vereenvoudigde eisen van het ministerie van Binnenlandse Zaken, opgeschoonde innovatiewensen van het CBS en de reeds bestaande of nog in ontwikkeling zijnde benchmarks.

Aan de hand van dit advies heeft de VGS een landelijke gemeentemonitor ontwikkeld bestaand uit vijftig zogenaamde burgerindicatoren, die in hoofdlijnen het totale terrein bestrijken waarop een gemeente zich beweegt. De burgerindicatoren worden 'hard' gemaakt door zogenaamde standaardindicatoren. Deze standaardindicatoren zijn landelijke normen en kengetallen die naar verwachting door de meeste gemeenten gehanteerd kunnen worden. Door de monitor toe te passen kan 'de staat van de gemeente' worden weergegeven. Hiermee wordt bedoeld een waardering van, casu quo 'rapportcijfer' voor het presteren van een gemeente.

De monitor is geïnspireerd op verschillende te onderscheiden burgerrollen, in samenhang met de hiermee corresponderende kwaliteiten, rollen en prestatievelden van een gemeente.

Goed presteren van een organisatie draait uiteindelijk om mensen. Het is van het grootste belang dat het gemeentelijk personeel over de vereiste competenties beschikt en bereid en in staat is het beste van zichzelf te geven. Eén van de prestatievelden betreft dan ook 'Personeel'.

De indicatoren die bij dit prestatieveld zijn ontwikkeld, betreffen:

- burgerindicator: de interne gang van zaken bij de gemeente is oké;
- standaardindicatoren:
 - aantal formatieplaatsen per duizend inwoners;
 - mobiliteitspercentage;
 - ziekteverzuimpercentage in relatie tot landelijk gemiddelde;
 - medewerkerstevredenheidsonderzoek.

De gemeentemonitor wordt in de nabije toekomst een belangrijk instrument waarmee de gemeenten aan burgers en bestuurder een transparant inzicht kunnen bieden in het functioneren van de eigen gemeente. De gemeente Venlo is voornemens om dit instrument te gaan gebruiken.

4.3.2 Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie: *handreiking de duale ambtenaar*.

In opdracht van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie is een onderzoek verricht naar de gevolgen van de dualisering voor de ambtelijke organisatie. Enkele vraagpunten in dit onderzoek hebben betrekking op de informatieverstrekking aan de raad:

- heeft de raad zich al eens afgevraagd welke informatie zij precies van het college wil hebben?

- Op welke wijze wil men geïnformeerd worden ingevolge de actieve informatieplicht? Als resultante van dit onderzoek wordt in augustus 2005 de Handreiking: *'De duale ambtenaar'* van het Ministerie van BZK en de VNG verwacht. Het onderzoek van de rekenkamer is afgerond in juli 2005 zodat de resultaten uit het onderzoek van de Vernieuwingsimpuls niet kunnen worden meegenomen.

4.3.3 Onderzoeken rekenkamers gemeente Utrecht, Arnhem, Ede

In de afgelopen jaren heeft een aantal gemeentelijke rekenkamers onderzoek uitgevoerd op het gebied van P&O, te weten:

- Rekenkamercommissie gemeente Arnhem (juni 2003): *'Meten = weten \neq (bij)sturen'*, onderzoeksrapport naar interne en externe personeelskosten 1999-2001.
- Rekenkamer gemeente Utrecht (januari 2003): *'Meer voor minder'*, onderzoeksrapport naar de bedrijfsvoering van de gemeente Utrecht.
- *'Personeelsbeleid'*, onderzoeksrapport gemeente Ede, raadscommissie Financiële Beheerszaken, februari 2002.

In het onderzoeksrapport van Utrecht wordt onder andere geconcludeerd, dat *"de bedrijfsvoeringsinformatie in de reguliere planning- en controlstukken onvoldoende inzicht biedt in de ontwikkelingen, knelpunten en risico's in de bedrijfsvoering. De raad kan hierdoor zijn toezichthoudende functie op het gebied van bedrijfsvoering onvoldoende waarmaken"*. Uit navraag bij de secretaris van de rekenkamer kan worden geconstateerd, dat de raad tot nu toe nog geen expliciete uitspraak heeft gedaan over zijn informatiebehoefte. De bedoeling is dat de rekenkamer binnenkort start met de monitoring van de follow-up van dit onderzoek.

Het onderzoek van de rekenkamer Arnhem handelt met name over een analyse van de stijging van de personeelskosten in de jaren 1999 tot en met 2001. Eén van de conclusies is dat de gegevens slecht toegankelijk zijn. Uit navraag blijkt dat inmiddels indicatoren zijn vastgesteld op P&O-gebied waarover aan de raad wordt gerapporteerd. Deze betreffen de totale formatieomvang, het totale personeelsbestand, de totale loonsom, de inhuur van externen en het ziekteverzuimpercentage. De indicatoren worden voortschrijdend in de documenten van de p&o-cyclus gerapporteerd. Er is nog geen sturingsafspraken tussen raad en college gemaakt.

Het onderzoek van de gemeente Ede heeft specifiek betrekking op een rapportage over de werkelijke personeelssterkte in relatie tot de toegekende sterkte in verband met een afgesproken inkrimping. In het kader van ons rekenkameronderzoek is dit onderzoek verder niet relevant.

4.3.4 Inrichten van diverse externe adviesbureaus op het gebied van Management en Organisatie(-beleid)

Op basis van gesprekken met enkele externe adviseurs (in bijlage 1 treft u een opsomming hiervan aan) kunnen nog de volgende aanvullende opmerkingen worden gemaakt:

- Er blijkt een zekere spanning vanuit het duale stelsel te ontstaan over de vraag in hoeverre de raad zich mag bezighouden met een aan het college toebedeelde bevoegdheid over de ambtelijke organisatie. Desondanks kan de raad zijn rol claimen (de leiding ligt per slot van rekening bij de raad) op basis van diverse wettelijke bepalingen en regelingen.
- De ondervraagde personen zijn van mening dat sprake is van samenhang tussen de bereikte resultaten en de ambtelijke organisatie.
- De raad heeft een kaderstellende rol, die hij kan waarmaken met behulp van verordeningen (bedrijfsvoering, kwaliteit verslaglegging e.d.) en met behulp van de paragraaf Bedrijfsvoering in de p&c-documenten.

- Het is aan de raad om een set van bestuurlijke indicatoren vast te stellen gericht op de sturing en controle op de ambtelijke organisatie waarmee een relatie kan worden gelegd naar een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige uitvoering van de beleidsprogramma's. In principe dient de ontwikkeling van deze bestuurlijke indicatoren een samenspel te zijn van de ambtelijke organisatie, college en raad.

4.3.5 Interne deskundigheid

In het kader van de bestuursopdracht 'implementatie besturingsmodel fase II' is binnen de gemeente Venlo in 2003 een ambtelijk taakteam HRM (Human Resource Management) benoemd. Dit taakteam had als opdracht om organisatiebrede relevante kengetallen op te stellen voor wat betreft de personele component. Het taakteam heeft prestatie-indicatoren benoemd, doelstellingen (normen) gekwantificeerd en ambtelijke meetverantwoordelijken aangewezen. In november 2003 heeft het Gemeentelijk Managementteam (GMT) ingestemd met deze indicatoren, op basis waarvan periodieke rapportages aan het GMT moeten worden verstrekt en het GMT eventuele acties onderneemt. De indicatoren hebben betrekking op (bij iedere indicator staat de streefnorm vermeld):

- termijn werving & selectie: doorlooptijd intern 3 maanden, extern 4 maanden;
- ziekteverzuim: maximaal 5%;
- instroom personeel: = 5%;
- interne mobiliteit: minimaal 5%;
- uitstroom personeel: = 5%;
- opleiding (gerealiseerde opleidingen uitgedrukt in een percentage van geplande opleidingen): minimaal 75%;
- medewerkerstevredenheid: minimaal 75%.

Uit navraag is gebleken dat in 2004 driemaal een rapportage is uitgebracht aan het GMT. Vanwege de omvorming van de afdeling P&O en onvoldoende interesse vanuit het GMT, is deze rapportage op een laag pitje komen te staan. Thans wordt volstaan met een rapportage over de ziekteverzuimcijfers. De afdeling Personeel en Organisatie geeft desgevraagd aan, dat een uitgebreidere rapportage weer wordt opgepakt zodra het GMT aangeeft hieraan behoefte te hebben.

5 Wenselijke situatie (hoe wil de raad het?)

Onderzoeksvraag 6	<i>In hoeverre reikt de invloed van de raad op de bedrijfsvoering in een gedualiseerd stelsel?</i>
Onderzoeksvraag 7	<i>Welke informatie heeft de raad nodig om effectief op het ambtelijk apparaat te kunnen sturen?</i>
Onderzoeksvraag 8	<i>Op welke manier wil de raad sturing geven aan en controle uitoefenen op het ambtelijk apparaat?</i>

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de wijze waarop de raad wil sturen daar waar het gaat om het ambtelijk apparaat. Onderzocht is hoe de raad zelf aankijkt tegen zijn rol op dit terrein en hoe men feitelijk deze rol wil invullen in de toekomst. Daarbij is tevens de informatiebehoefte van de raad op het gebied van P&O in kaart gebracht.

Dit onderdeel vormt een belangrijk ijkpunt voor het onderhavige rekenkameronderzoek.

5.1 Werkwijze

Op initiatief van de rekenkamer is op 29 juni 2005 een extra commissievergadering Financiën, Bestuur en Veiligheid (FBV) gehouden met als doel te verkennen hoe de raad invulling wil geven aan zijn rol. Aan deze vergadering namen 9 raadsleden deel die allen hun standpunten en visie kenbaar hebben gemaakt. Naast de raadsleden was de portefeuillehouder P&O aanwezig alsmede de raadsgriffier en een aantal ambtelijke vertegenwoordigers. In bijlage 5 treft u het verslag van deze extra commissievergadering aan. Qua opzet en uitvoering is gekozen voor een interactieve sessie onder leiding van een externe gespreksleider.

Tijdens de bijeenkomst stonden drie vraagstukken centraal:

- Welke **rol/positie** wil de raad van Venlo innemen met betrekking tot de bedrijfsvoering, specifiek het ambtelijk apparaat?
- Welke **informatie** heeft de raad daarvoor nodig/waar stuur je op?
- Op welke **wijze** vindt die sturing en controle plaats?

De bijeenkomst is voorbereid door de rekenkamer in nauwe samenwerking met de externe deskundige (tevens gespreksleider van de interactieve sessie), de adjunct-secretaris en de medewerkster kwaliteitszorg van de afdeling P&O.

In dit samenwerkingsverband zijn 9 aandachtsvelden gedefinieerd die relevant kunnen zijn in het kader van sturing en/of controle op het gebied van P&O. De 9 aandachtsvelden zijn aan de raadsleden voorgelegd, waarbij ieder raadslid afzonderlijk de volgende keuze moest maken:

1. selecteer de drie aandachtsvelden waarop u zou willen sturen (en dus ook relevante informatie over wilt ontvangen);
2. selecteer de drie aandachtsvelden waarover u relevante informatie wilt ontvangen.

Vervolgens is per aandachtsveld geturfd hoeveel raadsleden het betreffende veld van belang achten voor wat betreft sturing en voor wat betreft informatiebehoefte. De aangegeven voorkeuren werden vervolgens kort door de aanwezigen toegelicht, waarna een discussie hierover werd gevoerd om te komen tot een gezamenlijk beeld. Uiteindelijk is op dit onderdeel een redelijk eenduidig beeld ontstaan. Op deze manier is een rangschikking aangebracht in

de velden die door de raad als belangrijke sturings- en informatie-onderdelen worden beschouwd en de velden die voor de raad van ondergeschikt belang zijn. In paragraaf 5.2 volgt een samenvattende weergave van de uitkomsten.

Vervolgens heeft discussie plaatsgevonden over de rol en de positie die de raad wil innemen met betrekking tot de bedrijfsvoering, meer specifiek het ambtelijk apparaat. Hiertoe heeft het samenwerkingverband een zevental stellingen geformuleerd met behulp waarvan de contouren voor een toekomstige sturings- en controlefilosofie van de raad geschetst kunnen worden.

In eerste instantie werden de participanten gevraagd om door middel van stembordjes aan te geven in welke mate men het eens of oneens is met de geformuleerde stelling. Op basis daarvan werd er vervolgens over de uitkomst gediscussieerd met als doel om per stelling een gezamenlijk standpunt in te nemen.

De voornaamste discussiepunten en de visie van de raad ten aanzien van de stellingen zijn weergegeven in paragraaf 5.3.

De visie van de raad ten aanzien van zijn eigen sturings- en informatiebehoefte en de contouren voor wat betreft de eigen rol en positie van de raad zijn aan het eind van de interactieve raadscommissie geverifieerd.

5.2 Sturingsfilosofie en informatiebehoefte

Zoals in paragraaf 5.1 beschreven, is de mening van de raad gepeild over het belang van een aantal aspecten van het ambtelijk apparaat voor wat betreft sturing en controle. De 9 aandachtvelden zijn als volgt gedefinieerd:

- omvang ambtelijke organisatie (aantallen);
- kosten;
- de kwaliteit van het personeel (opleidingsniveau, ontwikkelingsplannen e.d.);
- evenwicht personeelsopbouw (man, vrouw, leeftijd e.d.);
- personeelsverloop: in-, door- en uitstroom;
- ziekteverzuim;
- medewerkerstevredenheid;
- de verhouding tussen intern- en extern personeel;
- de verhouding tussen directe en indirecte uren.

De stellingname van de raad ten aanzien van de aspecten 'waar wil ik op sturen' en 'waarover wil ik geïnformeerd worden' leveren het volgende beeld op. (N.B. de relevante 'scores' zijn weergegeven in bijlage 5).

De raad wil met name **sturen** op aspecten die invloed hebben op het soort ambtelijke organisatie. Kernbegrippen daarbij zijn kwaliteit en flexibiliteit. In concreto hebben de raadsleden zich uitgesproken voor sturing op:

- kosten;
- de verhouding tussen intern- en extern personeel;
- de kwaliteit van het personeel.

Op de vraag welke **informatie** men daarnaast wil ontvangen (zonder het sturingsaspect) ontstaat het volgende beeld. De raad wil geïnformeerd worden over:

- personeelsverloop: in-, door- en uitstroom;
- evenwicht personeelsopbouw;
- ziekteverzuim.

Het aspect 'evenwicht personeelsopbouw' werd van belang geacht vanwege de maatschappelijke verantwoordelijkheid die de gemeente als overheidsorgaan vervult.

De navolgende P&O-aspecten zijn volgens de participanten voor de raad minder relevant:

- omvang ambtelijke organisatie (aantallen);
- medewerkerstevredenheid;
- verhouding directe/indirecte uren.

Met name de omvang van de ambtelijke organisatie werd minder van belang geacht omdat verondersteld werd dat het aspect 'personeelskosten' - dat door de raad als zeer belangrijk sturingselement wordt aangeduid - de omvang van de organisatie impliceert.

5.3 Wenselijke rol van de raad

Zoals in paragraaf 5.1 beschreven is met behulp van stellingen de visie van de raad over zijn eigen rol en positie in beeld gebracht. Onderstaand is per stelling een weergave opgenomen van de belangrijkste uitkomsten van de gevoerde discussie.

Stelling 1 De raad is de baas, ook wat betreft de bedrijfsvoering

- Het overgrote deel van de raadsleden is het met deze stelling 'eens'.
- De raad realiseert zich dat hij de baas is en dus de kaders wil bepalen, maar wil zich niet bemoeien met de uitvoering die aan het college is opgedragen.
- Onderscheid tussen 'kaderstelling' en 'controleren'. In zijn controlerende rol is het soms nodig dat de raad dieper op de materie ingaat.
- De term 'bedrijfsvoering' roept sterke associaties op met de term 'uitvoering'. Om die reden geeft de raad de voorkeur aan de term 'bedrijfsbepaling'.

Stelling 2 Sturen op de ambtelijke organisatie is een zaak van het college

- Een overgroot deel van de raadsleden is het met deze stelling 'oneens'.
- De kaders dienen antwoord te geven op de vraag: 'wat willen we met het ambtelijk apparaat'?
- De kaders worden zodanig geformuleerd dat doelen en grenzen worden aangegeven voor de besturing door het college.
- De raad wil vooral sturen op: kosten, kwaliteit en flexibiliteit van de organisatie in termen van de verhouding intern/extern personeel.

Stelling 3 Alleen in bijzondere gevallen moet de raad zich met de bedrijfsvoering bezighouden

- Het overgrote deel van de raadsleden is het met deze stelling 'eens'.
- De uitvoering is geen zaak van de raad, alleen 'als er iets aan de hand is' (controlerende functie).
- Bijvoorbeeld 'competentiemanagement': een zaak van de raad in relatie tot het aspect sturing op kwaliteit.

Stelling 4 De raad moet niet verder willen gaan dan sturing op organisatiebrede aspecten van de bedrijfsvoering

- Over deze stelling is niet expliciet gestemd.
- Aan de orde kwam de vraag: wanneer is sprake van 'kaderstellen' en wanneer van 'uitvoering'? Een scherpe scheidslijn kan niet altijd getrokken worden, hetgeen een absolute en eenduidige stellingname over de gewenste rol en positie compliceert.

Stelling 5 De begroting is de enige plaats waar de raad doelen kan formuleren ten aanzien van de bedrijfsvoering

- Over deze stelling is niet expliciet gestemd.
- De begroting is een belangrijk sturingsinstrument voor de raad, maar niet het enige.

Stelling 6 Hoe meer informatie het college verschaft, hoe gemakkelijker de raad kan sturen en controleren

- De raad was het met deze stelling 'volledig oneens'.
- Waken voor 'overkill' aan informatie richting raad.
- De uitdaging is het vinden van een goede balans in omvang en soort informatie (evenwicht tussen kwaliteit en kwantiteit).
- Actieve informatieplicht: het is nog zoeken naar een optimale invulling hiervan.
- De raad moet geholpen worden bij de vraag wat voor de raad relevant is en welke informatie derhalve gewenst is. Appel aan het college en ambtelijk apparaat om 'mee te denken' en alternatieven aan de raad voor te stellen.
- Tevens appel aan het college en ambtelijke organisatie om bewust te kiezen voor stukken die 'ter kennisname' aan de raad worden toegestuurd: niet gebruiken bij voor de raad relevante aspecten.

Stelling 7 De raad heeft speciale rapportages nodig ten behoeve van de bedrijfsvoering

- Het overgrote deel van de raadsleden is het met deze stelling 'eens'.
- Er is groot draagvlak voor een vierjaren kaderplan, met jaarlijkse vertaalslag en monitoring in de documenten van de p&c-cyclus.
- De rapportages moeten duidelijk herkenbaar zijn.
- Bij voorkeur via de p&c-cyclus (in uitzonderlijke gevallen ook nog afzonderlijk).
- Belangrijke/leidende rol voor commissie FBV bij (voorbereiding van) kaderstelling en controle ten aanzien van bedrijfsvoering.

Tijdens de discussie bij dit onderdeel werd duidelijk dat slechts bij enkele van de aanwezige raadsleden het gegeven bekend was dat in 2003 een dergelijke beleidsnota ('Venlo Vitaal!') ter kennisname aan de raad is aangeboden. Als verklaring hiervoor kan worden gegeven dat de rol van de raad zowel bij de totstandkoming als bij de besluitvorming van deze beleidsnota nihil is geweest.

Samenvattend kan worden gesteld, dat de raad onderscheid maakt tussen kaderstellen en uitvoeren. De raad wil zich niet bemoeien met de uitvoering, maar wil zijn controlerende functie uitoefenen door adequaat geïnformeerd te worden door het college 'als er iets aan de hand is' met betrekking tot de bedrijfsvoering. In dit kader appelleert de raad aan het college om een weloverwogen hoeveelheid informatie te verstrekken waarbij de voorkeur uitgaat naar de kwaliteit van de informatie.

De raad wil zijn kaderstellende en controlerende rol invulling geven door samen met het college een vierjaren kaderplan te ontwikkelen en vorm te geven, waarvan de jaarlijkse vertaalslag in de documenten van de p&c-cyclus plaatsvindt. Essentieel is dat daarmee de gewenste sturing- en informatiebehoefte van de raad wordt ingevuld.

6 Algemene bevindingen

In dit hoofdstuk worden de voornaamste onderzoeksbevindingen gerapporteerd aan de hand van de vier hoofdthema's:

1. wat mag de raad?
2. hoe is het nu?
3. hoe doen anderen het?
4. hoe wil de raad het?

6.1 Wat mag de raad?

Er bestaat diverse regelgeving die de rol van de raad ten aanzien van de bedrijfsvoering legitimeert. De hoogste wet, de Grondwet, bepaalt dat de gemeenteraad aan het hoofd staat van de gemeente en derhalve eindverantwoordelijk is voor alles wat er binnen de gemeentelijke huishouding gebeurt.

De invoering van het duale stelsel heeft geleid tot ontvlechting van de rollen van raad en college van B&W, hetgeen tot uitdrukking is gebracht in de aanpassing van enkele onderdelen van de Gemeentewet. Het zogenaamde 'budgetrecht' van de raad is hierdoor echter niet aangetast. Een toevoeging in de Gemeentewet betreft de zogenaamde 'actieve informatieplicht' van het college van B&W richting de raad, daar waar voorheen slechts de 'passieve informatieplicht' gold. Op basis van deze bepaling dient het college de raad tijdig en volledig te informeren, ook over taken die het college toebehoren.

Vanaf het begrotingsjaar 2004 is het 'Besluit begroting en verantwoording' (BBV) van kracht. Dit omvat gewijzigde richtlijnen voor het p&c-instrumentarium. Twee belangrijke principes die ten grondslag liggen aan de nieuwe BBV zijn:

1. iedere doelgroep zijn eigen informatie en documenten;
2. de raad stelt de beleidsuitgangspunten van de beheersaspecten vast.

Eén van de verplichte 'paragrafen' in de p&c-documenten handelt over de bedrijfsvoering, waarin onder meer informatie moet worden opgenomen over de doelmatigheid van de inzet van het personeel.

Tenslotte is in de gemeentelijke verordening op basis van artikel 212 Gemeentewet bepaald dat het college ten minste eenmaal in de vier jaar een 'nota bedrijfsvoering' vaststelt en ter kennisname aan de raad aanbiedt.

6.2 Hoe is het nu?

De informatievoorziening

Relevant zijn de documenten van de p&c-cyclus. Hierin is informatie opgenomen over het ambtelijk apparaat. De hierin opgenomen informatie sluit lang niet altijd aan bij het sturingsniveau van de raad en betreft veelal uitvoeringsbeleid (zijnde het sturingsniveau van het college). Meestal heeft de informatie betrekking op de organisatie als geheel. De opgenomen informatie heeft voornamelijk betrekking op de 'input', in toenemende mate op de 'prestaties' en in het geheel niet op de 'effecten'. Nagenoeg alle informatie is ter kennisname aan de raad aangeboden.

Verder kan worden geconstateerd dat de informatie vaak beschrijvend is, weinig geconcretiseerd, eenzijdig, vaag qua onderbouwing, onvoldoende afgestemd op de doelgroep, niet consistent en consequent wordt toegepast en verspreid is opgenomen.

Naast de documenten uit de p&c-cyclus is de notitie 'Venlo vitaal' en het 'Kaderplan Bedrijfsvoering' ter kennisname aan de raad aangeboden.

Sturing- en controlepraktijk

Als belangrijk instrument voor de hoofdzaken van bestuur wordt door bestuur en management de programmabegroting genoemd. Tot op heden zijn de beleidsdoelstellingen in onvoldoende mate uitgewerkt in operationele personeelsplannen. Omgekeerd kan ook nog niet over de volle breedte van de organisatie informatie omtrent personeelsbeleid en -beheer in de verantwoordingsdocumenten geleverd worden om de relatie naar de ambities in de planningsdocumenten te leggen. Desgevraagd worden hiervoor enkele pragmatische oorzaken benoemd.

In de programmabegroting wordt nog geen onderscheid gemaakt tussen directe kosten en apparaatskosten van een programma. Aangegeven wordt dat diverse verbeterlagen zijn voorgenomen, zoals het opnemen van een personeelsratio om de prestaties te koppelen aan de input. Verder wordt aangehaakt aan de door de VGS ontwikkelde gemeentemonitor om de prestaties van het gemeentelijk personeel te monitoren met behulp van een set van kengetallen en indicatoren.

De bestaande planning- en verantwoordingsdocumenten worden door bestuur en management geschikt geacht om de informatie over het ambtelijk apparaat op te nemen. Het is aanbevelenswaard om daarnaast in interactie tussen raad, college en management een meerjarig strategisch bedrijfsvoeringsdocument te ontwikkelen.

Het college van B&W stelt de formatieve omvang van de organisatie vast. De gemeentesecretaris samen met het gemeentelijk Managementteam (GMT) zijn primair verantwoordelijk voor het functioneren van het ambtelijk apparaat. Het college is primair gefocust op de resultaten, maar pikt signalen over het functioneren van de organisatie op uit diverse gremia.

Er wordt tot nu toe weinig gebruik gemaakt van P&O-indicatoren of kengetallen.

Bestuur en management zien de rol van de raad ten aanzien van de bedrijfsvoering vooral als kaderstellend en controlerend. Met kaderstellend wordt bedoeld dat de raad zich bemoeit met het identiteitsvraagstuk van de gemeentelijke organisatie.

Basis voor sturing en inrichting van de organisatie is het in 2000 vastgestelde besturingsmodel. Inmiddels worden intern de eerste gedachten gevormd voor een nieuw besturingsconcept. De rol van de raad in dat denkproces is nog niet ingevuld.

6.3 Hoe doen anderen het, zijn er 'normen'?

De rekenkamer heeft andere gemeentelijke organisaties bevraagd over hun wijze van informatievoorziening en hun sturing- en controlepraktijk. De voornaamste bevindingen daaruit zijn:

- Er zijn relatief weinig gemeenteraden die hun informatiebehoefte op dit terrein gedefinieerd hebben.
- Er worden nauwelijks parameters of indicatoren toegepast met behulp waarvan over de prestaties van het ambtelijk apparaat kan worden gerapporteerd.
- De rol van de raad bij het vormgeven van personeelsbeleid en de invloed van de raad op P&O-aangelegenheden is in de meeste gemeenten nog maar zeer beperkt.
- De paragraaf Bedrijfsvoering van de gemeente Venlo wijkt niet opvallend af van die van anderen, hoewel er meer structuur in aangebracht kan worden, doelstellingen concreter (SMART) geformuleerd kunnen worden en gewaakt moet worden voor een 'overkill' aan beschrijvende gegevens.

De Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) heeft een landelijke gemeentemonitor ontwikkeld om 'de staat van de gemeente' weer te geven. Eén van de prestatievelden waarvoor indicatoren zijn ontwikkeld betreft het Personeel. De gemeente Venlo is voornemens om deze indicatoren te gaan gebruiken. De indicatoren zijn:

- burgerindicator:
 - de interne gang van zaken bij de gemeente is oké;
- standaardindicatoren zijn:
 - aantal formatieplaatsen per duizend inwoners;
 - mobiliteitspercentage;
 - ziekteverzuimpercentage in relatie tot landelijk gemiddelde;
 - medewerkerstevredenheidsonderzoek.

Een belangrijke bevinding die op basis van gesprekken met externen kan worden vermeld, is dat in samenwerking tussen raad, college en ambtelijke organisatie een set van bestuurlijke indicatoren ontwikkeld dient te worden gericht op de ambtelijke organisatie waarmee een relatie kan worden gelegd naar een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige uitvoering van de beleidsprogramma's.

In 2003 heeft het Managementteam indicatoren vastgesteld op het gebied van personeel, waarover periodiek gerapporteerd dient te worden. Deze indicatoren hebben betrekking op:

- wervings- en selectietermijn;
- ziekteverzuim;
- instroom, doorstroom en uitstroom;
- opleidingen, en
- medewerkerstevredenheid.

In 2005 is de rapportage in deze vorm niet voortgezet.

De overige extern geraadpleegde bronnen bevestigen het beeld van de rekenkamer en hebben geen additionele of vernieuwende inzichten opgeleverd.

6.4 Hoe wil de raad het?

De raad heeft een duidelijke uitspraak gedaan over de rol die hij wil innemen met betrekking tot het ambtelijk apparaat en de wijze waarop hij wil sturen en welke informatie hij daarvoor nodig acht.

De raad wil met name **sturen** op aspecten die invloed hebben op het soort ambtelijke organisatie waarbij de begrippen kwaliteit en flexibiliteit centraal staan. In concreto hebben de raadsleden zich uitgesproken voor sturing op:

- kosten;
- de verhouding tussen intern- en extern personeel;
- de kwaliteit van het personeel.

Daarnaast wil de raad **informatie** ontvangen (zonder het sturingsaspect) over:

- personeelsverloop: in-, door- en uitstroom;
- evenwicht personeelsopbouw;
- ziekteverzuim.

Het overgrote deel van de raad is zich ervan bewust dat hij de baas is ook als het gaat om de bedrijfsvoering en ziet zijn rol vooral als kaderstellend en controlerend.

De raad maakt onderscheid tussen kaderstellen en uitvoeren, hoewel een scherpe scheidslijn niet altijd kan worden getrokken. De raad wil zich niet bemoeien met de uitvoering, maar wil zijn controlerende functie uitoefenen door adequaat geïnformeerd te worden door het

college 'als er iets aan de hand is'. De raad appelleert aan het college om een weloverwogen hoeveelheid informatie te verstrekken waarbij de voorkeur uitgaat naar de kwaliteit van de informatie, en om hierin samen met het college te zoeken naar een optimaal evenwicht. Door de raad is het idee geopperd om samen met het college een vierjaren kaderplan Bedrijfsvoering te ontwikkelen en vorm te geven, waarvan de jaarlijkse vertaalslag in de documenten van de p&c-cyclus plaatsvindt. Op deze manier wil de raad zijn kaderstellende en controlerende rol invulling geven. Essentieel is dat daarmee de gewenste sturing- en informatiebehoefte van de raad wordt ingevuld.

De beleidsnota 'Venlo Vitaal!' die in 2003 door het college is vastgesteld en ter kennisname aan de raad is toegestuurd is bij weinig raadsleden bekend. De rol van de raad was daarin nihil.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

Los van de formele wet- en regelgeving is een adequaat instrumentarium op raadsniveau voor planning, informatievoorziening en verantwoording essentieel, ook ten aanzien van (onderdelen van) de bedrijfsvoering. Daarmee moet immers geborgd worden dat het college en management - ieder op zijn niveau - de uitvoering van het beleid kunnen besturen en daarover verantwoording kunnen afleggen aan de raad.

Kijkend naar het wettelijk kader is de conclusie dat ook in het duale stelsel de raad het ambtelijk apparaat tot zijn aandachtsveld kan rekenen. Er is voldoende wettelijke basis voor de raad om aan de knoppen van de bedrijfsvoering te draaien. Merkwaardig genoeg hebben de meeste gemeenteraden - die van Venlo inclusief - zich op dit gebied een reactieve houding aangemeten in de afgelopen jaren. En dat terwijl de informatievoorziening aan de raad op het gebied van P&O nog verre van optimaal is en de beleidsdoelen nog maar beperkt hun doorvertaling in operationele personeelsplannen hebben gevonden.

De zoektocht van de rekenkamer Venlo naar 'good practices' om verbeterlagen versneld in te voeren heeft geen 'kant en klare' praktijkgevallen opgeleverd. Het was derhalve niet mogelijk om vanuit de praktijk concrete scenario's te construeren en aan onze eigen gemeenteraad voor te leggen. Vandaar dat de Venlose raad - op voorzet van de rekenkamer - zijn eigen sturingsfilosofie en informatiebehoefte heeft moeten definiëren.

De raad heeft kansen om zijn invloed op de bedrijfsvoering uit te oefenen en daarmee grip op de organisatie te krijgen. De Venlose gemeenteraad heeft onmiskenbaar aangegeven de kansen te willen aangrijpen om zijn rol te vervullen en heeft daarbij tevens de contouren voor de invulling van die rol geschetst. Die kansen hebben betrekking op:

1. kaderstellen;
2. sturen;
3. controleren.

Ad 1. De eerste kans ligt in de kaders die de raad stelt

Kaders ten aanzien van bijvoorbeeld de actieve informatieplicht, dat het college verplicht stelt om de raad tijdig en volledig te informeren, ook over taken die het college toebehoren. En in verordeningen (bijvoorbeeld de verordening op basis van artikel 212 Gemeentewet) is het mogelijk om kwaliteitsnormen voor te schrijven en controlemogelijkheden te verankeren. In de vigerende verordening op basis van artikel 212 is reeds bepaald dat het college één maal per vier jaar een nota bedrijfsvoering dient op te stellen.

Ad 2. De tweede kans voor de raad is het sturen

De raad van Venlo wil zijn sturende rol invulling geven door het mede vormgeven aan een vierjaren kaderplan Bedrijfsvoering. Hierin kan de raad normen stellen en meetbare prestaties benoemen met behulp van het SMART formuleren van indicatoren. De sturingsaspecten die de raad heeft benoemd zijn:

- de kosten van personeel;
- de verhouding tussen intern en extern personeel en
- de kwaliteit van het personeel.

In de paragraaf Bedrijfsvoering van de planning- en controlinstrumenten dient de jaarlijkse vertaalslag en voortgangsmeting van het kaderplan opgenomen te worden.

Ad 3. De derde kans is controle

Om te kunnen controleren heeft de raad adequate informatie nodig. De raad heeft zijn informatiebehoefte geschetst: naast informatie toegespitst op de 3 benoemde sturingsaspecten, heeft de raad behoefte aan informatie over:

- het personeelsverloop (in-, door- en uitstroom);
- de personeelsopbouw en
- het ziekteverzuim.

Tenslotte kan de raad zijn controlerende taak uitoefenen door onderzoek. Dit kan zijn onderzoek naar de doelmatigheid van het gevoerde bestuur door het college (op basis van artikel 213-a Gemeentewet) of eigen onderzoek van de raad.

Wel dient bij de verdere uitwerking van de voorstellen de kaderstellende- en controlerende rol van de raad voorop te staan; men moet niet op de stoel van het college gaan zitten. Een scherpe scheidslijn is hierbij echter niet altijd te trekken. De uitdaging voor zowel raad als college is om gezamenlijk een modus te vinden, waarbij ieders rollen zijn afgebakend en er heldere kaders door de raad zijn vastgelegd, waarbinnen het college haar bevoegdheden kan uitoefenen en waarmee de raad ook haar controlerende rol inhoud kan geven. Dit vergt een goede interactie tussen beide actoren.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat binnen de ambtelijke organisatie aandacht is voor de verdere verbetering van de informatievoorziening aan het bestuur. Zo wordt onder andere aangehaakt aan de door de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) ontwikkelde gemeentemonitor, waarbij een aantal indicatoren worden gebruikt om het functioneren van de gemeentelijke overheid te toetsen. Deze indicatoren kunnen mogelijk ook een impuls vormen voor de verdere invulling van de informatievoorziening richting raad. Tevens biedt de toepassing van dergelijke landelijke indicatoren mogelijkheden om toekomstig een systeem van benchmarking op te zetten, waarbij een vergelijking wordt gemaakt met andere, vergelijkbare gemeenten.

Tenslotte is het van belang om op te merken dat mogelijke gebreken in de informatievoorziening niet hoeven te betekenen dat sprake is van gebreken in de uitvoering van beleid. Wel zorgen deze voor onzekerheid bij de raad hierover. Dit onderstreept het belang van een goede en op de raad afgestemde informatievoorziening.

7.2 Aanbevelingen

Op basis van deze conclusies en de algemene bevindingen (hoofdstuk 6) heeft de rekenkamer de volgende richtinggevende **aanbevelingen voor de raad** geformuleerd:

1. De raad is aan zet.
Initieer als raad het proces ten behoeve van de ontwikkeling van een meerjaren kaderplan Bedrijfsvoering. De raad van Venlo wil zijn sturende rol invulling geven door het mede vormgeven aan een vierjaren kaderplan Bedrijfsvoering. Neem als raad het voortouw door te bepalen op welk moment het gewenst is een dergelijke nota vast te stellen. Realiseer de voorbereiding en ontwikkeling in interactie met het college.
2. Stel bestuurlijke indicatoren vast.
In het meerjaren kaderplan Bedrijfsvoering kan de raad normen stellen en meetbare prestaties benoemen met behulp van het SMART formuleren van indicatoren. Het is aan de raad om een set van bestuurlijke indicatoren vast te stellen, gericht op de sturing en controle op de ambtelijke organisatie waarmee een relatie kan worden gelegd naar een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige uitvoering van de beleidsprogramma's.

De indicatoren dienen afgestemd te worden op de door de raad vastgestelde sturingsfilosofie en informatiebehoefte. Over deze indicatoren dient consequent en consistent gerapporteerd te worden in de programma's, in beleidnota's en in de paragraaf Bedrijfsvoering. De ontwikkeling van deze bestuurlijke indicatoren dient een samenspel te zijn van raad, college en ambtelijke organisatie.

3. Veranker de sturings- en informatiebehoefte.
Door het vaststellen dan wel wijzigen van verordeningen (bijvoorbeeld de verordening op basis van artikel 212 Gemeentewet) is het mogelijk om kwaliteitsnormen voor te schrijven en controlemogelijkheden te verankeren.
Verder wordt aangeraden om de informatiebehoefte vast te leggen door het concretiseren van bepalingen omtrent de actieve informatieplicht.

Daarnaast geeft de rekenkamer de raad in overweging om de volgende aanbevelingen over te nemen en de **uitvoering aan het college van B&W** op te dragen:

4. Adequate informatievoorziening.
Het college dient een uitgebalanceerde hoeveelheid informatie aan de raad te verstrekken, waarbij kwaliteit de voorkeur geniet. De informatievoorziening dient te zijn afgestemd op de door de raad benoemde sturingsaspecten en informatiebehoefte:
 - personeelskosten;
 - verhouding intern en extern personeel;
 - kwaliteit van het personeel;
 - personeelsverloop;
 - personeelsopbouw en
 - ziekteverzuim.
5. Vergroting informatiewaarde over ambtelijk apparaat in programmabegroting.
Maak in de programmabegroting onderscheid tussen de apparaatskosten en de directe kosten van (een onderdeel van) een programma, druk deze uit in een verhoudingsgetal en maak het meerjarige verloop ervan inzichtelijk.

8 Reactie college van B&W

Hierbij bieden wij u onze reactie aan op uw onderzoeksrapport 'Tussen raad en daad'.

Het rapport van de rekenkamer is helder. Wij onderschrijven de conclusie, dat de raad ook in het duale stelsel het ambtelijk apparaat en de bedrijfsvoering tot zijn aandachtsveld kan rekenen. Raadsleden hebben de bevoegdheid doelen en kaders te stellen en te bepalen welke middelen worden ingezet.

Een aantal voorstellen rondom de informatiebehoefte van de raad kan direct worden uitgevoerd. Andere voorstellen vragen meer tijd. De samenhang tussen informatie voor kaderstelling, sturing en control op verschillende sturingsniveaus en tussen de verschillende programma's en producten is complex. Het is onze opgave om de informatie helder, maar wel in samenhang te presenteren. Wij vragen daarbij echter ook aandacht voor deregulering en administratieve lastenverlichting. Bovendien gaat het om een ontwikkeling over een langere termijn.

Onze reactie op uw aanbevelingen treft u onderstaand aan.

1. **Initieer als raad het proces ten behoeve van de ontwikkeling van een meerjaren kaderplan Bedrijfsvoering. Realiseer de voorbereiding en ontwikkeling ervan in interactie met het college.**

Wij onderschrijven het belang van de ontwikkeling van een meerjarig kaderplan voor de bedrijfsvoering. Een eerste aanzet hiervoor is gegeven in onze conceptvisie voor de organisatieontwikkeling 2005-2008, die naar verwachting eind dit jaar wordt vastgesteld. Deze visie willen wij in goed overleg met de gemeenteraad uitwerken tot een kadernotitie bedrijfsvoering voor de periode 2006-2010. Aangezien deze kadernotitie mede een uitwerking zal moeten zijn van het collegeprogramma 2006-2010, is ons streven om in het voorjaar 2006 deze notitie tot stand te brengen.

2. **Stel een set van bestuurlijke indicatoren vast, gericht op de sturing en controle op de ambtelijke organisatie waarmee een relatie kan worden gelegd naar een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige uitvoering van de beleidsprogramma's. Deze indicatoren dienen afgestemd te worden op de door de raad geformuleerde sturingsfilosofie en informatiebehoefte.**

Wij onderschrijven het belang van indicatoren. Het ontwikkelen van deze set bestuurlijke indicatoren zal zich over enkele jaren uitstrekken en zullen wij in samenhang bezien met te ontwikkelen indicatoren op operationeel en tactisch niveau.

3. **Veranker de sturings- en informatiebehoefte in verordeningen en door het concretiseren van bepalingen omtrent de actieve informatieplicht.**

De sturings- en informatiebehoefte kan worden vastgelegd in verordeningen en in bepalingen omtrent de actieve informatieplicht. Binnenkort wordt een notitie over de actieve informatieplicht aan het presidium aangeboden. De noodzakelijke ontwikkeling en het opdoen van ervaring vragen wel voldoende ruimte in de bepalingen om bij te sturen.

4. Het college dient een uitgebalanceerde hoeveelheid informatie aan de raad te verstrekken, waarbij kwaliteit de voorkeur geniet. De informatievoorziening dient te zijn afgestemd op de door de raad benoemde sturingsaspecten en informatiebehoefte (personeelskosten, verhouding intern en extern personeel, kwaliteit van het personeel, personeelsverloop, opbouw en ziekteverzuim).

In de programmabegroting 2007 zal de paragraaf bedrijfsvoering uit de programmabegroting zijn aangevuld met standaard informatie over personeelskosten, verhouding intern en extern personeel, kwaliteit van het personeel, personeelsverloop, opbouw en ziekteverzuim. In de loop van 2006 zullen wij hiermee starten.

5. Maak in de programmabegroting onderscheid tussen de apparaatskosten en de directe kosten van een programma, druk deze uit in een verhoudingsgetal en maak het meerjarige verloop ervan inzichtelijk.

De verhouding directe kosten – indirecte kosten zullen wij opnemen vanaf de programmabegroting 2007.

9 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer Venlo stelt met genoeg vast dat het college de conclusies uit het onderzoeksrapport onderschrijft en zich achter de voorgestelde aanbevelingen stelt. Dat het college tot de conclusie komt dat ook in het duale stelsel de raad het ambtelijk apparaat en de bedrijfsvoering tot zijn aandachtsveld kan rekenen, doet in onze waarneming recht aan de invulling van de rollen van raad en college die de wetgever in het duale stelsel beoogt.

Het college geeft aan dat een aantal voorstellen rondom de informatiebehoefte van de raad direct kan worden uitgevoerd en dat andere voorstellen meer tijd vragen.

De verbeterlagen die het college op korte termijn (binnen één jaar) kan uitvoeren betreffen:

1. in overleg met de gemeenteraad uitwerken van een kadernotitie bedrijfsvoering voor de periode 2006-2010: realisatie in het voorjaar van 2006;
2. een notitie over actieve informatieplicht wordt binnenkort aan het presidium aangeboden;
3. in de programmabegroting 2007 zal de paragraaf bedrijfsvoering zijn aangevuld met de door de raad gewenste informatie;
4. de verhouding directe kosten – indirecte kosten wordt opgenomen vanaf de programmabegroting 2007.

De rekenkamer waardeert het dat het college de genoemde aanbevelingen van de rekenkamer geconcretiseerd heeft en hierbij realisatietermijnen toezegt.

Verder onderschrijft het college het belang van de ontwikkeling van een set van bestuurlijke indicatoren gericht op sturing en controle. Zij geeft daarbij aan dat deze ontwikkeling zich over enkele jaren zal uitstrekken en dat zij deze in samenhang wil bezien met het ontwikkelen van indicatoren op operationeel en tactisch niveau.

De rekenkamer is van mening dat het mogelijk moet zijn om aan te geven hoeveel ontwikkeltijd men hiervoor nodig acht. Gelet op het feit dat:

- in 2003 reeds intern enkele indicatoren door het gemeentelijk Managementteam zijn vastgesteld;
- sinds het voorjaar van 2005 een landelijke gemeentemonitor is ontwikkeld waarin begrepen is een aantal standaardindicatoren op het gebied van personeel;
- de gemeenteraad een duidelijke uitspraak heeft gedaan over de elementen van sturing en controle die voor hem van belang zijn,

acht de rekenkamer een termijn van twee jaar toereikend om deze set van bestuurlijke indicatoren te ontwikkelen en door de raad te laten vaststellen.

Het feit dat zowel het college als de raad hebben uitgesproken om in interactie met elkaar en met respect voor elkaars rollen en posities verbeterlagen te willen realiseren, is naar ons oordeel een belangrijk winstpunt naar een daadwerkelijke verbetering van de invulling van de respectievelijke duale rollen. Het zal duidelijk zijn dat dit een belangrijke succesfactor is voor een concrete implementatie van de onderzoeksresultaten.

De rekenkamer ziet de realisatie van de voorgenomen verbeteracties met vertrouwen tegemoet en zal de voortgang ervan blijven volgen op de momenten van de p&c-cyclus en met betrekking tot de ontwikkeling van de indicatoren.

BIJLAGEN

Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording

Literatuur, dossiers, e.d.

Algemene literatuur en artikelen

- “Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten” (BBV), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), januari 2003.
- “*De duale organisatie: dubbeldraads of dubbelop?, Anders sturen en anders organiseren als gevolg van de dualisering*”, drs. M.T. Otto & drs. E.S. Derks, 2003, ISBN 90-5931-154-x.
- “*Dualisering, dé kans voor versterking van sturing op output en resultaat*”, J. Houtenbos, artikel uit B&G, april 2005.
- “*Gemeenten en employability*”, R. Tap, artikel uit Regioplan Nieuwszijde, januari 2005, nummer 26.
- “*Meten = weten \neq (bij)sturen*”, onderzoeksrapport rekenkamercommissie naar interne en externe personeelskosten gemeente Arnhem 1999-2001, juni 2003.
- “*Meer voor minder*”, onderzoeksrapport rekenkamer naar de bedrijfsvoering van de gemeente Utrecht, januari 2003.
- “*Personeelsbeleid*”, onderzoeksrapport gemeente Ede, raadscommissie Financiële Beheerszaken, februari 2002.
- Handreikingen van het Ministerie van BZK en de VNG in het kader van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie:
 - duale begroting, 2002;
 - actieve informatieplicht van het college van B&W, 2003;
 - de kaderstellende rol van de raad, 2004.
- “*De staat van de gemeente, op weg naar een handzame landelijke gemeentemonitor*”, Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS), prof. dr. H. Aardema en anderen, 4^e concept, 4 april 2005.

Documenten gemeente Venlo

- “*Resultaten evaluatie dualisering gemeente Venlo*”.
- “*Belangrijkste conclusies evaluatie dualisering*”.
- “*Verslag werkconferentie evaluatie dualisering d.d. 17 november 2004: Hoe verder met dualisering in de gemeente Venlo?*”, onderzoeksrapporten van Partners + Pröpper, november 2004.
- “*Venlo Vitaal!, Strategische noties over vitaal, integraal en flexibel P&O-beleid voor de gemeente Venlo*”, Afdeling Personeel en Organisatie, januari 2003.
- “*Kaderplan bedrijfsvoering 2004*”, gemeente Venlo.
- Voorjaarsnota 2001 (betrekking hebbend op begrotingsjaar 2002), 2002 (betrekking op begrotingsjaar 2003), 2003 (begrotingsjaar 2004).
- Concernbegroting 2002, 2003.
- Programmabegroting 2004, 2005.
- Bestuursrapportage 2002-I, 2003-I, 2003-II, 2004-I, 2004-II, 2005-I.
- Diverse managementrapportages (2002-2004).
- Concernjaarrekening 2002, 2003.
- Programmarekening 2004.
- Jaarverslag 2002, 2003.
- Accountantsverslag bij jaarrekening 2002, 2003.

- Financiële verordening gemeente Venlo, vastgesteld bij raadsbesluit van 7 november 2003, in werking d.d. 15 november 2003 (verordening gebaseerd op artikel 212 van de Gemeentewet en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten).
- Organisatieverordening gemeente Venlo, vastgesteld bij raadsbesluit d.d. 2 januari 2001.
- Besturingsmodel gemeente Venlo, augustus 2000, vastgesteld bij raadsbesluit d.d. 31 mei 2000.

Geïnterviewde personen

- G. van Soest, raadsgriffier.
- R. v.d. Zwaag, wethouder Personeelszaken (tot 23 februari 2005).
- W. Verbeeten, gemeentesecretaris.
- G. van Balkom, adjunct-secretaris tevens plv. concerncontroller.
- H. van den Hombergh, hoofd afdeling Personeel & Organisatie (gezamenlijk interview met:)
- G. Jonkers, medewerker Kwaliteitszorg afdeling Personeel & Organisatie.

Geraadpleegde externe deskundigen

- Berenschot B.V.
- Hordijk & Hordijk adviseurs voor organisatie en financiën B.V.
- Jacques Necker bv:
 - Presentatie “alle begin van kwaliteit bij de raad?”, mei 2004;
 - Ondersteuning en begeleiding van de interactieve sessie met de raadscommissie FBV d.d. 29 juni 2005;
- Partners + Pröpper.
- Regioplan Beleidsonderzoek (heeft in opdracht van de Vernieuwingsimpuls onderzoek uitgevoerd naar de rol van de ambtenaar in het duale stelsel; handreiking te verwachten in augustus 2005).

Bijlage 2 Beoordelingsmatrix informatievoorziening

Invalshoek categorisering / differentiatie naar	Categorieën	Doelgroep	Instrumenten / voorbeelden
I. Sturingsniveau	<ol style="list-style-type: none"> 1. Besturing 2. (Uitvoerings)beleid 3. Management 4. Contract 5. Beheer 6. Uitvoering 	<p>Raad College van B&W Directie (team) Directeur – secretaris Afdelingshoofd (integraal manager) Indiv. Medewerker</p>	<p>Programmabegroting/berap Productenraming Kaderplan bedrijfsvoering Dienstplan Afdelingsplan</p> <p>Persoonlijk ontwikkelplan</p>
II. Aggregatieniveau informatie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Strategisch 2. Tactisch 3. Operationeel 	<p>Raad</p> <p>B&W / Directie / Managementteam Integraal manager</p>	<p>Organisatiebreed Bijv. totale loonsom gerelateerd aan productie Dienstbreed</p> <p>Afdelingsgerelateerd Administratieve organisatie Beheer</p>
III. Inhoud / soort informatie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kwantitatief 2. Financieel 3. Kwalitatief 4. Prestaties / output 5. Effecten / outcome 6. Combinaties tussen de 5 categorieën 	<p>} } 5 / 6. Raad }</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formatie-omvang (fte's) 2. Personeelskosten, budget, uitgaven 3. Bijv. gemiddeld werk- en denkniveau, scholing en opleiding, verbetertrajecten, personeelsbeleid. 6. Bijv. personeelskosten gerelateerd aan aantal fte's.
IV. (Aard van de) gegevens	<ol style="list-style-type: none"> 1. Personeel (mensen) 2. Fte's (stoelen) 3. Organisatie (structuur) 		<ol style="list-style-type: none"> 1. Voorbeelden: - ziekteverzuim, - opleidingen e.d. 2. Formatie-omvang 3. Structurering en inrichting
V. Status van de in- formatieverstrek- king	<ol style="list-style-type: none"> 1. Besluitvorming 2. Ter kennisname 		
VI. Productieproces	<ol style="list-style-type: none"> 1. Input 2. Productieproces 3. Output 4. Outcome (effecten) 	<ol style="list-style-type: none"> 1/2. manager / directeur 3. College van B&W 4. Raad 	

Bijlage 3 Inventarisatie huidige informatieverstrekking (2002-2005)

Document	Hoofdstuk	Aantal pagina's	Beschrijving	I Sturings-niveau	II Aggre-gatie-niveau	III Soort info	IV Aard van gegevens	V Status info	VI Input-prod. / output-outcome
Jaar 2002									
Voorjaarsnota	Hoofdstuk 4 Organisatie	1½	Organisatie-ontwikkeling en implementatie besturingsmodel, ineengroeien nieuwe organisatie	2	1	3	1	2	1
			Formatieomvang, taakstelling formatiereductie	2	1	1	2	2	1
			Vorbereiding functiewaarderingstraject	2	1	2	1	2	-
			Personeel: ontwikkeling management	4	2	3	1	2	-
Concern-begroting	Paragraaf 2.3	1	Organogram gemeentelijke organisatie incl. overzicht afdelingen	2	3	-	3	2	-
	Paragraaf 5.1 Fin. beleid (pag. 5-4)	0 (5 regels)	Totale salariskosten, mutatie t.o.v. voorgaand jaar, verklaring van mutaties op hoofdlijnen	1	1	2	2	-	1
	Paragraaf 5.2 P&O	1½	Implementatie besturingsmodel	2	1	3	3	2	-
			Personeelsbeleid: Human Resource Management	6	3	3	3	2	1
			Norm voor personele en organisatie ontwikkeling: 2,5% van loonsom ¹	1	1	3	3	2	1
Bijlage VI	1	Integrale functiewaardering	2	1	2	1	2	1	
			Overzicht personele sterkte en personeelslasten	2	1	6	2	2	1

¹ Dit is op zich bijzonder relevante besturingsinformatie voor de raad. Helaas is dit niet aan de raad ter besluitvorming voorgelegd, maar puur als mededeling.

Document	Hoofdstuk	Aantal pagina's	Beschrijving	I Sturings-niveau	II Aggregatie-niveau	III Soort info	IV Aard van gegevens	V Status info	VI Input-prod. / output-outcome
Bestuurs-rapportage-I ²	Hoofdstuk 2 Oorzaken fin. resultaat	0 (3 regels)	Overschrijding budget personeelslasten (geen verklaring van oorzaken of analyse van verschil).	1	1	2	-	1	1
	Hoofdstuk 3 Afwijkingen in gerealiseerde productie	0 (9 regels)	Vertraging in uitvoering van investeringsprojecten (geen analyse of verklaring van oorzaken)	1 / 2	1	4	-	2	3
	Hoofdstuk 6: Bedrijfsvoering	1	Controle loon- en premieheffing door belastingdienst	2	1	2	-	2	1
			Afbouw bovenformatieven	2	1	1	2	2	1
			Ziekteverzuim (en beheersmaatregelen)	4	1	-	-	2	1 / 2
			Vacatures en tijdelijke krachten	2	1	6	2	2	1
			Huisvesting afd. Stadsbeheer (gevolgen n.a.v. raadsbesluit o.a. voor Venlo Centrum Zuid en Maaswaard)	2	3	-	-	2	1
Jaarverslag	Bijlage 3	1	Personele en organisatorische ontwikkelingen:						
			- invulling functie adjunct-secretaris	6	3	1	2	2	1
			- overzichten ziekteverzuim, vacatures en tijdelijke krachten	2	2	6	2	2	1 / 2
			Functiewaardering	2	1	2	1	2	1
			Doorontwikkeling besturingsmodel	1 / 2	1	3	3	2	-
			MTO (medewerkers tevredenheid onderzoek)	3	1	3	1	2	1
ARBO	5	3	-	1	2	-			
Ziekteverzuim (percentage en beheersmaatregelen)	3	3	-	1	2	1			

² In 2002 is alleen Bestuursrapportage-I uitgebracht.

Document	Hoofdstuk	Aantal pagina's	Beschrijving	I Sturingsniveau	II Aggregatieniveau	III Soort info	IV Aard van gegevens	V Status info	VI Input-prod. / output-outcome
Concern-rekening	Paragraaf 6.2	1	Toelichting op de bedrijfsvoering: opsomming van verschillen in personeelskosten (t.o.v. begroting)	2	3	3	-	2	1
	Bijlage IV	1	Overzicht personele sterkte en personeelslasten	2	1	6	2	2	1
Accountants-verslag ³	Paragraaf 4.1	0 (8 regels)	Organisatieontwikkeling: geconstateerde verbeteringen en uitdagingen voor verdere verbetering	2 / 1	3	3	3	2	1
Totaal 2002		11 + 25 regels		1: 4½ 2: 16½ 3: 2 4: 2 5: 1 6: 2	1: 18 2: 2 3: 8	1: 3 2: 6 3: 9 4: 1 5: 0 6: 4	1: 8 2: 8 3: 6	1: 1 2: 26	1: 20 2: 1 3: 1 4: 0

³ De accountantsverslagen worden aan de rekeningencommissie en de commissie FBV gestuurd, en ter inzage gelegd voor de raad.

Document	Hoofdstuk	Aantal pagina's	Beschrijving	I Sturingsniveau	II Aggregatieniveau	III Soort info	IV Aard van gegevens	V Status info	VI Input-prod. / output-outcome
Jaar 2003									
Voorjaarsnota	Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering	2	P&O-beleid: reductie bovenformatieven	3	2	1	2	2	1
			P&O-beleid: traject integrale functiewaardering	3	2	2	1	2	-
			Implementatie besturingsmodel (doelstellingen en instrumenten)	1 / 2	1	- / 3	3	2	- / 1
			Ontwikkeling management (POP's, Focus, MTO)	5	1 / 2	3	3	2	- / 1
Concernbegroting	Paragraaf 2.3	½	Organogram gemeentelijke organisatie	2	2	-	3	2	-
	Paragraaf 3.2.1	½	Organisatie-ontwikkeling: implementatie besturingsmodel, MTO, dienst- en afdelingsplannen, dualisering, regierol, persoonlijke ontwikkelingsplannen, evaluatie dienst PFZ.	1-6 (alle niveaus)	2	3	3	2	1
	Paragraaf 3.2.2	½	Personeelsbeleid: kwaliteit personeel, loopbaanbeleid, doorontwikkeling besturingsmodel, streefformatie, aanpak ziekteverzuim (naar 6%).	2-3	1	1-3	1-3	2	1
	Paragraaf 4.5	0 (5 regels)	Mutatie salariskosten t.o.v. voorgaand jaar, verklaring van mutaties op hoofdlijnen	1	1	2	-	-	1
	Bijlage VI	1	Overzicht personele sterkte en personeelslasten	2	1	6	2	2	1
Bestuursrapportage-I	Paragraaf 2.5	¾	Afbouw bovenformatieven	2/3	2	1	2	2	1
			Stadswinkel	5	3	1	3	2	1
			Organisatiebrede benchmark, implementatie besturingsmodel fase II	3	1	3	3	2	1

Document	Hoofdstuk	Aantal pagina's	Beschrijving	I Sturings-niveau	II Aggregatie-niveau	III Soort info	IV Aard van gegevens	V Status info	VI Input-prod. / output-outcome
Bestuurs-rapportage-II	Bijlage 1	¾	Overzicht formatieomvang (per dienst en in totaal) en tabel ziekteverzuim (gemeentebreed)	1	1-2	1	2	2	1
	Bijlage 2	1	Overzicht kosten tijdelijk personeel en financiële dekking	2	1	2	-	2	1
	Financiën	0 (3 regels)	Afwijking personeelskosten + globale verklaring	1	1	2	-	1	1
	Paragraaf 2.4	0 (8 regels)	Voortgang bovenformatieven	2/3	2	1	2	2	1
Jaarverslag	Paragraaf 8.2 P&O	3	Functiewaardering (afsluiting project& onderhoudsronde)	3	1	2	1	2	1
			Doorontwikkeling besturingsmodel: taakteams	3	2/3	-	1	2	1
			Ontwikkeling personeelsbeleid: uitwerking personeelsinstrumenten	3	2	3	1	2	1
	4	Privatisering CBB (overname door WAA)	2	2	-	3	2	-	
		Sociaal verslag: overzicht formatieplaatsen (per dienst en in totaal), onderverdeling mannen-vrouwen, verloop, integriteitsbeleid, leeftijdsopbouw, arbo en ziekteverzuim.	2	1	1	2	2	1	
Concern-rekening	Paragraaf 1.3 Doelmatigheid	½	Doorontwikkeling gemeentelijke organisatie: beleid en strategie, medewerkers, middelen en processen (conform INK). Aankondiging Kaderplan bedrijfsvoering.	1 / 2	1	-	3	2	1
	Paragraaf 6.2 Toelichting op bedrijfsvoering	0 (3 regels)	Afwijking personeelskosten + globale verklaring	1	1	2	-	1	1
	Bijlage IV	1	Overzicht personele sterkte en personeelslasten	2	1	6	2	2	1

Document	Hoofdstuk	Aantal pagina's	Beschrijving	I Sturings-niveau	II Aggregatie-niveau	III Soort info	IV Aard van gegevens	V Status info	VI Input-prod. / output-outcome
Accountants-verslag	Pag. 8	1½	Ontbreken capaciteitenplanning + aanbeveling om een uniforme (geautomatiseerde) cap.planning voor alle afdelingen in te voeren en gerealiseerde uren vast te leggen in (geautomatiseerd) systeem. Inclusief reactie van het gemeentelijk management.	3	1 / 2	1	3	2	2
Totaal 2003		17 + 19 regels		1: 6 2: 10 3: 10 4: 1 5: 3 6: 1	1: 14 2: 10,5 3: 1,5	1: 8 2: 7 3: 5 4: 0 5: 0 6: 2	1: 5 2: 8 3: 10	1: 2 2: 22	1: 20 2: 1 3: 0 4: 0

Document	Hoofdstuk	Aantal pagina's	Beschrijving	I Sturingsniveau	II Aggregatieniveau	III Soort info	IV Aard van gegevens	V Status info	VI Input-prod. / output-outcome
Jaar 2004									
Voorjaarsnota	Hoofdstuk 4 Bedrijfsvoering	2	Implementatie besturingsmodel fase II	-	1	-	-	2	1
			P&O-beleid: doorstroming, opleidingsbeleid, ziekteverzuim	2	1	3	1	2	1
			Functiewaardering	5 / 6	3	2	-	2	1
			Formatie-ontwikkeling: afbouw bovenformatieven en werkbelasting versus capaciteit	2	1	1	2	2	1
			Bedrijfsgezondheidsdienst	5	3	3	1	2	-
Programma-begroting	Paragraaf 2.3	½	Organogram gemeentelijke organisatie	2	2	-	3	2	-
	Paragraaf 6.7 Bedrijfsvoering, Paragraaf 6.7.1. Personeel en organisatie	4	Overzicht totaal aantal fte's en gesplitst per dienst	3	1	1	2	2	1
			Beleidsuitgangspunten	2	1	-	1 / 3	2	1
			Stand van zaken en actiepunten 2004. Twee hoofditemen:						
			- Formatiebeheersing in relatie tot persoonlijke flexibiliteit;						
			- Organisatieontwikkeling.						
			Afstemming uitvoering en beschikbare personele capaciteit: meer invulling aan personeelsplanning en resultaatmeting van beleid (in beschrijvende zin)	1	1	4	2	2	3
			Inzicht in streefformatie (tevens kwantitatief overzicht) en acties om deze te bereiken	2	1	1	2	2	1

Document	Hoofdstuk	Aantal pagina's	Beschrijving	I Sturingsniveau	II Aggregatieniveau	III Soort info	IV Aard van gegevens	V Status info	VI Input-prod. / output-outcome
			Vergrijzing en reïntegratie	3	1	3	1	2	1
			Flexibele bezoldiging	6	1	2	1	2	1
			Competentiemanagement en persoonlijke ontwikkelplannen	3	2	3	1	2	1
			Resultaatgerichtheid: benoemen prestatie-indicatoren	1	2	4	1	2	1
			Contractmanagement: verantwoording gedrag en prestaties manager	3	2	4	-	2	-
			Positionering bedrijfsbureaus: taken en bevoegdheden	5	2	3	3	2	1
			Regiefunctie opdrachtgever / opdrachtnemer: ontwikkelen visie	1	1	3	3	2	-
			Totale salariskosten, budget ontwikkeling personeelsbeleid en organisatieontwikkeling	1	1	2	-	1	1
			Mutatie salarissen inclusief overhead plus een globale verklaring van de mutaties.	1	1	2	2	2	1
Bestuursrapp. I	-	0	GEEN gegevens met betrekking tot P&O						
	8.5 mutaties begroting 2004-2007 t.o.v. 2003	½							

Document	Hoofdstuk	Aantal pagina's	Beschrijving	I Sturings-niveau	II Aggre-gatie-niveau	III Soort info	IV Aard van gegevens	V Status info	VI Input-prod. / output-outcome
Bestuursrapp. II	-	0	GEEN gegevens met betrekking tot P&O						
Totaal 2004		7 + 0 regels⁴		1: 5 2: 5 3: 4 4: 0 5: 2 ½ 6: 1 ½	1: 12 2: 5 3: 2	1: 3 2: 4 3: 6 4: 3 5: 0 6: 0	1: 6 ½ 2: 5 3: 3 ½	1: 1 2: 18	1: 14 2: 0 3: 1 4: 0

⁴ Over 2004 zijn op het moment van de inventarisatie het jaarverslag, de jaarrekening en het accountantsverslag nog niet gereed.

Document	Hoofdstuk	Aantal pagina's	Beschrijving	I Sturingsniveau	II Aggregatieniveau	III Soort info	IV Aard van gegevens	V Status info	VI Input-prod. / output-outcome
Jaar 2005									
Programma-begroting	Paragraaf 2.3	½	Organogram gemeentelijke organisatie	2	2	-	3	2	-
	Paragraaf 6.7	3	Beleidsuitgangspunten: hoofdpunten:						
	Bedrijfsvoering,		- Formatiebeheersing;						
	Paragraaf 6.7.1.		- Organisatieontwikkeling.						
	Personeel en organisatie		Bovenformatieve posities: stand van zaken afbouw	2	1	1	2	2	1
			Bezuinigingstaakstelling: vacaturebeleid	2	1	1	2	2	1
			Afstemming uitvoering en beschikbare personele capaciteit	1	1	4	2	2	3
			Vergrijzing en reïntegratie	3	1	3	1	2	1
			Flexibele bezoldiging	6	1	2	1	2	1
			Verbetering efficiency / wijziging niveau dienstverlening: beschrijving maatregelen op dienstniveau	4	1 / 2	4	3	2	2
	Competentiemanagement en persoonlijke ontwikkelplannen	3	2	3	1	2	1		
	Contractmanagement	3	2	4	-	2	-		
	Totale salariskosten in meerjarenperspectief, budget ontwikkeling personeelsbeleid	1	1	2	-	1	1		

Document	Hoofdstuk	Aantal pagina's	Beschrijving	I Sturings-niveau	II Aggregatie-niveau	III Soort info	IV Aard van gegevens	V Status info	VI Input-prod. / output-outcome
	Paragraaf 6.7.5 Kaderplan bedrijfsvoering		Stand van zaken en voornemens inzake opstellen/actualiseren kaderplan bedrijfsvoering 2005 en 2006.	3	2	-	-	2	1
	Paragraaf 8.3 mutaties begroting 2005-2008 t.o.v. 2004	1	Stijging personeelskosten plus globale verklaring van mutaties (tevens in tabelvorm) en afname kosten tijdelijke formatie in meerjarenperspectief inclusief toelichting	1	1	2	2	2	1
Totaal 2005		4 ½⁵		1: 3 2: 3 3: 4 4: 1 5: 0 6: 1	1: 7 ½ 2: 4 ½ 3: 0	1: 2 2: 3 3: 2 4: 3 5: 0 6: 0	1: 3 2: 4 3: 2	1: 1 2: 11	1: 8 2: 1 3: 1 4: 0

⁵ Op het moment van de inventarisatie was alleen de programmabegroting 2005 gereed.

Bijlage 4 Inventarisatie 'good practices'

Bijlage 4a Overzicht onderzochte gemeenten

Referentiegemeenten (basis: provinciale begrotingsscan)

Almelo *
Deventer *
Heerlen
Helmond *
Hengelo (O) *
Hilversum *

En verder

Alkmaar *
Amersfoort
Dordrecht *
Gouda
Maastricht *
Roermond *
Roosendaal
Sittard-Geleen
Tilburg *
Zwolle

* Van deze gemeenten is een reactie ontvangen.

Bijlage 4b Vragenlijst aan onderzochte gemeenten

1. Zijn sinds de invoering van de dualisering met de raad van uw gemeente afspraken gemaakt over de **informatieverstrekking** ten aanzien van P&O?

- Nee
- Ja

Zo ja, zijn dit afspraken met betrekking tot:

(meerdere antwoorden mogelijk)

- Frequentie
- De manier waarop (welk instrumentarium)
- Inhoud van de informatieverstrekking
- Parameters voor prestaties van het ambtelijk apparaat
- Aggregatieniveau van de informatie/mate van detaillering
- Anders, namelijk

2. In welke **frequentie** wordt de raad op de hoogte gesteld over P&O gerelateerde gegevens?

- Op de momenten van de budgetcyclus (dus bij de begroting, tussentijdse rapportages en jaarverslag/jaarrekening)
- In ieder geval eenmaal per maanden
- Anders, namelijk

3. Op welke **wijze** worden gegevens met betrekking tot P&O aan de raad verstrekt?

- Via de instrumenten uit de budgetcyclus (of planning en controlcyclus): begroting, tussentijdse rapportages, jaarverslag/jaarrekening e.d.
- Door middel van een (periodieke) beleidsnota inzake P&O
- Door middel van een (periodieke) beleidsnota inzake bedrijfsvoering (waaronder P&O)
- Anders, namelijk

4. Over welke **indicatoren** met betrekking tot P&O wordt aan de raad gerapporteerd?

(meerdere antwoorden mogelijk)

- Totale formatie-omvang
- Totale formatie-omvang gedifferentieerd naar
- Instroom en uitstroom
- Ziekteverzuim
- Totale loonkosten (salarissen)
- Gemiddelde kosten per fte
- Kwaliteit van personeel
- Opleidingen
- Personeelsbeleid
- (Wijziging in) organisatiestructuur
- Inleenkrachten (inhuur van 'menskracht')
- Ingehuurde externe adviseurs (inhuur van 'deskundigheid')
- Doelmatigheid
- Doeltreffendheid
- Kengetallen met betrekking tot prestaties (output)
- Kengetallen met betrekking tot effecten (outcome)
-

5. Door wie zijn deze indicatoren vastgesteld?
- Raad
 - College van B&W
 - Ambtelijk management
 - Anders, namelijk

6. Bent u van mening dat het college afspraken met de raad moet maken over de **wijze van informeren** en de inhoud van de informatieverstrekking over P&O aangelegenheden?
- Nee, want het college gaat over de bedrijfsvoering en uitvoering
 - Ja

Zo ja, wat zijn volgens u dan essentiële onderdelen van die afspraken?

.....
.....

7. Bent u van mening dat in het dualistisch stelsel de raad **invloed** moet kunnen uitoefenen ten aanzien van P&O aangelegenheden?
- Nee, want het college gaat over bedrijfsvoering en uitvoering
 - Ja

Zo ja, wat moet volgens u die invloed dan inhouden (of: in hoeverre reikt de invloed van de raad op de bedrijfsvoering)?

.....
.....

8. Heeft de raad een verordening op basis van artikel 212 Gemeentewet vastgesteld?
- Nee
 - Ja

Zo ja, wat is daarin bepaald ten aanzien van de te leveren informatie over P&O?

- er is geen concrete bepaling over opgenomen
- er is concreet bepaald over welke onderwerpen informatie moet worden geleverd. Dit betreft de volgende onderwerpen:*

.....
.....

- Anders, namelijk

9. Is het **personeelsbeleid** van uw gemeente afgeleid van een lange termijn visie op het gemeentebestuur?
- Nee

Zo nee, op welke wijze wordt het personeelsbeleid binnen uw gemeente vormgegeven?

.....
.....

- Ja

10. Beschikt uw gemeente over een strategische nota inzake personeelsbeleid?

- Nee
- Ja

Zo ja:

- de raad heeft deze vastgesteld
- de raad heeft deze ter kennisname ontvangen, het college heeft deze vastgesteld
- anders,

- a. In welke frequentie wordt deze geactualiseerd?
eenmaal per maanden.
- b. In welke frequentie wordt deze aan de raad aangeboden?
eenmaal per maanden.

11. Heeft de raad een rol in het vormgeven van het personeelsbeleid?

- Nee, want:

-
- Ja

Zo ja, wat houdt die rol in?

.....
.....

12. Zijn in uw gemeente parameters vastgesteld waarmee de prestaties van het ambtelijk apparaat kunnen worden gemeten?

- Nee
- Ja

Zo ja,

- a. welke?

.....

- b. wordt hierover aan de raad gerapporteerd?

.....

Bijlage 4c Resultaten uit de enquête

Bevindingen uit inventarisatie "good practices" bij 16 gemeenten

Aantal uitgezette vragenlijsten: 16
Respons: 9 (56%). 10 ingevuld waarvan 1 niet bruikbaar (herkomst onduidelijk en gegevens onvolledig ingevuld)

Van deze 9 gemeenten:

- Aantal waar sinds de dualisering afspraken zijn gemaakt met de raad over de informatieverstrekking t.a.v. P&O:
 - 2 (22%).
- Frequentie waarin raad op hoogte wordt gesteld over P&O:
 - momenten budgetcyclus: 9 (100%).

Al deze gemeenten gebruiken ook de instrumenten uit de budgetcyclus om de raad over P&O te informeren.

Daarnaast **4 gemeenten** die (daarnaast) een extra moment hebben (bijv. nota bedrijfsvoering, sociaal jaarverslag of ad hoc themasessie).

P&O-indicatoren waarover aan de raad wordt gerapporteerd:

a. Totale formatie-omvang	8
b. Totale formatie-omvang gedifferentieerd naar:	
• diensten	2
• salarisschaal	1
• diversen (Hilversum)	1
c. instroom en uitstroom	8
d. ziekteverzuim	9
e. totale loonkosten (salarissen)	9
f. gemiddelde kosten per fte	2
g. kwaliteit van personeel	0
h. opleidingen	4
i. personeelsbeleid	8
j. (wijziging in) organisatiestructuur	7
k. inleenkrachten (inhuur van 'menskracht')	6
l. ingehuurd externe adviseurs (inhuur van 'deskundigheid')	6
m. doelmatigheid	0
n. doeltreffendheid	0
o. kengetallen m.b.t. prestaties (output)	0
p. kengetallen m.b.t. effecten (outcome)	2

Deze indicatoren zijn vastgesteld door:

- de raad: 0
- B&W: 4
- ambtelijk management: 5

Aantal gemeenten dat van mening is dat B&W afspraken moet maken met raad over wijze van informeren en inhoud van informatieverstrekking over P&O-aangelegenheden:	3
Aantal gemeenten dat van mening is raad in dualistisch stelsel invloed moet kunnen uitoefenen t.a.v. P&O-aangelegenheden:	2
Concrete bepalingen in art. 212 verordening over P&O-informatie:	3
Aantal gemeenten dat over strategische nota personeelsbeleid beschikt: Van deze gemeenten:	7
Strategische nota personeelsbeleid is vastgesteld door:	
- raad:	0
- B&W vastgesteld, t.k.n. aan raad:	3
- B&W (niet t.k.n. aan raad):	1
- anders (Management e.d.):	3
De raad heeft een rol in het vormgeven van het personeelsbeleid:	2
Aantal gemeenten waar parameters zijn vastgesteld waarmee prestaties ambtelijk apparaat kunnen worden gemeten:	2

Bijlage 5 Verslag extra vergadering commissie Financiën, Bestuur en Veiligheid d.d. 29 juni 2005

Aanwezig	De heer B. Aldewereld, voorzitter (VVD) De heer R. Lamberts , secretaris De heer G. van Avesaath, lid (SAMEN) De heer H. van Berkum, lid (CDA) De heer H. Janssen, lid (PvdA) De heer P. Janssen, lid (de LOKALEN) De heer J. Lamers, lid (GroenLinks) De heer F. Maesen, lid (D'66) De heer J. de Rooij, lid (VVD) Mevrouw M. van Tulder, lid (GroenLinks)
Afwezig	Mevrouw A. Bonn-Bos, lid (CDA) De heer O. Bosman, lid (PvdA) De heer P. Dings, lid (de LOKALEN) De heer L. Haenen, lid (VVD) De heer J. Hovens, lid (CDA) Mevrouw M. Sanders-Kreemers, plv. lid (SAMEN) De heer M. Verheijen, lid (VVD) De heer H. Verstappen, lid (Realisten '82)
Namens griffie	De heer G. van Soest, griffier
Namens college	Wethouder I. Leppink-Schuitema
Ambtelijke bijstand	De heer G. van Balkom, adjunct-secretaris Mevrouw G. Jonkers, medewerkerster kwaliteitszorg afdeling Personeel en Organisatie dienst Concern
Externe begeleiding namens Jacques Necker BV	De heer G. van Dieren De heer M. Philips
Publieke tribune	2
Tijdstip aanvang	19.15 uur
Tijdstip einde	21.00 uur

Deze extra vergadering vindt plaats in het kader van het rekenkameronderzoek naar de mogelijkheden van sturing en controle door de gemeenteraad op het ambtelijk apparaat.

Doel van deze extra bijeenkomst is dat de raads- en commissieleden zich een mening vormen en uitspreken over de richting waarin het onderzoek van de rekenkamer verder uitgewerkt kan worden. De richtinggevendende conclusies van de commissie vormen de input voor de rekenkamer om concreet invulling te geven aan het adviesrapport. Afgesproken is dat de conclusies van de bijeenkomst dienen als notulen van de vergadering.

Samenvatting en conclusies

Vraagstukken

- Welke **rol/positie** wil de raad van Venlo innemen m.b.t. de bedrijfsvoering?
- Welke **informatie** heeft de raad daarvoor nodig / waar stuur je op?
- Op welke **wijze** vindt die sturing en controle plaats?

Conclusies naar aanleiding van 'stickerronde' (N.B. 9 raadsleden hebben deelgenomen)

- De raad wil vooral **sturen** op (en dus ook informatie over):
 - Kosten (9x)
 - Verhouding intern / extern personeel (9x)
 - Kwaliteit (opleidingsniveau, POP's etc) (5x)
- Daarnaast wil de raad vooral **informatie** over:
 - Verloop (8x)
 - Evenwicht personeelsopbouw (6x)
 - Ziekteverzuim (4x)
- Minst belangrijke elementen zijn:
 - Omvang ambtelijke organisatie
 - Medewerkertevredenheid
 - Verhouding directe / indirecte uren

Relevante issues

- Visie op soort organisatie, mate van flexibilisering van het ambtelijk apparaat.
- Sturing op 'kosten' in relatie tot kwaliteit van de organisatie en dit alles vanuit de focus welke resultaten dit (voor de raad) oplevert: worden de doelen zo efficiënt mogelijk bereikt.

Visie van de raad over de stellingen

Stelling 1 "De raad is de baas, ook wat betreft de bedrijfsvoering"

Grotendeels mee eens

- Raad realiseert zich dat hij de baas is en dus de kaders wil bepalen, maar wil zich niet bemoeien met de uitvoering.
- Onderscheid tussen 'kaderstelling' en 'controleren'; bij controlerende rol soms nodig dat raad dieper op materie ingaat.

Stelling 2 "Sturen op de ambtelijke organisatie is een zaak van het college"

Grotendeels oneens

- Kaders; 'wat willen we me het ambtelijk apparaat'.
- Kaders; aangeven van doelen en grenzen.
- Sturen op: kosten, kwaliteit, omvang met betrekking tot intern/extern personeel.

Stelling 3 “Alleen in bijzondere gevallen moet de raad zich met de bedrijfsvoering bezighouden”

Grotendeels mee eens

- Uitvoering is geen zaak van de raad, alleen ‘als er iets aan de hand is’ (controleerende functie).
- Bijv. ‘competentiemanagement’: in zoverre zaak van de raad ten aanzien van aspect sturing op kwaliteit.

Stelling 4 “De raad moet niet verder willen gaan dan sturing op organisatiebrede aspecten van de bedrijfsvoering”

Niet expliciet over gestemd

- Vraag: wanneer is sprake van ‘kaderstellen’ en wanneer van ‘uitvoering’.
- Informatie ‘ter kennisname’; niet gebruiken bij voor de raad relevante aspecten en geen ‘overkill’ aan info.

Stelling 5 “De begroting is de enige plaats waar de raad doelen kan formuleren ten aanzien van de bedrijfsvoering”

Niet expliciet over gestemd

- Groot draagvlak voor: 4-jaarlijks kaderplan, met jaarlijkse concrete vertaalslag in documenten p&c-cyclus.

Stelling 6 “Hoe meer informatie het college verschaft, hoe gemakkelijker de raad kan sturen en controleren”

Volledig oneens

- Goede balans vinden in omvang en soort informatie.
- Het is nog zoeken naar optimale invulling van ‘actieve informatieplicht’.
- Raad moet geholpen worden bij de vraag wat voor de raad relevant is en welke informatie derhalve gewenst is. Appel aan zowel college als ambtelijk apparaat om ‘mee te denken’.

Stelling 7 “De raad heeft speciale rapportages nodig ten aanzien van de bedrijfsvoering”

Grotendeels mee eens

- Rapportages moeten t.a.v. bedrijfsvoering duidelijk herkenbaar zijn.
- Bij voorkeur via p&c-cyclus (in uitzonderlijke gevallen ook nog afzonderlijk).
- Brede steun voor: 4-jaarlijks kaderplan, met jaarlijks monitoren in p&c-cyclus.
- Belangrijke rol voor cie. FBV bij kaderstelling en controle t.a.v. bedrijfsvoering.