



**Nazorgonderzoek**  
**Sturing en controle ambtelijk apparaat:**  
***Veel daad, onvoldoende "raad"***

**SAMENSTELLING  
REKENKAMERCOMMISSIE**

**Externe voorzitter**

Dhr. P. Houtsma

**Leden**

Mevr. J. van den Akker (extern lid)

Dhr. M. Geerts (extern lid)

Dhr. J. Heuvelings (raadslid, vice-  
voorzitter)

Dhr. J. Hovens (raadslid)

Dhr. M. Willemse (raadslid)

Dhr. H. Bosch (plaatsvervangend raadslid)

**April 2008**

**SECRETARIAAT  
REKENKAMERCOMMISSIE**

**Secretaris/onderzoeker**

R. Lamberts

**Adres**

Postbus 3434  
5902 RK Venlo

**Telefoonnummer**

077 – 359 62 79

**E-mail**

[jhamlamberts@venlo.nl](mailto:jhamlamberts@venlo.nl)

**Website**

[www.venlo.nl](http://www.venlo.nl)

# Inhoudsopgave

0	<b>Samenvatting</b> .....	1
1	<b>Inleiding</b> .....	3
1.1	'Tussen raad en daad' (september 2005).....	3
1.2	Werkwijze.....	4
2	<b>Conclusies en aanbevelingen</b> .....	5
2.1	Subconclusies .....	5
2.2	Hoofdconclusie.....	6
2.3	Aanbevelingen.....	6
3	<b>Onderzoeksbevindingen</b> .....	8
3.1	Sturing en controle door de raad .....	8
3.2	Bestuurlijke indicatoren .....	11
3.3	Verankering sturings- en informatiebehoefte .....	13
3.4	Informatievoorziening .....	13
3.5	Informatiewaarde in programmabegroting.....	15
Bijlage 1	<b>Antwoordbrief van college</b> .....	16
Bijlage 2	<b>Analyse bestuurlijke informatievoorziening</b> .....	21
Bijlage 3	<b>Uitslag raadsenquête</b> .....	25

## 0 Samenvatting

De rekenkamer betwijfelt of de sturende en controlerende rol van de raad op het gebied van de bedrijfsvoering in de afgelopen twee jaar effectiever is geworden. Van de vijf aanbevelingen van de rekenkamer uit 2005 (die de raad destijds volledig heeft overgenomen, zie paragraaf 1.1) zijn er tot op heden drie niet gerealiseerd. Voor wat de twee andere aanbevelingen betreft zijn weliswaar goedbedoelde inspanningen verricht, maar doordat er onvoldoende interactie is geweest tussen college en raad heeft dat nog niet tot resultaat geleid. Uit het onderzoek blijkt enerzijds dat het college op onderdelen de verbeterlagen in tijd heeft vooruitgeschoven. Anderzijds heeft de raad zelf onvoldoende initiatief genomen op dit gebied. Daardoor zijn kansen blijven liggen.

De rekenkamer constateert dat zowel college als raad na de besluitvorming over het rapport *'Tussen raad en daad'* min of meer ieder zijn eigen weg heeft gevolgd met daarbij zijn eigen agenda. En die agenda bood onvoldoende ruimte om op gezette tijden te reflecteren aan hetgeen in 2005 met elkaar was afgesproken.

### ***Kortom: veel daad maar onvoldoende "raad".***

Een effectieve invulling van de sturing en controle door de raad op het gebied van de bedrijfsvoering begint bij de raad zelf. Die dient zijn kaderstellende en controlerende rol nadrukkelijker in te vullen. Maar dat kan de raad niet alleen. Het college, ambtelijk apparaat en de raadsondersteuning dienen gevraagd te worden daarbij een actievere en meer toegespitste ondersteuning te geven. In onderling overleg zal vervolgens concreet inhoud moeten worden gegeven aan de invulling van de in 2005 gemaakte keuzes.

Tegen deze achtergrond formuleert de rekenkamer de volgende aanbevelingen:

- *Gericht aan de gemeenteraad*
1. Breng interactie op gang tussen raad en college bij het ontwikkelen van het meerjaren kaderplan bedrijfsvoering. Focus de informatie in het kaderplan op de in 2005 vastgestelde sturings- en informatiethema's, te weten:
    - personeelskosten;
    - verhouding intern-extern personeel;
    - kwaliteit van het personeel;
    - personeelsverloop;
    - personeelsopbouw en
    - ziekteverzuim.
  2. Veranker de sturings- en informatiebehoefte in de daarvoor geëigende verordeningen en beleidsnota's (bijv. nota actieve informatieplicht).
  3. Spreek realisatietermijnen af waarbinnen verbeteracties door het college gerealiseerd dienen te zijn.

- *Gericht aan het college van B&W*
- 4. Stem de informatievoorziening van tijd tot tijd af op de actuele behoefte van de raad en vertaal deze in bruikbare kengetallen.
- 5. Breng consistentie aan in de bedrijfsvoeringinformatie.
- 6. Rapporteer jaarlijks met ingang van 2008 over de voortgang van de verbeterlagen in de commissie FBV.

# 1 Inleiding

## 1.1 'Tussen raad en daad' (september 2005)

'*Tussen raad en daad*' is de titel van het in september 2005 uitgebrachte rekenkameronderzoek naar sturing- en controlemogelijkheden van de raad op het ambtelijk apparaat. Na de gedualiseerde verhoudingen tussen raad en college was dit één van de vraagstukken waarop de gemeenteraad destijds een antwoord zocht en waarvoor hij zich tot de rekenkamer richtte.

De rekenkamer onderzocht de mogelijkheden en wensen van de raad en kwam tot de conclusie dat er voldoende wettelijke basis is voor de raad om aan de 'knoppen van de bedrijfsvoering te draaien', ook in het dualistisch stelsel. 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 was, aldus het rekenkamerrapport.

Op basis van deze conclusies heeft de gemeenteraad de contouren geschetst voor de invulling van zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het ambtelijk apparaat.

Samengevat luiden de **aanbevelingen** van de rekenkamer als volgt:

1. initieer als raad het proces ten behoeve van de ontwikkeling van een meerjaren kaderplan Bedrijfsvoering, 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;
3. veranker de sturings- en informatiebehoefte in verordeningen en door het concretiseren van bepalingen omtrent de actieve informatieplicht;
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 (personeelskosten, verhouding intern en extern personeel, kwaliteit van het personeel) en informatiebehoefte (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.

De gemeenteraad onderschreef de conclusies van de rekenkamer, nam de aanbevelingen over en gaf het college van B&W opdracht om deze uit te voeren (raadsbesluit nr. 128, oktober 2005).

Behalve de ontwikkeling van een set van bestuurlijke indicatoren (aanbeveling nr. 2), gaf het college in zijn bestuurlijke reactie aan dat de verbeterpunten binnen één jaar uitgevoerd zouden worden.

Gelet op het feit dat inmiddels een periode van ruim twee jaar is verstreken, heeft de rekenkamer besloten om de realisatie van de verbeterlagen eind 2007 te monitoren.

**Doel** van dit nazorgonderzoek is om een beeld te vormen van de doorgevoerde verbetermaatregelen en de daarmee bereikte resultaten ten aanzien van de sturing en controle door de raad op het ambtelijk apparaat.

## 1.2 Werkwijze

Dit nazorgonderzoek is langs een aantal sporen uitgevoerd.

Ten eerste is gestart met het opstellen van een vragenlijst op basis van het raadsbesluit van oktober 2005. Deze vragenlijst hebben wij aan het college ter beantwoording voorgelegd. De antwoordbrief van het college van B&W is integraal opgenomen in bijlage 1.

Daarnaast hebben wij een beknopte zelftoets uitgevoerd in de vorm van een documentenanalyse. Hiervoor heeft de rekenkamer de relevante beleids- en verantwoordingsstukken geanalyseerd over de periode vanaf oktober 2005 (moment van presentatie en bestuurlijke behandeling van het rekenkamerrapport) tot en met oktober 2007. Alle documenten van de planning- en controlcyclus uit deze periode zijn geanalyseerd alsook de documenten en andere informatiemomenten aan de raad (zoals bijvoorbeeld raadsinformatiebrieven en presentaties) met betrekking tot de onderwerpen Bedrijfsvoering en Personeel & Organisatie. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de onderzochte documenten en de analyse daarvan.

De door B&W geformuleerde reactie inclusief onderbouwing hebben wij vervolgens getoetst aan de uitgevoerde documentenanalyse.

Ter verduidelijking van de antwoordbrief van B&W en ter aanvulling op de bevindingen uit de praktijktoets hebben wij een gesprek gevoerd met de portefeuillehouder Personeel & Organisatie en een beleidsambtenaar (P&O) van de Concernstaf.

Centraal in het onderzoek 'sturing en controle ambtelijk apparaat' van 2005 stond de wijze waarop **de rol van de raad** ten aanzien van de sturing van en controle op het ambtelijk apparaat in de toekomst nader gestalte zou krijgen. Het onderzoek resulteerde in een advies aan de raad over de wijze waarop hij die sturing en controle zou kunnen verbeteren in relatie tot het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen. Gelet op deze doelstelling heeft de rekenkamer de raad in het kader van dit nazorgonderzoek bevraagd over de mate waarin deze sturing en controle naar zijn mening is verbeterd in de periode van oktober 2005 tot en met eind 2007. Door middel van een beknopte vragenlijst hebben wij de beleving van de raad gepeild. De rekenkamer heeft alle (zeven) raadsfracties verzocht de vragenlijst in te vullen. Het merendeel van de fracties, die 97% van de raadsleden vertegenwoordigen, hebben de vragenlijst ingevuld. In bijlage 3 treft u de uitslag van deze enquête aan.

De bevindingen op basis van dit nazorgonderzoek, de daaruit voortkomende conclusies en richtinggevende verbeteringsuggesties bieden wij middels dit rapport aan de gemeenteraad aan.

In hoofdstuk 2 zijn de conclusies en richtinggevende aanbevelingen opgenomen. De onderzoeksbevindingen staan in hoofdstuk 3.

## 2 Conclusies en aanbevelingen

### 2.1 Subconclusies

#### *Sturing en controle.*

De raad geeft aan dat de besturings- en verantwoordingsinformatie die hij in de afgelopen twee jaar heeft ontvangen onvoldoende bijdraagt aan de sturing en controle op het ambtelijk apparaat. Dit komt mede vanwege het feit dat er tot op heden geen overkoepelende meerjarige kadernota Bedrijfsvoering ten behoeve van de raad is opgesteld. Hierdoor is de samenhang tussen de verschillende ontwikkeltrajecten op het gebied van de bedrijfsvoering voor de raad niet inzichtelijk. De raad heeft het gevoel onvoldoende zicht en onvoldoende grip te hebben op relevante aspecten met betrekking tot het ambtelijk apparaat. Omdat de wethouder zich dit ook gerealiseerd heeft, wordt op korte termijn een overkoepelende nota 'Expeditie Venlo' aan de raad gezonden.

Ondanks dat de raad van mening is dat de interactie beter had gekund, heeft de raad het initiatief om een kaderplan Bedrijfsvoering op te stellen overgelaten aan het college. De rekenkamer constateert enerzijds dat er weinig initiatief vanuit de raad en commissie is genomen op dit gebied. Anderzijds zien wij dat het college een reactieve houding heeft aangenomen voor wat betreft het vraagstuk of de sturings- en informatiebehoefte van de raad voldoende wordt ingevuld.

#### *Bestuurlijke indicatoren.*

Volgens het college vergt de ontwikkeling van bruikbare sturingsindicatoren veel tijd. De rekenkamer concludeert dat tot nu toe nauwelijks gebruik is gemaakt van indicatoren voor de bedrijfsvoering. De mate van tevredenheid van de raad is hierover sterk verdeeld. Het college zegt toe dat in de begroting 2009 alle bestuurlijke indicatoren en kengetallen worden opgenomen.

#### *Verankering sturings- en informatiebehoefte.*

Naar de mening van de rekenkamer heeft de raad een kans laten liggen door de sturings- en informatiebehoefte met betrekking tot de bedrijfsvoering niet specifiek te verankeren in de daarvoor geëigende verordeningen en beleidsnota's.

#### *Informatievoorziening.*

De rekenkamer constateert dat de informatievoorziening de afgelopen twee jaar in beperkte mate is afgestemd op de door de raad vastgestelde informatiebehoefte. Bovendien is de meeste informatie beschrijvend van aard en niet gekwantificeerd. Dit heeft dan ook niet geleid tot algehele tevredenheid bij de raad; met name de inhoudelijke kwaliteit van de informatie verdient verbetering aldus de raad. Inmiddels is het college voornemens om de informatievoorziening in de reguliere P&C-documenten beter aan te laten sluiten op de informatiebehoefte van de raad. Over het algemeen is de raad tevreden over het tempo van de verbeteracties door het college.

#### *Informatiewaarde in programmabegroting.*

De rekenkamer stelt vast dat de bedrijfsvoeringinformatie in de begroting niet consistent is geweest in de afgelopen jaren en bovendien niet verbeterd is ten opzichte van 2005. Het college belooft nu verbetering, maar geeft niet voor alle verbetermaatregelen aan binnen welke termijn deze gerealiseerd worden.



## 2.2 Hoofdconclusie

De 'dingen goed doen' is iets anders dan de 'goede dingen doen'. Dragen de inspanningen van het college bij aan een effectieve invulling van de sturende en controlerende rol van de raad op het gebied van de bedrijfsvoering?

Op basis van dit nazorgonderzoek betwijfelen wij dat. Het college heeft weliswaar goedbedoelde inspanningen verricht, maar doordat er onvoldoende interactie is geweest met de raad hebben die inspanningen nog niet tot het gewenste resultaat geleid. De besturings- en verantwoordingsinformatie die de raad in de afgelopen twee jaar heeft ontvangen, stelt de raad niet echt in staat om zijn sturings- en controletaken op het gebied van de bedrijfsvoering waar te maken.

Daarnaast ontstaat het beeld dat op een aantal belangrijke onderdelen de verbeterlagen door het college in tijd worden vooruitgeschoven. Dit baseren wij op uitspraken waarin het college niet concreet aangeeft wat het streven is om een en ander te realiseren, zoals bijvoorbeeld *“zal zich over enkele jaren uitstrekken”* en *“dit wordt de komende jaren verder aangevuld en verfijnd”*. Dit geldt met name bij de ontwikkeling van bestuurlijke indicatoren en het optimaliseren van de informatievoorziening in de P&C-documenten (waaronder de programmabegroting).

Ook de raad realiseert zich dat hij zelf onvoldoende initiatief heeft genomen op dit gebied. Daardoor zijn kansen blijven liggen.

Van de vijf aanbevelingen die wij in 2005 op basis van ons onderzoek hebben gedaan (en die de raad volledig heeft overgenomen) zijn er ultimo 2007 drie niet gerealiseerd. Dit betreffen de aanbevelingen 1, 3 en 5 (zie paragraaf 1.1). De aanbevelingen 2 en 4 zijn gedeeltelijk opgepakt maar hebben nog niet tot het voor de raad gewenste resultaat geleid.

Alles overziend is de rekenkamer van mening, dat zowel college als raad na de besluitvorming over het rapport *‘Tussen raad en daad’* min of meer ieder zijn eigen weg heeft gevolgd met daarbij zijn eigen agenda. Het lijkt erop dat die agenda onvoldoende ruimte bood om op gezette tijden terug te grijpen naar het verleden en 'stil te staan' bij hetgeen in 2005 met elkaar was afgesproken.

***Kortom: veel daad maar onvoldoende “raad”.***

## 2.3 Aanbevelingen

Een effectieve invulling van de sturing en controle door de raad op het gebied van de bedrijfsvoering begint bij de raad zelf. Die dient zijn kaderstellende en controlerende rol nadrukkelijker in te vullen. Maar dat kan de raad niet alleen. Het college, ambtelijk apparaat en de raadsondersteuning dienen gevraagd te worden daarbij een actievere en meer toegespitste ondersteuning te geven. In onderling overleg zal vervolgens concreet inhoud moeten worden gegeven aan de invulling van de in 2005 gemaakte keuzes.

Tegen deze achtergrond formuleren wij de volgende aanbevelingen:

- *Gericht aan de gemeenteraad*
  1. Breng interactie op gang.  
Zoals de rekenkamer in 2005 reeds adviseerde dient de raad het voortouw te nemen om zijn kaderstellende rol op het gebied van de bedrijfsvoering adequaat in te vullen. Draag het college op om in de toekomst het meerjaren kaderplan Bedrijfsvoering op interactieve wijze met de raad te ontwikkelen. In die beleidsnota dienen de in 2005 vastgestelde sturings- en informatiethema's aan de orde te komen (personeelskosten, verhouding intern-extern, kwaliteit van het personeel, personeelsverloop, -opbouw en ziekteverzuim).  
De raad moet hier zelf concreet handen en voeten aan geven.
  2. Veranker de sturings- en informatiebehoefte.  
Door het vastleggen van de in 2005 gedefinieerde sturings- en informatiebehoefte van de raad met betrekking tot de bedrijfsvoering in de daarvoor geëigende verordeningen en beleidsnota's (bijv. nota actieve informatieplicht) wordt gewaarborgd dat de gemaakte afspraken vastliggen. De nakoming van die afspraken krijgt daardoor een minder vrijblijvend karakter met als gevolg dat de agenda van de raad leidend is voor de te volgen koers.
  3. Spreek realisatietermijnen af.  
De rekenkamer constateert dat op belangrijke onderdelen de verbeteracties door het college in de tijd vooruitgeschoven zijn. Daarom verdient het aanbeveling om in overleg met het college concrete realisatietermijnen af te spreken, bijvoorbeeld voor wat betreft de ontwikkeling van bestuurlijke indicatoren en het optimaliseren van de informatievoorziening in de P&C-documenten.
- *Gericht aan het college van B&W*
  4. Optimalisering informatievoorziening.  
Stem de informatievoorziening af op de behoefte van de raad en vertaal deze in bruikbare kengetallen voor de raad. Bevraag de raad op actieve en directe wijze tenminste eenmaal per jaar of de geleverde informatie voldoet aan de actuele informatiebehoefte.
  5. Breng consistentie aan in bedrijfsvoeringinformatie.  
Consistentie in gegevensreeksen is van belang om het meerjarige verloop ervan inzichtelijk te maken waaruit trends en ontwikkelingen kunnen worden afgeleid en vergelijkingen gemaakt kunnen worden.
  6. Jaarlijkse voortgangsrapportage.  
Tot slot beveelt de rekenkamer aan dat het college de voortgang van de verbeterlagen jaarlijks rapporteert aan de commissie Financiën, Bestuur en Veiligheid (FBV), te beginnen in 2008.

## 3 Onderzoeksbevindingen

Dit hoofdstuk is opgebouwd naar analogie van de vijf aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek van 2005. Daarbij is dezelfde volgorde aangehouden als in het onderzoeksrapport *'Tussen raad en daad'*<sup>1</sup>.

Per paragraaf wordt allereerst ingegaan op de inspanningen die het college in de afgelopen twee jaar heeft verricht. Deze inspanningen hebben wij ontleend aan de antwoordbrief van het college van B&W van november 2007 (reactie op vragenlijst van de rekenkamer), aangevuld met de informatie uit het interview met de portefeuillehouder en beleidsambtenaar (d.d. 11 februari 2008). Ook de door de rekenkamer uitgevoerde documentenanalyse ('zelftoets') levert informatie op met betrekking tot de verrichte inspanningen.

Daarnaast zijn per paragraaf de 'resultaten' weergegeven. Deze hebben wij met name ontleend aan de enquête die wij onder de raadsfracties hebben uitgezet.

Tenslotte hebben we per paragraaf de belangrijkste bevindingen in samenvattende zin op een rijtje gezet.

### 3.1 Sturing en controle door de raad

#### 3.1.1 Inspanningen

*Interactieve ontwikkeling kaderplan Bedrijfsvoering.*

In zijn antwoordbrief geeft het college aan dat het in zijn algemeenheid de insteek is om de sturing en informatievoorziening door en richting de raad zoveel mogelijk via de reguliere P&C-cyclus<sup>2</sup> te laten plaatsvinden. Als reden hiervoor voert B&W aan dat op deze wijze nagestreefd wordt dat de raad op vaste tijdstippen integraal geïnformeerd wordt over de ontwikkelingen die in de organisatie plaatsvinden, waardoor de raad op integrale wijze inhoud kan geven aan zijn sturende en controltaken. Bij de optimalisatie van de P&C-cyclus is dit één van de uitgangspunten, namelijk klantgerichte informatievoorziening.

Verder antwoordt het college dat de raad langs meerdere lijnen betrokken wordt bij de uitwerking van de verschillende visies. Deze visies betreffen een organisatievisie, een I-visie<sup>3</sup>, een dienstverleningsvisie, nieuwbouw stadskantoor en organisatieontwikkeling. In de Kadernota 2007 zijn per thema de te realiseren doelen en acties opgenomen. De raad wordt via de reguliere P&C-instrumenten, middels afzonderlijke voorstellen voor elk van de genoemde trajecten en via specifieke informatiebrieven betrokken bij de verdere uitwerking hiervan. In de afgelopen twee jaar is het programma 'Naar een andere overheid' doorontwikkeld, hetgeen thans bekend staat onder de benaming 'Expeditie Venlo'. Dit meerjarig veranderprogramma vervangt het oorspronkelijke meerjarenplan Bedrijfsvoering, aldus het college.

---

<sup>1</sup> Zie paragraaf 1.1 van het onderhavige rapport.

<sup>2</sup> P&C-cyclus staat voor planning- en controlcyclus. In de planning- en controlcyclus wordt op een systematische wijze het proces van richting geven (het besturen) en op koers houden (het beheersen) vormgegeven. Belangrijke instrumenten om hieraan bij de gemeente invulling te geven zijn de zgn. P&C-documenten: de kadernota, begroting, tussentijdse rapportages en de jaarstukken.

<sup>3</sup> I-visie: strategische visie op ICT (Informatie en Communicatie Technologie) en informatievoorziening.

Volgens het college is de sturende rol van de raad daarbij met name ingevuld via de reguliere instrumenten van de P&C-cyclus, met name via de paragraaf Bedrijfsvoering, en via de vaststelling van visies en andere documenten op deelterreinen. Daarnaast hebben twee communicatiemomenten plaatsgevonden, in juni 2006 in de vorm van een themabijeenkomst "naar een andere gemeente Venlo" en in november 2006 middels een raadsinformatiebrief waarin de procesplanning van "naar een andere gemeente Venlo" was opgenomen. In de themabijeenkomst van juni 2006 gaf het college aan dat eind 2006 een 4-jarige kadernota bedrijfsvoering ter vaststelling aan de raad zou worden voorgelegd.

In het interview geeft de wethouder aan dat de verschillende trajecten met betrekking tot de bedrijfsvoering (de hiervoor beschreven visies) in het recente verleden aan de raad zijn gepresenteerd. Het college heeft de raad hierbij betrokken door met enige regelmaat over deze onderwerpen te communiceren.

De wethouder maakt zich zorgen over de vraag of de samenhang voor de raad voldoende duidelijk is. Daarom is recentelijk een communicatieplan opgesteld waarin de communicatiemomenten met de raad zijn opgenomen. De kadernota Bedrijfsvoering is bedoeld als achterliggend stuk dat de samenhang tussen de verschillende trajecten moet aangeven. De raad zal binnenkort een overkoepelende nota ontvangen onder de benaming 'Expeditie Venlo'. Verder wordt de Expeditie behandeld als een programma, naast de vijf vastgestelde inhoudelijke beleidsprogramma's. Dit betekent dat de terugkoppelmomenten naar de raad zijn opgenomen in de reguliere P&C-cyclus.

Uit de documentenanalyse (zie bijlage 2) kan worden afgeleid, dat de documenten van de P&C-cyclus door het college goed worden gebruikt om in in algemene zin informatie te verstrekken met betrekking tot de aansturing van de ambtelijke organisatie c.q. verantwoording daarover af te leggen in de verantwoordingsdocumenten. Een uitzondering hierop vormen de bestuursrapportages, waarin geen enkele informatie over de bedrijfsvoering is aangetroffen over de onderzochte periode.

De bestuurlijke informatieverstrekking in de P&C-documenten heeft met name betrekking op de uitgangspunten van de inrichting / structurering van de ambtelijke organisatie en de voorgestelde wijze van werken. De besturingsvisie staat meermalen centraal.

Naast de P&C-documenten heeft het college in de afgelopen twee jaar een aantal momenten gebruikt om de raad te betrekken bij de aansturing van het ambtelijk apparaat. In de themabijeenkomst van juni 2006 is de rol van de raad en de momenten waarop de raad deze rol zou kunnen vervullen, expliciet aangegeven. De in mei 2007 gehouden presentatie van de wethouder inzake het 'strategisch personeelsbeleid' ging met name in op een aantal relevante uitgangspunten voor de ontwikkeling van de bestaande organisatie (zoals versterking van het management, verbetering van de bedrijfsvoering en de invoering van het directiemodel). Tenslotte is ook in het collegeprogramma 2006-2010 een aantal uitgangspunten voor de aansturing van de gemeentelijke organisatie opgenomen.

Er heeft geen interactie tussen raad en college plaatsgevonden over de overkoepelende uitgangspunten, inhoud en doel van de Expeditie, wel over de afzonderlijke onderdelen. In het interview is aangegeven dat voor wat betreft de nieuwe huisvesting 3 scenario's aan de raad zijn voorgelegd en in een interactieve sessie met de raad besproken. Bij de takendiscussie zijn 3 fasen onderscheiden: ten eerste heeft de raad het speelveld bepaald en de uitgangspunten vastgesteld. Daarna zijn 14 gebieden benoemd waarop studie zou plaatsvinden over zelf doen, uitbesteden, afstoten en dergelijke. In 2008 moeten er tenslotte concrete voorstellen aan de raad worden

gedaan. Ook bij de dienstverleningsvisie is aan de raad een aantal basiskeuzes voorgelegd.

Wanneer de raad geen signalen afgeeft dat er geen (goede) afstemming is gaat het college ervan uit dat aan de sturings- en informatiebehoefte van de raad wordt voldaan.

### 3.1.2 Resultaten

Uit de raadsenquête (zie bijlage 3) blijkt, dat de mening van de raad verdeeld is voor wat betreft de tevredenheid over de informatieverstrekking van het college met het oog op de aansturing van de ambtelijke organisatie. Eén derde van de raadsfracties is hierover tevreden, één derde beoordeelt dit als 'matig' en één derde is ontevreden. De opmerkingen van de raad hebben betrekking op het gemis van een adequate rapportage op besturingselementen (outputrapportage), de informatiewaarde van de paragraaf Bedrijfsvoering in de begroting en rekening en de totale hoeveelheid informatie die de raad ontvangt.

Ongeveer eenzelfde beeld is te zien bij de vraag in hoeverre de informatie over het ambtelijk apparaat de raad in staat stelt om zijn kaderstellende rol waar te maken. Hierover is echter de helft niet tevreden.

Eén van de opmerkingen die hierbij zijn gemaakt, betreft de rol die de raad hierin zelf heeft ingenomen: "de raad moet de hand in eigen boezem steken".

Over de mate van tevredenheid bij de raad voor wat betreft de verantwoordingsinformatie met het oog op de controlerende functie van de raad is het beeld een stuk duidelijker: niemand is tevreden, 80% heeft 'matig' ingevuld en 20% vindt dit aspect onvoldoende. Het is opmerkelijk dat een aantal raadsfracties zich afvraagt of dit tot het interessegebied van de raad behoort.

De verantwoordingsinformatie stelt de raad niet echt in staat om zijn controlerende rol op dit terrein waar te maken: de helft vindt dit onvoldoende, de andere helft 'matig'. Uit de toelichting blijkt dat de raad hierop weinig tot geen zicht heeft.

In het algemeen wordt opgemerkt dat het onderwerp voor een enkele raadsfractie ondoorzichtig is. Het vermoeden van de wethouder dat de samenhang voor de raad niet echt duidelijk is wordt bevestigd. Er zijn fracties die aangeven dat er allerlei processen en verbetertrajecten in de organisatie lopen die buiten het zicht van de raad blijven.

Voor wat de interactie betreft geeft de raad in de enquête aan dat de mate van zijn betrokkenheid bij de voorbereiding van voorstellen door het college matig (5 raadsfracties) tot onvoldoende (1 fractie) is. In de toelichting geeft een enkele fractie aan dat dit slechts incidenteel gebeurt. Een andere fractie is van mening dat de raad hiertoe meer zelf het initiatief moet nemen.

Er wordt ook gesteld dat de raad de hand in eigen boezem moet steken. Er wordt onvoldoende gebruik gemaakt van het budgetrecht en de raad zet zichzelf – bewust of onbewust – te veel op afstand. Er komt te weinig initiatief vanuit de raad en commissie. Het idee wordt geopperd om een werkgroep uit de commissie of raad te vormen of de Auditcommissie een rol op dit gebied te geven.

### 3.1.3 Bevindingen rekenkamer

- Ondanks verschillende toezeggingen van het college heeft B&W tot op heden geen overkoepelende meerjarige kadernota Bedrijfsvoering ten behoeve van de raad opgesteld waarin de samenhang is aangegeven tussen de verschillende thema's/ trajecten op het gebied van de ambtelijke organisatie.
- Door het ontbreken van een overkoepelende kadernota heeft de raad het gevoel onvoldoende (over)zicht te hebben. De raad geeft aan dat de besturings- en verantwoordingsinformatie die hij de afgelopen twee jaar heeft ontvangen, in onvoldoende mate bijdraagt om zijn sturings- en controletaken op het gebied van de bedrijfsvoering waar te maken. Met name een adequate rapportage op besturingselementen ('outputrapportage') wordt gemist.
- Desondanks heeft de raad het initiatief om een kaderplan Bedrijfsvoering op te stellen overgelaten aan het college. In de afgelopen jaren heeft het college dit vooral op afzonderlijke onderdelen gedaan. Het meerjarig veranderprogramma 'Expeditie Venlo' wordt momenteel door het college beschouwt als zijnde het meerjarenplan bedrijfsvoering. Omdat ook de wethouder zich zorgen maakt over de vraag of de samenhang voor de raad voldoende duidelijk is, is recentelijk een communicatieplan opgesteld en wordt binnenkort een overkoepelende nota 'Expeditie Venlo' aan de raad gestuurd waarin de samenhang inzichtelijk wordt gemaakt.
- Het college betreft de raad bij de aspecten van de bedrijfsvoering zo veel mogelijk via de reguliere P&C-cyclus. Op deze wijze streeft B&W ernaar dat de raad op vaste tijdstippen op integrale wijze inhoud kan geven aan zijn sturings- en controletaken. Daarnaast zijn er ad-hoc communicatiemomenten geweest in de vorm van een themabijeenkomst en een presentatie aan de raadscommissie Financiën, Bestuur en Veiligheid (FBV). Er heeft geen interactie plaatsgevonden over de overkoepelende uitgangspunten, inhoud en doel van de 'Expeditie', wel over de afzonderlijke onderdelen.
- De raad geeft aan dat deze interactie voor hem in geringe mate toereikend is, maar er zijn fracties die zich realiseren dat de raad hier ook de hand in eigen boezem moet steken: er komt te weinig initiatief vanuit de raad en commissie.
- De bestuurlijke informatieverstrekking in de P&C-documenten heeft met name betrekking op de uitgangspunten van de inrichting van de ambtelijke organisatie en de voorgestelde wijze van werken.
- Het college neemt een reactieve houding aan voor wat betreft het vraagstuk of voldaan wordt aan de sturings- en informatiebehoefte van de raad; geen nieuws is goed nieuws.

## 3.2 Bestuurlijke indicatoren

### 3.2.1 Inspanningen

In 2005 onderschreef het college in zijn bestuurlijk wederhoor (in reactie op het rekenkameronderzoek) het belang van indicatoren, maar gaf aan dat de ontwikkeling daarvan zich over enkele jaren zou uitstrekken. De rekenkamer gaf destijds in het nawoord aan, dat een termijn van twee jaar toereikend zou moeten zijn. De raad heeft in zijn besluitvorming de visie van de rekenkamer overgenomen.

Het college antwoordt nu<sup>4</sup> dat in de Kadernota 2008 (door de raad vastgesteld in mei 2007) een niet-limitatieve lijst van mogelijke indicatoren is opgenomen. Op basis van deze set indicatoren komt informatie voorhanden over behaalde resultaten op het brede gebied van de bedrijfsvoering. In de begroting 2008 (door de raad vastgesteld in november 2007) is dit voor een aantal indicatoren nader uitgewerkt naar beoogd effect, streefwaarde, beschrijving van de aanpak en prestatieparameter. Het college geeft aan dat dit echter nog geen complete set van indicatoren is en dat dit de komende jaren verder aangevuld en verfijnd wordt. Tevens zijn deze indicatoren nog niet 'gelinkt' aan een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige uitvoering van de beleidsprogramma's. Een en ander behoeft nog een verdere doorontwikkeling volgens B&W.

In het gehouden interview is aangegeven dat in de paragraaf Bedrijfsvoering van de programmabegroting 2009 alle bestuurlijke indicatoren en kengetallen met betrekking tot het ambtelijk apparaat zullen worden opgenomen.

Uit de documentenanalyse van de rekenkamer blijkt dat er tot nu toe nog nauwelijks gebruik is gemaakt van bestuurlijke indicatoren om de sturing en controle op het ambtelijk apparaat door de raad te ondersteunen. In de programmabegroting 2007 is gemeld dat vanwege extra werkdruk en ziekte het nog niet mogelijk was om kengetallen te ontwikkelen. In de programmabegroting 2008 wordt vermeld, dat aan de ontwikkeling van een stelsel van indicatoren gewerkt wordt. Vooruitlopend daarop zijn enkele beoogde effecten, streefwaarden en prestatieparameters beschreven. Daar staat tegenover dat in de twee informatieve bijeenkomsten met de raad (thema-bijeenkomst van juni 2006 en presentatie 'Strategisch personeelsbeleid' van mei 2007) wél beoogde resultaten, kengetallen en verhoudingscijfers aan de raad zijn gepresenteerd.

### 3.2.2 Resultaten

Over de mate van tevredenheid van het gebruik van bestuurlijke indicatoren op het gebied van sturing en controle op het ambtelijk apparaat is de raad sterk verdeeld: één derde is tevreden, één derde matig en één derde ontevreden. Er zijn raadsfracties die aangeven dat deze ontbreken en nog ontwikkeld moeten worden.

### 3.2.3 Bevindingen rekenkamer

- Er is tot nu toe nauwelijks gebruik gemaakt van bestuurlijke indicatoren om de sturing en controle op het ambtelijk apparaat door de raad te ondersteunen.
- Het college geeft bij herhaling aan, dat de ontwikkeling van bruikbare sturings-indicatoren lange tijd vergt. Toegezegd wordt dat in de begroting 2009 alle bestuurlijke indicatoren en kengetallen worden opgenomen.
- De raad is verdeeld over de mate van tevredenheid over het gebruik van bestuurlijke indicatoren.

---

<sup>4</sup> Antwoordbrief van november 2007.

### 3.3 Verankering sturings- en informatiebehoefte

#### 3.3.1 Inspanningen

##### *Actieve informatieplicht.*

In oktober 2005 is een nota actieve informatieplicht opgesteld en door het college van B&W vastgesteld. Deze nota omvat algemene bepalingen voortvloeiend uit de Gemeentewet van 7 maart 2002. In de nota wordt niet specifiek ingegaan op bepalingen met betrekking tot de bedrijfsvoering van de gemeente.

De nota is vervolgens aan het raadspresidium gestuurd, die deze nota op 24 oktober 2005 voor kennisgeving heeft aangenomen. De nota is niet aan de raad doorgestuurd. De reden hiervan is verder niet toegelicht.

##### *Financiële verordening (artikel 212 Gemeentewet).*

De verordening op grond van artikel 212 (door de raad vastgesteld in november 2005) bevat een artikel met betrekking tot de Bedrijfsvoering. Artikel 20, lid 2 luidt als volgt: "het college stelt periodiek een nota bedrijfsvoering vast. De nota wordt ter kennisgeving aan de raad gezonden."

Sinds het uitbrengen van het rekenkameronderzoek in september 2005 is deze verordening niet gewijzigd ten aanzien van de bepalingen met betrekking tot de bedrijfsvoering.

#### 3.3.2 Resultaten

Aangezien de nota actieve informatieplicht niet aan de raad is doorgestuurd en de financiële verordening (artikel 212) niet is gewijzigd sinds het rekenkameronderzoek van 2005, hebben wij de mening van de raad hierover niet gevraagd.

#### 3.3.3 Bevindingen rekenkamer

- De raad heeft een kans laten liggen omdat de sturings- en informatiebehoefte met betrekking tot de bedrijfsvoering niet specifiek is verankerd in de daarvoor bestemde documenten.
- De verordening op grond van artikel 212 Gemeentewet bepaalt dat het college periodiek een nota bedrijfsvoering moet vaststellen die ter kennisname aan de raad wordt gezonden. Wat onder 'periodiek' wordt verstaan is niet geconcretiseerd. Ook is niet vastgelegd dat de totstandkoming van deze nota in interactie met de raad dient te geschieden.

### 3.4 Informatievoorziening

#### 3.4.1 Inspanningen

Uit de documentenanalyse van de rekenkamer blijkt dat in de P&C-documenten met name informatie verschaft wordt over de totale personeelskosten en de kwaliteit van het personeel. In de meeste gevallen komt slechts één aspect (dus ofwel personeelskosten ofwel kwaliteit personeel) aan de orde. De meeste informatie is in beschrijvende zin weergegeven, dus niet in een getal of waarde.



De presentatie 'Strategisch personeelsbeleid 2007-2011' van de wethouder P&O aan de raadscommissie FBV in mei 2007 gaat in op alle onderdelen en aanbevelingen van het rekenkameronderzoek van 2005. Alle zes door de raad benoemde sturingsaspecten en informatie-elementen (personeelskosten, verhouding tussen intern en extern personeel, kwaliteit van het personeel, personeelsverloop, personeelsopbouw en ziekteverzuim) zijn in deze presentatie kwantitatief en kwalitatief aangeduid. Ook de presentatie in de informatieve themabijeenkomst met de raad van juni 2006 sluit in belangrijke mate aan bij de conclusies en aanbevelingen van het rekenkameronderzoek van 2005.

Het college geeft aan dat deze feiten en cijfers integraal onderdeel moeten gaan uitmaken van de reguliere P&C-instrumenten. Bij het onlangs gestarte project 'Optimalisering P&C-cyclus' wordt dit aspect meegenomen, zo belooft B&W.

### 3.4.2 Resultaten

De raad is in geringe mate tevreden over de informatievoorziening door het college. Het meest tevreden is de raad met de frequentie van de informatieverstrekking (geen ontevredenheid). Over het tijdstip van de informatievoorziening is men iets minder tevreden, vooral vanwege de soms late aanlevering van stukken in relatie tot het moment van beslissen. De inhoud verdient nog wel enige verbetering (30% tevreden). Opmerkingen die hierbij gemaakt zijn hebben betrekking op de hoeveelheid informatie die weinig gericht is op de behoefte van de raad en de kwaliteit van raadsvoorstellen.

Volgens de raad is er sprake van een lichte verbetering in de informatievoorziening sinds het verschijnen van het rekenkamerrapport. Hoewel de meeste fracties geen voor- of achteruitgang zien, is de situatie in elk geval niet verslechterd.

Er is sprake van enige tevredenheid bij de raad voor wat betreft het tempo van de verbeteracties door het college. Daar wordt bij opgemerkt dat dit vooral gevoelsmatig is en dat dit feitelijk lastig waarneembaar is. Enkele fracties zijn hoopvol gestemd voor wat de toekomst betreft, met name de effecten van de reorganisatie scheppen verwachtingen.

### 3.4.3 Bevindingen rekenkamer

- De informatieverstrekking in de P&C-documenten sluit in beperkte mate aan bij de in 2005 door de raad vastgestelde informatiebehoefte. Van de zes vastgestelde onderdelen wordt doorgaans over één aspect informatie verschaft. Deze informatie is veelal beschrijvend van aard en niet gekwantificeerd.
- De raad geeft aan dat hij in geringe mate tevreden is over de informatievoorziening. Met name de inhoud van de informatie verdient enige verbetering. Verbeterpunten die de raad benoemt hebben betrekking op de hoeveelheid en kwaliteit van de informatie en de aansluiting op de informatiebehoefte van de raad.
- De tussentijdse bijeenkomsten met de raad, met name die van mei 2007 betreffende het strategisch personeelsbeleid, beantwoorden goed aan de informatiebehoefte van de raad. Het college is voornemens om de feiten en cijfers uit deze presentatie integraal op te nemen in de reguliere P&C-instrumenten.
- Volgens de raad is sprake van een lichte verbetering in de informatievoorziening in de afgelopen twee jaar en over het tempo van de verbeteracties door het college is de raad enigszins tevreden.

### 3.5 Informatiewaarde in programmabegroting

#### 3.5.1 Inspanningen

In de programmabegroting is nog geen onderscheid aangebracht tussen de apparaatskosten en de directe kosten van de programma's. B&W geeft aan dat dit inmiddels is opgestart als onderdeel van het project 'Optimalisering P&C-cyclus'.

Uit de documentenanalyse van de rekenkamer blijkt dat er geen consistentie bestaat in de soort informatieverstrekking. Zo zijn bijvoorbeeld in de programmarekening 2005 en in de programmabegroting 2006 de totale begrote personeelskosten in een bedrag weergegeven, maar in de begrotingen van 2007 en 2008 niet meer. Ook is in de programmarekening 2006 geen vergelijkingscijfer van de werkelijke totale personeelskosten opgenomen (afgezet tegen de begrote kosten).

Desgevraagd geeft de ambtelijk verantwoordelijke aan, dat er in 2007 geen aansluiting was in de administratie zodat de betreffende gegevens niet in de begroting verwerkt konden worden. Dit had te maken met de ombouw naar de nieuwe organisatie. Inmiddels is deze lacune opgeheven en zal deze informatie weer in de begroting en vervolgens ook in de jaarrekening worden opgenomen. Aanvullend wordt nog gesteld dat er geen discussie bestaat over het feit of deze informatie aan de raad beschikbaar kan worden gesteld. De wethouder is een voorstander van zoveel mogelijk openheid naar de raad toe, ook op het gebied van de bedrijfsvoering.

#### 3.5.2 Resultaten

In de raadsenquête hebben wij geen specifieke vragen gesteld met betrekking tot de informatiewaarde in de programmabegroting, omdat uit de beantwoording van het college duidelijk was dat hierop nog geen inspanningen zijn verricht.

#### 3.5.3 Bevindingen rekenkamer

- De aanbeveling van de rekenkamer van 2005 om in de programmabegroting onderscheid te maken tussen de apparaatskosten en de directe kosten van de programma's is nog niet opgevolgd. Bij de beantwoording geeft het college niet aan binnen welke termijn deze verbetering gerealiseerd zal worden.
- Er is geen consistentie in de soort informatieverstrekking. Gegevens die in enig jaar in de begroting zijn gepresenteerd, ontbreken in opvolgende documenten. Toegezegd wordt nu dat deze lacune wordt opgeheven in de eerstvolgende begroting.

## Bijlage 1 Antwoordbrief van college

### GEMEENTEBESTUUR

Rekenkamercommissie

uw kenmerk 07-23682  
uw brief d.d. 10 oktober 2007

ons kenmerk CSADV / 07/26011  
behandeld door Jacqueline van Weert  
doorkiesnummer 3596506  
e-mail jmcweertv@venlo.nl  
collegebesluit d.d. 13 november 2007  
bijlage(n)  
datum verzonden 22 november 2007

onderwerp Nazorgonderzoek sturing en controle ambtelijk apparaat

Geachte heer Houtsma,

In uw brief d.d. 10 oktober 2007 heeft u aangegeven dat u het nazorgonderzoek sturing en controle ambtelijk apparaat heeft opgestart. Hiervoor heeft u verzocht om voor 1 november 2007 een vragenlijst te beantwoorden en te onderbouwen door middel van relevante beleidsinformatie.

Bijgaand treft u deze beantwoording aan. In overleg met de secretaris van de rekenkamer is overeengekomen dat de aanleverdatum is gewijzigd in uiterlijk 15 november 2007.

Hoogachtend,  
Burgemeester en wethouders van Venlo  
de secretaris de burgemeester

## Beantwoording vragenlijst t.b.v. nazorgonderzoek sturing en controle ambtelijk apparaat.

### Basis:

- Rekenkamerrapport 'Tussen raad en daad', september 2005;
- Raadsbesluit nr. 128 d.d. 26 oktober 2005.

### Vragen:

NB *alle vragen hebben betrekking op de periode vanaf de besluitvorming door de raad (oktober 2005) tot en met heden (september 2007).*

#### 1. Opstellen meerjaren kaderplan Bedrijfsvoering:

- Is een meerjaren kaderplan Bedrijfsvoering opgesteld?

*In onze reactie op de aanbevelingen van de rekenkamer hadden wij aangegeven, dat wij op basis van de visie organisatie-ontwikkeling met een kadernotitie bedrijfsvoering zouden komen.*

*In de begroting 2006 is richting de raad aangegeven, dat voor wat betreft de bedrijfsvoering de Visie Venlo vertaald wordt naar een organisatievisie, een I-visie en een dienstverleningsvisie. Aangevuld met een concrete uitwerking vormen deze visies het kaderplan bedrijfsvoering. In de kadernota 2007 zijn hier de thema's Nieuwbouw stadskantoor en Organisatie-ontwikkeling aan toegevoegd onder de naam "Naar een andere gemeente Venlo". Per thema zijn in de kadernota te realiseren doelen en acties opgenomen.*

*Afspraak is dat de raad langs meerdere lijnen betrokken wordt bij de verdere uitwerking:*

- *Via de reguliere P&C-instrumenten*
- *Middels afzonderlijk voorstellen voor elk van de genoemde trajecten*
- *Via specifiek te ontwikkelen informatiebrieven*

*Het programma "Naar een andere overheid" is in de reguliere P&C-instrumenten gecommuniceerd onder de naam "Programma 529". Recentelijk is besloten dat deze naam gewijzigd gaat worden in "Expeditie Venlo". Dit meerjarig veranderprogramma vervangt het oorspronkelijke meerjarenplan bedrijfsvoering.*

*Eén van de onderdelen van dit programma is de veranderagenda. De veranderagenda gaat (planningstechnisch) in op de activiteiten die nodig zijn om van een concern-dienstenmodel naar een directiemodel te komen. Nadere informatie over de veranderagenda wordt op korte termijn aan de raad toegezonden via een raadsinformatiebrieven.*

- Hoe is de sturende rol van de raad daarbij ingevuld?  
Waaruit blijkt die sturende rol?

*De sturende rol van de raad is met name ingevuld via de reguliere instrumenten van de P&C-cyclus, met name via de paragraaf Bedrijfsvoering, en via de vaststelling van visies en andere documenten op deelterreinen (zoals bijvoorbeeld de I-visie en de dienstverleningsvisie).*

*Daarnaast heeft gedurende deze periode een aantal communicatiemomenten plaatsgevonden:*

- juni 2006: themabijeenkomst "naar een andere gemeente Venlo"
- nov 2006: raadsinformatiebrief procesplanning "naar een andere gemeente Venlo"

- Heeft de raad aangegeven – al dan niet op voorzet van het college – op welk moment de raad deze nota wil vaststellen? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

*Voor zover ons bekend is niet. De reden hiervan is door ons niet te beantwoorden.*

- Waaruit blijkt de interactie tussen raad en college bij de voorbereiding en ontwikkeling van dit meerjaren kaderplan?

*Zie beantwoording 2<sup>o</sup> bullit.*

## 2. Vaststellen bestuurlijke indicatoren:

- Is een set van bestuurlijke indicatoren vastgesteld, gericht op de sturing en controle van de ambtelijke organisatie?

*In onze reactie op de aanbevelingen hebben wij aangegeven dat het ontwikkelen van deze set bestuurlijke indicatoren zich over enkele jaren zal uitstrekken en in samenhang gezien zullen worden met te ontwikkelen indicatoren op operationeel en tactisch niveau.*

*In de kadernota 2008 is, als onderdeel van de verbetering van de totale bedrijfsvoering, een niet-limitatieve lijst van mogelijke indicatoren opgenomen. Op basis van deze set indicatoren komt informatie voorhanden over behaalde resultaten op het brede gebied van de bedrijfsvoering. In de begroting 2008 is dit voor een aantal indicatoren nader uitgewerkt naar beoogd effect, streefwaarde, beschrijving van de aanpak en prestatieparameter. Dit betreft echter nog geen complete set van indicatoren. Dit wordt de komende jaren verder aangevuld en verfijnd, hierbij aansluitend op de huidige ontwikkelingen.*

- Waaruit blijkt de interactie tussen raad, college en ambtelijke organisatie bij de ontwikkeling van deze bestuurlijke indicatoren?

*Via de reguliere commissie- en raadsbehandeling van de P&C-instrumenten.*

- Wordt met behulp van deze indicatoren een relatie gelegd naar een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige uitvoering van de beleidsprogramma's?

*Nee, deze linken zijn op basis van de opgenomen set van indicatoren nog niet gelegd. Opgemerkt dient te worden, dat in de specifieke programma's een aantal indicatoren per programma is opgenomen, waarbij deze relaties in meerdere mate aanwezig zijn.*

- Waaruit blijkt dat deze indicatoren zijn afgestemd op de door de raad vastgestelde sturingsfilosofie en informatiebehoefte?

*Deze zijn getoetst door middel van behandeling in commissie en Raad*

- Is in de programma's, in beleidsnota's en in de paragraaf Bedrijfsvoering gerapporteerd met betrekking tot deze indicatoren?

*Nee, de set van indicatoren is nog in ontwikkeling. Pas bij de kadernota 2008 is een eerste voorzet gecommuniceerd. Dit behoeft echter nog een verdere*

doorontwikkeling, voordat daadwerkelijk kan worden overgegaan tot rapporteren/monitoren.

3. Verankeren sturing- en informatiebehoefte:

- Op welke wijze is de sturing- en informatiebehoefte van de raad met betrekking tot de bedrijfsvoering verankerd?

*In onze reactie op de aanbevelingen hebben wij aangegeven dat deze informatie kan worden vastgelegd in verordeningen en in bepalingen omtrent de actieve informatieplicht. Op 4 oktober 2005 hebben wij de algemene notitie actieve informatieplicht vastgesteld. Deze notitie is gebaseerd op de Wet Openbaar Bestuur (WOB). Deze is eveneens in oktober 2005 aan het presidium ter kennisgeving aangeboden.*

- Heeft de raad een nota actieve informatieplicht vastgesteld waarin de sturing- en informatiebehoefte van de raad met betrekking tot het ambtelijk apparaat geconcretiseerd is?

*Nee, zie beantwoording vorige vraag.*

4. Adequate informatievoorziening:

- Welke informatie met betrekking tot het ambtelijk apparaat heeft het college aan de raad verschaft?

*In mei 2007 is een presentatie verzorgd aan de commissie FBV over het strategisch personeelsbeleid. In deze presentatie zijn feiten en cijfers verstrekt over onder andere:*

- *Totale personeelslasten*
- *Waarvan flexcapaciteit (in euro's)*
- *De personeels- en leeftijdsopbouw*
- *Het opleidingsniveau*
- *Het opleidingsbudget*
- *HRM-acties gericht op doelgroepen*
- *In- en uitstroom van medewerkers*
- *Verloop ziekteverzuim*

*Aandachtspunt is dat deze feiten en cijfers integraal onderdeel worden van de reguliere P&C-instrumenten. Bij het onlangs gestarte project "Optimalisering P&C-cyclus" wordt dit aspect meegenomen.*

- Waaruit blijkt dat deze informatievoorziening is afgestemd op de door de raad benoemde sturingsaspecten en informatiebehoefte, te weten:
  - *Personeelskosten;*
  - *Verhouding intern en extern personeel;*
  - *Kwaliteit van het personeel;*
  - *Personeelsverloop;*
  - *Evenwicht in personeelsopbouw en*
  - *Ziekteverzuim.*

*De onderwerpen van de verstrekte informatie sluit aan bij het gevraagde in het rapport "tussen raad en daad". Daarnaast zijn tijdens de presentatie geen signalen gegeven dat er geen afstemming is. Wel zijn als gevolg van deze bijeenkomst art. 37 vragen gesteld, die een relatie hebben met het diversiteitsbeleid van de gemeente Venlo. Het diversiteitsbeleid was echter niet één van de benoemde sturingsaspecten danwel informatiebehoeften.*

5. Vergroting informatiewaarde over ambtelijk apparaat in programmabegroting:
- Is in de programmabegroting onderscheid gemaakt tussen de apparaatskosten en de directe kosten van de programma's?  
*Nee. Momenteel is opgestart. Dit is één van de facetten die in het project "Optimalisering van de P&C-cyclus" meegenomen wordt.*
  - Zijn deze kosten uitgedrukt in een verhoudingsgetal?  
*Zie beantwoording vorige vraag.*
  - Is het meerjaren verloop hiervan in beeld gebracht?  
*Zie beantwoording vorige vraag.*

*Algemene opmerking:*

*Insteek is om de sturing en informatievoorziening door en richting de raad zoveel mogelijk via de reguliere P&C-cyclus plaats te laten vinden. Op deze wijze wordt nagestreefd dat de raad op vaste tijdstippen integraal geïnformeerd wordt over de ontwikkelingen die in de organisatie plaatsvinden en hierin op integrale wijze inhoud kan geven aan haar sturende en controltaken. Bij de optimalisatie van de P&C-cyclus is dit één van de uitgangspunten, namelijk klantgerichte informatievoorziening.*

## Bijlage 2 Analyse bestuurlijke informatievoorziening

### Overzicht bestuurlijke informatievoorziening m.b.t. ambtelijk apparaat

Periode: documenten en overige informatieverstrekkingen aan de raad in de periode van oktober 2005 tot en met oktober 2007.

Datum	Document	I (alg. info. aansturing ambtelijk apparaat)	II (ondersteuning m.b.v. indicatoren)	III (aansluiting bij 6 vastgestelde aspecten)
<b>Documenten P&amp;C-cyclus</b>				
Okt. 2005	Programmabegroting 2006, paragraaf Bedrijfsvoering	Ja: Van activiteiten- naar procesgericht werken en daarna systeemgericht werken. Toepassing INK-model. Strategische sturing o.b.v. Visie Venlo. Inzet op kwaliteitsverbetering. Doorontwikkeling naar grotere samenhang over afdelingen heen.	Nee	2: Totale personeelskosten in bedrag. Kwaliteit in beschrijvende zin.
Mei 2006	Programmarekening 2005, paragraaf Bedrijfsvoering	Nee	Nee	2: Totale personeelskosten in bedrag. Personeelsverloop (uitstroom) in aantallen en beschrijvend.
Mei 2006	Kadernota 2007, paragraaf Bedrijfsvoering	Ja: Organisatieontwikkeling via 3 lijnen. Inzicht in structuur bedrijfsvoering- trajecten.	Nee; wél diverse resultaat- beschrijvingen (bijv. eind 2007 directiemodel gerealiseerd).	1: Personeelskosten in beschrijvende zin (fin. aspecten organisatieontwikkeling).
- * (* Niet verschenen)	Bestuursrapportage 2006-I			



Datum	Document	I (alg. info. aansturing ambtelijk apparaat)	II (ondersteuning m.b.v. indicatoren)	III (aansluiting bij 6 vastgestelde aspecten)
Okt. 2006	Bestuursrapportage 2006-II	Nee	Nee	0
Okt. 2006	Programmabegroting 2007, paragraaf Bedrijfsvoering	Ja: Uitleg over vernieuwing gemeentelijke organisatie onder benaming 'Naar een andere gemeente Venlo' en betrokken- heid gemeenteraad daarbij.	Nee: Gemeld wordt dat vanwege extra werkdruk en ziekte het nog niet mogelijk was om kengetallen te ontwikkelen.	1: Verbetering kwaliteit personeel in beschrijvende zin.
Mei 2007	Programmarekening 2006, paragraaf Bedrijfsvoering	Ja: Strategische visie als kader voor ontwikkeling gemeentelijke organisatie is vertaald in programma. Keuze voor andere besturingsvisie: directiemodel. Managementontwikkelingsprogramma. Scheiding beleid en uitvoering.	Nee	1: Aanscherping ziekteverzuimbeleid heeft geleid tot daling verzuim met ruim 1%.
Mei 2007	Kadernota 2008, paragraaf Bedrijfsvoering	Ja: Stand van zaken m.b.t. 'Naar een andere gemeente Venlo'. Het project ligt op koers.	Nee	1: Verbetering kwaliteit management en dienstverlening in beschrijvende zin. NB Ook kostenraming van project 'Naar andere gemeente'.
Mei 2007	Bestuursrapportage 2007-I	Nee	Nee	0
Okt. 2007	Bestuursrapportage 2007-II	Nee	Nee	0

Datum	Document	I (alg. info. aansturing ambtelijk apparaat)	II (ondersteuning m.b.v. indicatoren)	III (aansluiting bij 6 vastgestelde aspecten)
Okt. 2007	Programmabegroting 2008	Ja: Het programma '529' wordt toegelicht, inclusief de voorgestelde wijze van besturen van de organisatie.	Deels: Gemeld wordt dat aan de ontwikkeling van een stelsel van indicatoren gewerkt wordt. Vooruitlopend daarop zijn enkele beoogde effecten, streefwaarden en prestatieparameters beschreven.	1: Kwaliteit personeel in beschrijvende zin.
<b>Overige</b>				
Juni 2006	Collegeprogramma 2006-2010	Ja: Sterker accent op een open, transparante en een initiatiefrijke vorm van besturen. Slim, snel, soepel en slank: typering van de gemeentelijke organisatie die ons voor ogen staat.	Niet van toepassing. *  * Het abstractieniveau van een collegeprogramma impliceert naar onze mening dat beleid niet ondersteund hoeft te zijn m.b.v. indicatoren.	2: Kwaliteit dienstverlening. Verkleining ambtelijk apparaat (in beschrijvende zin en niet gekwantificeerd of in geld vertaald).
7 juni 2006	Themabijeenkomst raad: 'Naar een andere gemeente Venlo'. Informatiebijeenkomst.	Ja: Relatie met coalitie-akkoord. Rol van de raad (en momenten waarop) is expliciet aangegeven. Visies (I-visie, organisatievisie e.d.)	Resultaten zijn in kwalitatieve termen uitgedrukt: betere dienstverlening, minder bureaucratie, slagvaardige organisatie.	Niet van toepassing: informatiebijeenkomst met betrekking tot visie op een andere gemeente Venlo.
Nov. 2006	Raadsinformatiebrief Procesplanning 'Naar een andere gemeente Venlo' (RIB nr. 2006-103).	Ja: Inzicht in de bestuurlijke beslismomenten van de raad en informatie-momenten aan de raad met betrekking tot het proces van de 5 organisatie-ontwikkelingstrajecten.	Niet van toepassing: bevat geen inhoudelijke informatie.	Niet van toepassing: bevat geen inhoudelijke informatie.

Datum	Document	I (alg. info. aansturing ambtelijk apparaat)	II (ondersteuning m.b.v. indicatoren)	III (aansluiting bij 6 vastgestelde aspecten)
Mei 2007	Presentatie 'Strategisch personeelsbeleid' aan raadscommissie FBV.	Ja: Ontwikkelen bestaande organisatie (versterking management, verbetering bedrijfsvoering, invoering directie-model). Versterken competenties medewerkers.	Ja: Diverse kengetallen, verhoudingscijfers (t.o.v. landelijk en/of in tijd), percentages e.d. (zie ook commentaar in kolom III).	6: Totale personeelslasten (bedrag). Flexcapaciteit (bedrag). Personeelsverloop (ontwikkeling formatie-omvang in fte, in- en uitstroom). Personeelsopbouw (percentages, leeftijdsopbouw m/v). Kwaliteit (opleidingsniveau, salarisverdeling, opleidingsbudget). Ziekteverzuim (verloop + toelichting).
Oktober 2005	Nota actieve informatieplicht.  <i>Vastgesteld door B&amp;W en ter kennisname aan het Presidium (okt. 2005).</i>	Nee: de nota actieve informatieplicht regelt de informatievoorziening tussen raad en college in algemene zin. In de vastgestelde nota zijn geen specifieke bepalingen opgenomen met betrekking tot informatieverstrekking over het ambtelijk apparaat.	Niet van toepassing.	Niet van toepassing.

### Toelichting toetsingselementen

- I: Er is in algemene zin sprake van informatieverstrekking met betrekking tot aansturing ambtelijke organisatie (tevens verantwoording daarover in verantwoordingsdocumenten).  
*Score: ja / nee.*
- II: Met behulp van (informatie over) bestuurlijke indicatoren wordt de sturing en controle op het ambtelijk apparaat ten behoeve van de raad ondersteund.  
*Score: ja / nee.*
- III: De informatievoorziening sluit aan bij de door de raad benoemde sturingsaspecten en informatiebehoefte (6 aspecten) <sup>5</sup>.  
*Score van 0-6: 0 = geen aansluiting; 6 = maximale aansluiting.*

<sup>5</sup> De sturingsaspecten zijn: personeelskosten, verhouding intern en extern personeel, kwaliteit van het personeel; de informatiebehoefte bestaat daarnaast uit het personeelsverloop, evenwicht in personeelsopbouw en ziekteverzuim.

## Bijlage 3 Uitslag raadsenquête

### Enquête Nazorg sturing en controle ambtelijk apparaat

	Voldoende	Matig	Onvoldoende
1. In hoeverre bent u van mening dat het college adequate informatie verschaft met het oog op de aansturing van de ambtelijke organisatie?	2	2	2
	33%	33%	34%

Ruimte voor toelichting:

- mis periodiek adequate rapportage op besturingselementen (outputrapportage)
- met uitzondering van begrotingsbehandeling verschaft het college uit zichzelf nagenoeg nooit informatie, laat staan adequate paragraaf Bedrijfsvoering in zowel begroting als rekening beiden geen soelaas. Afhankelijk van interim-controles accountant de info is adequaat, maar sneeuwt in de diverse informatiebronnen wat onder. Je moet je er actief mee bezig willen houden.

	Voldoende	Matig	Onvoldoende
2. In hoeverre bent u van mening dat het college adequate verantwoording aflegt met betrekking tot de controle op de ambtelijke organisatie?	0	4	1
	0%	80%	20%

Ruimte voor toelichting:

1 x weet niet

- er wordt algemene informatie verstrekt, doch het is onzeker in hoeverre dit voldoende is
- of het allemaal inzichtelijk moet zijn is ook een vraag
- alleen een presentatie in de commissie financiën; paragraaf Bedrijfsvoering slechts 1 zin inzake ziekteverzuim
- het is overigens de vraag of dit tot het interessegebied van de raad behoort.

	Voldoende	Matig	Onvoldoende
3. In hoeverre stelt de informatie over het ambtelijk apparaat u in staat om uw kaderstellende rol op dit terrein waar te maken? Met andere woorden: in welke mate heeft u het gevoel dat u 'grip' heeft op relevante aspecten met betrekking tot het ambtelijk apparaat?	2	1	3
	33%	17%	50%

Ruimte voor toelichting:

- we gaan ervan uit dat medewerking adequaat is, bij vermoeden van onvoldoende medewerking wordt stevig aan de bel getrokken
- het ambtelijk apparaat zelf geeft overigens desgevraagd alle relevante informatie
- de vraag is in hoeverre de informatie inzake intern-extern betrouwbaar is: zijn alle kosten inzichtelijk? Kwaliteit personeel is voor de raad moeilijk meetbaar. Wel richtinggevende uitspraken: servicegericht, kwaliteit e.a.
- personeelskosten is een item dat de raad wel bezig houdt. Echter (ook gezien de motie tijdens de laatste beschouwingen): in hoeverre wil de raad een afweging maken tussen kosten, kwaliteit en organisatieontwikkeling (reorganisatie)
- raad moet hand in eigen boezem steken: nog geen meerjarenplan bedrijfsvoering en verankering sturings- en info.behoeft in verordeningen.

	Voldoende	Matig	Onvoldoende
4. In hoeverre stelt de verantwoordingsinformatie over het ambtelijk apparaat u in staat om uw controlerende rol op dit terrein waar te maken? Met andere woorden: in welke mate heeft u het gevoel dat u 'zicht' heeft op relevante aspecten met betrekking tot het ambtelijk apparaat?	0	3	3
	0%	50%	50%
Ruimte voor toelichting: - hierop bestaat echt geen zicht voor een raadslid - weinig zicht op - zijn in totaliteit nog niet "in control" - heb het gevoel geen enkel zicht te hebben op relevante aspecten.			

	Voldoende	Matig	Onvoldoende
5. In hoeverre bent u tevreden over de mate waarin de sturing en controle op het ambtelijk apparaat ondersteund wordt door middel van bestuurlijke indicatoren?	2	2	2
	33%	34%	33%
Ruimte voor toelichting: <b>1 x weet niet</b> - zijn die er? - deze ontbreken - moet nog ontwikkeld worden.			

	Voldoende	Matig	Onvoldoende	
6. Kunt u uw tevredenheid ten aanzien van de volgende aspecten aangeven voor wat betreft de informatievoorziening met betrekking tot het ambtelijk apparaat door het college:				
	a) Inhoud van de informatievoorziening 1 x weet niet	1,5	2,5	1
		30%	50%	20%
	b) Frequentie van de informatievoorziening 1 x weet niet	2	3	0
		40%	60%	0%
	c) Tijdstip van de informatievoorziening (is de timing goed? Wordt u op de juiste (beslis)momenten van informatie voorzien?) 2x weet niet	1	2,5	0,5
		25%	62%	13%

Ruimte voor toelichting:

- de fractie heeft hierover geen beeld, meer een grijs vlak, een donkere ruimte
- regelmatig komt de post per bode pas donderdag of vrijdag binnen, waarin op korte termijn om een beslissing gevraagd wordt. Frequentie dient tenminste 1 week te zijn voor besluitname
- wellicht dient het hoofdstuk "zelfstandig" aandacht in informatieve zin op de spotlights erop te zetten d.m.v. agendering cie FBV
- ben in zijn algemeenheid niet tevreden over kwaliteit informatie, heb dus geen oordeel over timing.

	Verbeterd	Gelijk gebleven	Verslechterd
7. Bent u van mening dat de informatievoorziening met betrekking tot het ambtelijk apparaat in zijn algemeenheid is verbeterd ten opzichte van de situatie vóór het rekenkamerrapport van september 2005?	1	5	0
	17%	83%	0%

Ruimte voor toelichting:

	Voldoende	Matig	Onvoldoende
8. In welke mate bent u tevreden over de interactie met het college voor wat betreft de ontwikkeling van verbeteringen met betrekking tot het ambtelijk apparaat? Met andere woorden: bent u tevreden met de mate waarin u betrokken bent bij de voorbereiding van voorstellen voor verbetering door het college?	0	5	1
	0%	83%	17%

Ruimte voor toelichting:

- er is slechts incidentele informatieverstrekking
- de raad zou hiertoe meer initiatief moeten nemen
- voorstellen voor verbeteringen haal ik alleen uit accountantsrapporten. ik heb niet het idee hierin ook maar enigszins betrokken te zijn.

	Voldoende	Matig	Onvoldoende
9. In welke mate bent u tevreden met het tempo van de verbetermaatregelen door het college?	2	3	1
	33%	50%	17%

Ruimte voor toelichting:

- gevoelsmatig verandert er veel ten goede, feitelijk is dat lastig waarneembaar
- er wordt door de reorganisatie een behoorlijke slag gemaakt
- tot nu toe matig; ik verwacht bij de rekening 2007 verbeteringen.

## Algemene opmerkingen / toelichting

- Veel informatie, weinig gericht op behoefte raad.
- Vaak slechte raadsvoorstellen (te weinig achtergrondinformatie).
- Een erg ondoorzichtig onderwerp: het ambtelijk apparaat is grotendeels een "black box" waarin en uit zaken komen. Die voor raadsleden is werkbaar, doch wordt er niet geklaagd. Hoe het nu echt werkt, hoe effectief het is, is toch nauwelijks te beoordelen.
- Er zou hetzij in de verantwoordelijke commissie, hetzij in het fractieleidersoverleg, periodiek verslag moeten worden uitgebracht over de totale problematiek. Dit overigens zonder dat de raad zich moet bemoeien met verantwoordelijkheden van college en/of secretaris. Desalniettemin is een goede info belangrijk en kan het stimuleren dat raadsleden beter gebruik maken van de ambtelijke know how.
- De raad moet zelf de hand in eigen boezem steken. Nog steeds geen 'Kaderplan bedrijfsvoering' en 'verordeningen'.
- De raad maakt in dit kader te weinig gebruik van het budgetrecht.
- Duidelijk is dat binnen de organisatie allerlei processen lopen in dit kader. Veel verbetertrajecten. Dit gebeurt echter buiten 'het zicht' van de raad.
- De raad zet zich - bewust of onbewust - te ver af van dit dossier. Geen sturing, weinig controle, te veel op afstand. Te weinig initiatief vanuit raad en commissie. Wellicht kan een werkgroep uit commissie/raad hier soelaas bieden. Een andere mogelijkheid is de raadsleden van de Auditcommissie hiervoor te verzoeken. Opdracht: 1) verbetering actualiteit informatie; 2) verbetering controleerbaarheid van informatie; 3) verbetering gebruik van informatie: van verantwoordingsinformatie naar sturingsinformatie.