



Plan van aanpak verbeteren bestuurlijke besluitvorming

Gemeente Bergen

30 oktober 2024

Gerco Liefhebber, Janneke Oudenhoven en Jeroen Steegmans

HIEMSTRA & DE VRIES

1. Inleiding en context

De gemeenteraad van Bergen heeft op 6 juli 2023 besloten om een raadsonderzoek te starten op grond van artikel 155a Gemeentewet (recht van enquête). De uitkomsten van dit onderzoek zijn beschreven in het rapport '(Bij)zonder Besluit'. Dit rapport concludeert: *"de tekortkomingen in het bestuurlijk besluitvormingsproces zijn dusdanig, dat de commissie concludeert dat het besluitvormingsproces niet op orde is. De beperkte kwaliteit van stukken, het ontbreken van een verplichte juridische controle, het onvoldoende nakomen van afspraken over agendering en het ontbreken van adequate verslaglegging, zijn hiervan de belangrijkste aspecten. Het besluitvormingsproces, dat juist zorgvuldig wordt ingericht om te zorgen dat politieke druk, individuele uitspattingen of andere bedreigingen geen gevolgen hebben voor de kwaliteit en zorgvuldigheid van de besluitvorming, bleek daar in de politiek-bestuurlijke omstandigheden van de vorige bestuursperiode niet tegen bestand. Hierdoor heeft besluitvorming plaatsgevonden over stukken die niet of zeer beperkt ambtelijk zijn afgestemd en getoetst."*

Het rapport adviseert de raad om een opdracht te geven aan het college om het bestuurlijke besluitvormingsproces te verbeteren en kwetsbaarheden hierin weg te nemen. Directe aanleiding is de gang van zaken rondom 'Het Bijzondere Huis'. Deze casus staat weliswaar op zichzelf en gaat over het individuele handelen van een wethouder, maar het laat zien dat de checks & balances in de bestuurlijke besluitvorming onvoldoende op orde zijn. Over een langere periode worden er al kwetsbaarheden geconstateerd in de bestuurlijke besluitvorming. Daarvoor is geen 'quick fix' mogelijk. Het vraagt een integrale aanpak met aandacht voor organisatie, gedrag, cultuur en systemen.

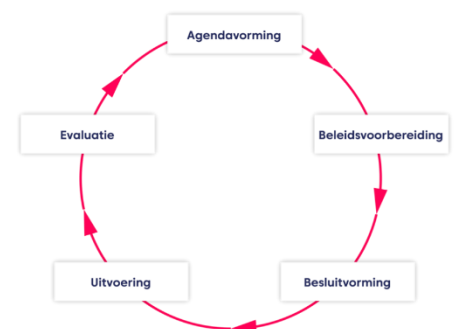
Organisatieadviesbureau Hiemstra & De Vries is gevraagd om te ondersteunen bij het opstellen van het plan van aanpak. Dit is opgesteld in een zeer korte doorlooptijd. Het plan van aanpak geeft inzicht in wat er in de volle breedte nodig is aan verbetermaatregelen. Het beschrijft zowel de maatregelen die het college al heeft genomen om de meeste urgente kwetsbaarheden weg te nemen, als de maatregelen die er aanvullend nodig zijn. De verbetermaatregelen zijn in dit plan op hoofdlijnen beschreven en vragen in een volgende fase verdere uitwerking in een uitvoeringsplan. Het uitvoeringsplan bestaat uit - per verbetermaatregel - uitgewerkte projectplannen, inclusief rollen en verantwoordelijkheden, concrete detailplanning en benodigde middelen.

Dit plan van aanpak richt zich specifiek op het bestuurlijk besluitvormingsproces en het (ambtelijk-) bestuurlijk samenspel daarbinnen. Dit proces is daarmee een subproces binnen de verschillende stappen in de beleidscyclus (zoals gevisualiseerd hiernaast). Dit plan richt zich daarmee niet specifiek op de algehele professionalisering van de gehele beleidscyclus en de onderliggende projectmatige manier van werken in beleid. Daarnaast richt het plan van aanpak zich niet expliciet op het politiek-bestuurlijk samenspel en de processtappen na besluitvorming vanuit het college.

De basis van dit plan van aanpak is de (probleem)analyse, conclusies en aanbevelingen uit het rapport '(Bij)zonder Besluit'. Op basis van onze expertise op bestuurlijke besluitvorming en organisatieontwikkeling en diverse gesprekken in de organisatie is deze analyse omgezet in een plan van aanpak.

Leeswijzer

Hierna leest u in hoofdstuk 2 een korte samenvatting van de probleemanalyse en de uitdagingen die het rapport '(Bij)zonder Besluit' constateert. In hoofdstuk 3 beschrijven we de veranderopgave om tot een robuuste bestuurlijke besluitvorming te komen. We doen dit op vijf verbeterstapen en staan stil bij de aanpak en prioritering om deze verbetering succesvol door te voeren. In hoofdstuk 4 werken we per verbeterstap de verbetermaatregelen uit. Tot slot hebben we een voorstel voor een planning opgenomen in hoofdstuk 4. In de bijlage vindt u de respondentlijst.



Afbeelding 1. De beleidscyclus

2. Probleemanalyse

Het doel van dit hoofdstuk is om de lezer op hoofdlijnen mee te nemen in de uitdagingen die er zijn geconstateerd in het rapport ‘(Bij)zonder Besluit’. De hoofdconclusie is dat de formele procedures op papier goed geregeld zijn, maar de praktijk wijkt hier te vaak van af. Dit komt door politieke spanningen, informele routes en tekortkomingen in IT-ondersteuning en kwaliteitscontrole. We lichten dit hieronder nader toe.

Bestuurlijke besluitvormingsproces

Het besluitvormingsproces is gedetailleerd vastgelegd in verschillende documenten, zoals het Reglement van Orde en het Handboek voor de wethouder. In de praktijk wordt echter soms afgeweken van gestelde termijnen, vooral bij het tijdig aanleveren van stukken. Hoewel een duidelijke procedure bestaat, worden stukken vaak laat aangeleverd, wat zorgt voor tijdsdruk bij de beoordeling en besluitvorming. De mondelinge afstemming en het informele karakter van sommige stappen zorgen voor inconsistenties tussen de vastgelegde procedure en de uitvoering.

Rollen, verantwoordelijkheden en mandaten

De rollen en verantwoordelijkheden zijn goed beschreven, met duidelijke afbakening tussen burgemeester, college, wethouders en gemeentesecretaris. Echter, in de praktijk werden soms informele routes gevolgd. Zo agendeerde een wethouder bijvoorbeeld zelfstandig stukken, buiten de formele besluitvormingsroute om, zonder de vastgestelde procedure te volgen. Dit werd vooral in de vorige bestuursperiode geaccepteerd, wat de zorgvuldigheid van het proces ondermijnt. De rol van de gemeentesecretaris als bewaker van het proces is belangrijk, maar kan soms onvoldoende effectief zijn door politieke spanningen.

Ondersteuning vanuit IT-systemen

Het besluitvormingsproces wordt ondersteund door het zaakstelsel Decos JOIN (JOIN). Dit systeem bewaakt de route van stukken. De collegeadviezen doorlopen de accorderingsroute via JOIN. Soms worden documenten voor de raad ook buiten het systeem om via e-mail verstuurd. Hierdoor ontbreekt consistentie in de archivering en zijn wijzigingen in stukken niet altijd goed terug te vinden. De koppeling tussen JOIN en het raadsinformatiesysteem functioneert, maar er zijn knelpunten bij de verwerking van documenten richting de gemeenteraad.

Kwaliteitscontrole

Er is een vaste accorderingsroute waarin de businesscontroller, teamleider en assistent-gemeentesecretaris de stukken dienen te controleren. In de praktijk blijkt dat de kwaliteit van de aangeleverde stukken vaak tekortschiet. Er zijn regelmatig wijzigingen nodig, wat leidt tot extra controle en aanpassingen door de assistent-gemeentesecretaris. Teamleiders hebben weinig zicht op de totstandkoming van stukken, wat leidt tot onvoldoende sturing en toezicht op de kwaliteit van de opgestelde documenten.

Agendering, verslaglegging en archivering

Het proces van bestuurlijke besluitvorming verloopt via het zaakstelsel, waarbij de gemeentesecretaris eindverantwoordelijk is. In de vorige bestuurspraktijk werden stukken door een wethouder op het laatste moment geagendeerd, soms zonder formele goedkeuring. De verslaglegging beperkt zich tot een besluitenlijst zonder gedetailleerde weergave van de discussie. Archivering verloopt via JOIN, maar het systeem biedt geen volledig inzicht in de besluitvorming en wijzigingen, vooral wanneer wijzigingen per e-mail worden besproken.

3. Aanpak op vijf verbeterensporen

In dit hoofdstuk beschrijven we onze interpretatie van de veranderopgave. We staan stil bij vijf verbeterensporen die gezamenlijk invulling geven aan de uitdagingen. Daarnaast schetsen we de aanpak om deze verandering succesvol te implementeren.

3.1 Veranderopgave

Het rapport (Bij)zonder besluit wordt gedetailleerd beschreven op welke manier de bestuurlijke besluitvorming in de praktijk plaatsvindt. De praktijksituaties die worden beschreven zijn voor ons breder herkenbaar, we zien veel gemeenten stoeien met het bestuurlijke besluitvormingsproces. Het gaat dan om vragen als: hoe strak hebben we het proces in te regelen? Hoeveel ruimte geven we om te leren als de stukken niet de gewenste kwaliteit hebben, of houden we strikt vast aan onze normen? Gaan we het ‘fixen’ voor de ander of laten we een gat vallen? Welke werkdiscipline hanteren we bij het vastleggen van besluiten? In hoeverre laten we een administratief spoor achter dat de werkelijke procesgang weet te vangen? Dit laat al zien dat een goed besluitvormingsproces niet alleen gaat over een goed ICT-systeem. Het gaat over organisatie, gedrag, cultuur en systemen:

- Met **organisatie** bedoelen wij de sturing, structuren, processen en verantwoordelijkheden in de organisatie. Dit zijn de zaken die op papier staan en die beschrijven hoe er gewerkt wordt.
- Een doelgerichte en rechtmatige besluitvorming vraagt om transparant, integer, rolbewust, politiek-sensitief en onafhankelijk handelen. Dit gaat over het individuele **gedrag** van mensen.
- **Cultuur** gaat over de gedeelde waarden, normen, overtuigingen, gedragingen en praktijk die invulling geven aan de manier waarop mensen in de organisatie met elkaar omgaan en beslissingen nemen. Als voorbeeld: een goed werkend kwaliteitssysteem is in een lerende cultuur een katalysator voor continu verbeteren, maar in een afrekencultuur een controlesysteem om fouten op te sporen. In het verbeteren van de bestuurlijke besluitvorming is er een resultaatgericht, open en lerende cultuur nodig gewenst.
- Goede **systemen** vergroten de transparantie, zorgvuldigheid en snelheid van het bestuurlijk besluitvormingsproces.



Afbeelding 2. Analyse kader

3.2 Samenhangend perspectief op het verbeteren van de bestuurlijke besluitvorming: vijf verbeterensporen

Zoals gezegd gaat de veranderopgave over organisatie, gedrag, cultuur en systemen. Onze aanpak op vijf samenhangende verbeterensporen raakt daarom alle vier deze onderdelen. Elk verbeteringspoot bestaat uit meerdere verbetermaatregelen. In deze paragraaf beschrijven we de doelsituatie van elk verbeteringspoot. Een doelsituatie is de beschrijving van de gewenste situatie. Het is geen wensbeeld, maar een realistisch doel (dat weliswaar op onderdelen ambitieus is). De vijf verbeterensporen zijn:

1. Een doelgericht en rechtmatig bestuurlijk besluitvormingsproces met duidelijke kwaliteitsnormen
2. Scherpe rollen en verantwoordelijkheden en een open cultuur voor een effectief (ambtelijk-) bestuurlijk samenspel
3. Een toegankelijk en flexibel IT-systeem
4. Kwaliteitsborging- en verbetering
5. Robuuste ondersteuning

We lichten ze hierna verder toe.

3.2.1 **Verbeterspoor 1: Een doelgericht en rechtmatig bestuurlijk besluitvormingsproces met duidelijke kwaliteitsnormen**

In de doelsituatie is het bestuurlijke besluitvormingsproces in lijn met de vastgelegde procedures en termijnen, zoals beschreven in het Reglement van Orde en het Handboek voor de wethouder. Er is een helder bestuurlijk besluitvormingsproces beschreven met daarin duidelijke kwaliteitsnormen. Het gros van de stukken wordt tijdig aangeleverd, conform de gestelde deadlines, zodat er voldoende ruimte is voor zorgvuldige beoordeling en besluitvorming. Het uitgangspunt is dat de kwaliteit van het bestuurlijk besluitvormingsproces voor de snelheid gaat. Het is voor iedereen helder wat uitzonderingsgronden zijn en wat de procedure is die daarbij hoort. Agendering, verslaglegging en archivering is één ketenproces. Er is afgesproken wat er wordt vastgelegd en de vastlegging is ook vindbaar waardoor het besluitvormingsproces navolgbaar is.

3.2.2 **Verbeterspoor 2: Scherpe rollen en verantwoordelijkheden en een open cultuur voor een effectief (ambtelijk-) bestuurlijk samenspel**

In de doelsituatie zijn er gezamenlijke afspraken over het (ambtelijk-) bestuurlijk samenspel en wordt daarnaar gehandeld. De uitgangspunten zijn daarbij de rollen, verantwoordelijkheden en mandaten binnen het bestuurlijke besluitvormingsproces zoals beschreven in het Reglement van Orde, de Gemeentewet en het Handboek voor de wethouders. Alle betrokkenen houden zich aan de afspraken en formele procedures zonder informele of afwijkende routes. Wethouders agenderen geen stukken buiten de vastgestelde procesgang om. De gemeentesecretaris en burgemeester spelen een proactieve rol in het waarborgen van de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces, met expliciete bevoegdheden om in te grijpen wanneer de formele procedures worden genegeerd. De agendacommissie is hierin een belangrijke sturingsorgaan. Het college werkt op basis van collegiaal bestuur, waarbij alle besluiten op een transparante en eenduidige manier worden genomen, zonder afbreuk te doen aan de afgesproken mandaten. Vanuit het collegiale bestuur is er aandacht voor het grijze gebied. Regelmatig wordt in een lerende setting grijze gebieden en de spanningsvelden opgezocht, zodat het onderlinge samenspel bespreekbaar blijft en er dezelfde verwachtingen zijn over de rek in de afspraken en het omgaan met integriteitsvraagstukken.

3.2.3 **Verbeterspoor 3: Een toegankelijk en flexibel IT-systeem**

In de doelsituatie zijn de IT-systemen optimaal afgestemd op het bestuurlijke besluitvormingsproces. Documenten worden uitsluitend via het documentmanagementsysteem aangeleverd, gevolgd en gearhiveerd. E-mails en andere informele communicatiemiddelen worden gekoppeld aan de stukken. Het juiste gedrag in het systeem zorgt ervoor dat elke stap in het proces — van opstelling tot besluitvorming — transparant en traceerbaar is, inclusief alle wijzigingen en goedkeuringen.

De gebruiksvriendelijke systemen bieden inzicht voor alle betrokkenen, zodat direct zichtbaar is welke stukken in behandeling zijn, welke goedkeuringen nodig zijn, en welke termijnen gehanteerd worden. Daarnaast zorgt de IT-ondersteuning ervoor dat deadlines automatisch bewaakt worden, en dat er geen stukken zonder de benodigde goedkeuringen worden geagendeerd.

De koppeling tussen JOIN en het raadsinformatiesysteem functioneert, zodat zowel het college als de gemeenteraad efficiënte toegang hebben tot de benodigde stukken. Dit leidt tot een consistente verwerking en agendering van documenten. IT-systemen dragen daarmee bij aan een efficiënter, transparanter en beter beheersbaar besluitvormingsproces, waarin fouten en vertragingen geminimaliseerd worden.

3.2.4 **Verbeterspoor 4: Kwaliteitsborging- en verbetering**

In de doelsituatie is de monitoring en verbetering van de kwaliteit van de stukken in het bestuurlijke besluitvormingsproces helder ingericht, effectief en functioneert dit op alle niveaus. Alle betrokkenen — van de opstellers van stukken tot de businesscontroller, teamleider, assistent-gemeentesecretaris en gemeentesecretaris — volgen een gestandaardiseerde en transparante accorderingsroute, waarin elk document zorgvuldig wordt gecontroleerd op consistentie, volledigheid, juridische juistheid en financiële correctheid.

De kwaliteitscontrole wordt ondersteund door duidelijke, vooraf vastgestelde criteria en procedures. En alle functionarissen hebben volledig zicht op de kwaliteit van de stukken die zij controleren. De teamleiders en controllers zijn voldoende betrokken bij het proces en hebben de tijd en middelen om een grondige beoordeling uit te voeren, waardoor onvolkomenheden vroegtijdig worden opgemerkt en gecorrigeerd.

Het documentmanagementsysteem zorgt ervoor dat alle controle- en wijzigingsstappen nauwkeurig worden vastgelegd, waardoor de herkomst en aanpassingen van stukken te allen tijde traceerbaar zijn. Kleine wijzigingen worden door de assistent-gemeentesecretaris uitgevoerd zonder het proces te vertragen, terwijl fundamentele wijzigingen direct terug gaan naar de opsteller en de accorderingsroute volgen.

Daarnaast zijn er regelmatig trainingen voor ambtelijke medewerkers gericht op het verbeteren van de kwaliteit van opgestelde stukken. Hiervoor worden lessen getrokken uit wat goed gaat en wat niet goed gaat in het proces. Dit leidt tot een structurele verhoging van de kwaliteit en zorgvuldigheid in het besluitvormingsproces. Nieuwe medewerkers worden eerst ingewerkt voordat ze meewerken in het bestuurlijk besluitvormingsproces.

3.2.5 Verbeterspoor 5: Robuuste ondersteuning

In de doelsituatie wordt het bestuurlijk besluitvormingsproces efficiënt en robuust ondersteund. De basis hiervoor zijn de eerste vier verbetersporen. Urgente kwetsbaarheden zijn weggenomen. Vanuit de BUCH werkorganisatie gaan er kwalitatief goede stukken richting het bestuurlijk besluitvormingsproces. Er is een gezamenlijke aanpak voor verdere harmonisatie van het bestuurlijke besluitvormingsproces tussen de vier gemeenten. Een geharmoniseerd proces neemt onduidelijkheid over de verschillen (verschillende deadlines, stappen etc.) weg. Dit komt de kwaliteit vanuit de BUCH werkorganisatie ten goede. Geavanceerde IT-systemen zoals JOIN zorgen voor een verbinding tussen het documentbeheer, agendering en archivering, met inzicht in de voortgang van stukken. Door automatisering van routinetaken en gedeelde kaders tussen gemeenten kunnen medewerkers efficiënt werken, terwijl schaarse arbeidskrachten optimaal worden benut.

Kwaliteit blijft geborgd door structurele training en begeleiding van medewerkers, die flexibel inzetbaar zijn binnen het samenwerkingsverband. Het systeem van agendering en verslaglegging is transparant en volledig digitaal, waardoor de besluitvorming makkelijk te volgen is en foutgevoelige handmatige processen worden geminimaliseerd. De samenwerking tussen gemeenten, gecombineerd met een sterk IT-fundament, helpt in een efficiënte afhandeling. Deze efficiëntieslag is van toenemend belang om in te spelen op krappe arbeidsmarkt.

3.3 Veranderaanpak

Het implementeren van de verbetermaatregelen is een verandertraject. We schetsen op onderstaande onderdelen hoe dat traject eruit kan zien:

- Projectstructuur
- Regie en monitoring
- Communicatie
- Risico-analyse
- Prioritering
- Vervolgstappen

3.3.1 Projectstructuur

Het implementeren van de verbetermaatregelen vraagt een projectmatige manier van werken met heldere rollen en verantwoordelijkheden:

- Het college van Bergen is bestuurlijk opdrachtgever.
- De gemeentesecretaris is ambtelijk opdrachtgever.
- Een (tijdelijke) implementatiemanager voert regie op het plan van aanpak. Hij of zij is verantwoordelijk voor de kwaliteit en de voortgang van de verbetering van de bestuurlijke besluitvorming in Bergen. Hierbij is het cruciaal om

oog te blijven hebben voor de samenhang tussen de verbetersporen. De implementatiemanager borgt ook de afstemming met de BUCH-werkorganisatie.

3.3.2 Regie en monitoring

De implementatie van de verbetermaatregelen vraagt continu aandacht. Zowel ambtelijk als bestuurlijk. Wij stellen onderstaande cyclus voor om de regie op de voortgang te borgen:

- Tweewekelijks een voortgangsgesprek met de implementatiemanager, de gemeentesecretaris en de algemeen directeur van de BUCH-organisatie over de voortgang van de implementatie en eventuele knelpunten of aandachtspunten.
- Elk kwartaal een formeel evaluatiemoment met het college, de gemeentesecretaris en de implementatiemanager. In dit gesprek wordt de voortgang van de implementatie besproken. Daarnaast staat op de agenda wat het effect van uitgevoerde maatregelen is en of eventueel nieuwe verbetermaatregelen toegevoegd moeten worden.
- Elk kwartaal wordt de raad actief geïnformeerd over de voortgang.

3.3.3 Communicatie

Gezien de politieke gevoeligheid van de aanleiding van dit plan van aanpak adviseren we om een beknopt communicatieplan op te stellen waarin de werkafspraken en communicatie-uitingen staan beschreven over de communicatie richting inwoners, media, de gemeenteraad, de BUCH-werkorganisatie en de overige drie gemeenten.

3.3.4 Risicoanalyse

We staan stil bij twee risico's waar aandacht voor moet zijn:

1. Risico-regel reflex: het risico dat de gemeente Bergen gaat 'over-reageren' met allerlei controlerende maatregelen zonder oog te hebben voor lerend vermogen vanwege de politieke gevoeligheid van dit dossier en het eerdere risico-incident. En zonder de maatregelen goed te doordenken en bewust te zijn van alle implicaties. Het is een kwestie van optimaliseren, aanscherpen en kalibreren met aandacht voor gedrag. In plaats van het proberen dichtregelen van het proces waardoor de gehele bestuurlijke besluitvorming stroperig wordt.
2. Schijnveiligheid: het gevoel kan ontstaan dat met de verbetering van het bestuurlijk besluitvormingsproces de risico's op herhaling van een incident zoals de casus van 'Het Bijzondere huis' wegneemt. Dit is in onze optiek niet het geval. Professionalisering van het bestuurlijk besluitvormingsproces is een helpende maatregel, maar neemt de risico's niet volledig weg. Het continu bespreekbaar maken van integriteitskwesaties en een duidelijke plek creëren waar betrokkenen integriteitsvraagstukken kunnen delen zijn effectieve maatregelen. Tegelijkertijd: niet-integer gedrag / opzettelijke normschending is niet uit te bannen en vraagt altijd aandacht.

In dit plan van aanpak hebben wij dus niet de illusie dat we, door het op papier goed te organiseren, alle risico's uitsluiten. Het gaat erom te werken aan een sfeer en cultuur waarin een continu gesprek mogelijk is over integriteit en zorgvuldigheid. De verbetermaatregelen gaan daarmee ook over cultuur, leren en gedrag.

3.3.5 Prioritering van maatregelen

Er ligt een stevig pakket aan maatregelen. En dat in een context van beperkte capaciteit. Dit vraagt keuzes maken en prioriteren. In de volgende paragraaf hebben wij een visuele weergave opgenomen van de verbetersporen en maatregelen, met daarbij aangegeven de maatregelen die wat ons betreft prioritering hebben. We geven hieronder een toelichting op de prioritering.

Helderheid over het proces

We adviseren om te starten met de geprioriteerde verbetermaatregelen binnen verbeterspoor 1, omdat deze maatregelen normerend en richtinggevend zijn voor de overige verbetermaatregelen. Door het proces voor bestuurlijke besluitvorming in één visueel aantrekkelijk document vorm te geven, ligt er een goede basis die ervoor zorgt dat in een oogopslag helder is wat de afspraken en procedures zijn.

Heldere rollen en een open cultuur

Er is al gestart met de formalisering van de afstemming tussen de (waarnemend) burgemeester en de gemeentesecretaris. We adviseren om deze maatregel te prioriteren, omdat het daarmee als een 'slot op de deur' fungeert. Aan dit slot wordt verder invulling gegeven wanneer in de agendacommissie de kwaliteitsnormen stevig worden gehanteerd. Dat heeft dan een positief effect op het gehele bestuurlijke besluitvormingsproces. Dit zal op de korte termijn tot meer 'uitval' leiden, vaker zullen stukken aangehouden worden. Daarom is het belangrijk om deze maatregel te implementeren in combinatie met het periodiek bespreken van de kwaliteit met het MT BUCH langs de aangehouden stukken. Daarmee combineer je de hogere kwaliteitsstandaarden aan een verbetercyclus.

Daarnaast is het belangrijk direct in te zetten op een cultuur van het bespreekbaar maken van integriteitsvraagstukken. Dit is een maatregel die prioriteit vraagt omdat de schending van de integriteit aanleiding is geweest voor het onderzoek (Bij)zonder Besluit en daarmee van dit plan van aanpak.

Kwaliteit van stukken

Om de benodigde kwaliteitsslag te maken is het belangrijk ook de kwaliteit van stukken prioriteit te geven. Door de accorderingsroute te herontwerpen gaan jullie aan de slag om de kwaliteitscontrole te verbeteren en efficiënter in te richten. Hiermee laat je aan de organisatie zien dat kwaliteit iets is van iedereen. In het verlengde hiervan is het belangrijk de kwaliteit van stukken te monitoren en bespreekbaar te maken.

Robuuste ondersteuning

De positie van de assistent-gemeentesecretaris is het meest kwetsbare punt in de accorderingsroute. Hier komen nu teveel taken samen. In het verlengde hiervan moet er goede ondersteuning worden geboden aan stellers van stukken. Hiermee wordt voorkomen dat "fouten" er pas bij de assistent-gemeentesecretaris uit worden gehaald. Hiermee neemt de druk op de assistent-gemeentesecretaris af.

Systemen

Dit alles betekent dat we niet adviseren om te starten met het spoor van Toegankelijke en flexibele IT-systemen. Het is nodig om eerst het besluitvormingsproces strak te trekken alvorens verder te investeren in de systeemondersteuning. De huidige systemen zijn soms lastig, maar met de juiste toepassing en uitleg lijkt het voorlopig ook uitvoerbaar zonder significante systeemverbeteringen.

3.3.6 Vervolgstappen

Dit plan van aanpak vormt de basis om een opdracht te geven aan een (tijdelijke) implementatiemanager. Maar de verbetermaatregelen vragen nog een uitwerking naar een uitvoeringsplan. Met daarin de uitwerking van de verbetermaatregelen inclusief een detailplanning, een uitgewerkte projectstructuur, benodigde middelen en nadere beschrijving van de monitoring en evaluatie. Het opstellen van dit uitvoeringsplan kan de eerste opdracht zijn voor de implementatiemanager.

Veel van de maatregelen zijn BUCH-gerelateerd. Het is belangrijk om de BUCH werkorganisatie een positie te geven in de projectstructuur. Daarnaast adviseren we om het plan van aanpak ook te agenderen voor het BUCH bestuur, zodat het bestuur lerend in gesprek kan gaan hoe de verschillende gemeenten omgaan met de bestuurlijke besluitvorming en in hoeverre dit plan van aanpak in lijn is met de beoogde ontwikkeling vanuit andere gemeenten. Daarmee stuurt het BUCH bestuur op de samenhang en samenwerking.

3.4 Visualisatie verbetermaatregelen

In onderstaande figuur zijn de maatregelen per verbeteringspoor gevisualiseerd. Per maatregel staat opgenomen waar het primaat ligt voor de uitvoering, de geschatte doorlooptijd, de prioriteitstelling en de voortgangstatus.

Spoor 1: Een doelgericht en rechtmatig bestuurlijk besluitvormingsproces	Organisatie	Termijn	Prio	Gestart
A. Beschrijf in één document – met heldere visuals - het volledige proces van bestuurlijke besluitvorming inclusief afspraken, deadlines en randvoorwaarden.	BUCH	Kort	!	
B. Maak afspraken over hoe om te gaan met het afwijken van het bestuurlijk besluitvormingsproces. Bepaal hierbij afwijkingsgronden en bijpassende routing. Leg deze afspraken vast in het document ‘bestuurlijk besluitvormingsproces’.	Bergen	Kort	!	
C. Zorg ervoor dat de formele wijzigingen in stukken administratief navolgbaar zijn door bijvoorbeeld met versiebeheer te werken en notities bij te houden over gemaakte wijzigingen in het zaakstelsel.	Bergen	Kort		
D. Maak in het archief informatie over stukken inzichtelijk. Maak afspraken over welke informatie er wordt gearcheeerd.	Bergen i.s.m. BUCH	Midden-lang		
Spoor 2: Scherpe rollen en verantwoordelijkheden en een open cultuur voor een effectief (ambtelijk-) bestuurlijk samenspel	Organisatie	Termijn	Prio	Gestart
E. Toets of de rollen, verantwoordelijkheden en mandaten voldoende helder staan beschreven.	Bergen	Kort		
F. Formaliseer afstemming tussen de burgemeester en de gemeentesecretaris voorafgaand aan een collegevergadering.	Bergen	Kort	!	😊
G. Heb periodiek aandacht in het college voor het gesprek over het (ambtelijk-) bestuurlijk samenspel.	Bergen	Kort		
H. Zorg dat er afspraken zijn over het (ambtelijk-) bestuurlijk samenspel.	Bergen	Kort		
I. Creëer een cultuur waarin ruimte is om integriteitsvraagstukken bespreekbaar te maken	Bergen	Midden-lang	!	
Spoor 3: Toegankelijke en flexibele IT-systemen	Organisatie	Termijn	Prio	Gestart
J. Heroverweeg of JOIN een toekomstbestendig systeem is voor de vier gemeenten	BUCH	Kort		
K. Indien doorgegaan wordt met JOIN: Optimaliseer de huidige mogelijkheden in JOIN	BUCH	Lang		
L. Blijf sturen op het gebruik van JOIN om de gewenste procedures te volgen. Begeleid medewerkers.	BUCH	Midden-lang		
Spoor 4: Kwaliteitsborging- en verbetering	Organisatie	Termijn	Prio	Gestart
M. Maak formats gebruiksvriendelijker en helpend om kwalitatief goede stukken op te stellen.	BUCH en raden	Midden-lang		
N. Herontwerp de accorderingsroute, zodat er aan de voorkant scherpere controle is om aan de achterkant minder stukken te hoeven aan te houden om technische redenen.	BUCH	Midden-lang	!	
O. Monitor de kwaliteit van de stukken en bespreek deze kwaliteit in een periodiek kwaliteitsoverleg.	Bergen i.s.m. BUCH	Kort	!	
P. Start op casusniveau met het bespreken van de kwaliteit van stukken (die zijn teruggestuurd naar de steller).	Bergen i.s.m. BUCH	Kort		
Q. Bepalen welke kerntrainingen nodig zijn voor ambtenaren die college- en raad adviseren.	BUCH	Midden-lang		
Spoor 5: Een robuuste ondersteuning van de bestuurlijke besluitvorming	Organisatie	Termijn	Prio	Gestart
R. Kwetsbaarheden wegnemen in de Bergense taken rondom de accorderingsroute.	Bergen	Kort	!	
S. Bepaal hoe je de ondersteuning op de kwaliteit van de stukken kan verstevigen. Formuleer hiervoor scenario's.	BUCH	Midden-lang	!	
T. Ambieer op termijn het harmoniseren van de bestuurlijke besluitvormingsproces in de diverse gemeenten, zodat de ondersteuning vanuit de BUCH effectiever is in te richten.	BUCH	Lang		

4. Uitwerking verbetermaatregelen

Dit hoofdstuk is een uitwerking van alle verbetermaatregelen. Zoals gezegd is de beschrijving op hoofdlijnen, bij implementatie is een nadere uitwerking nodig. We schetsen hier ook de werkafspraken die op korte termijn nodig zijn (en deels al gerealiseerd).

Verbeterspoor 1: Een doelgericht en rechtmatig bestuurlijk besluitvormingsproces met duidelijke kwaliteitsnormen

A. Beschrijf in één document - met heldere visuals - het volledige proces van bestuurlijk besluitvorming inclusief afspraken, deadlines en randvoorwaarden.

Het doel van deze verbeterstap is dat het voor alle betrokkenen in één oogopslag helder is wat de afspraken en procedures zijn rondom het bestuurlijke besluitvormingsproces. Dit helpt om met elkaar gestructureerd en volgens afspraak te kunnen werken. Op dit moment staan processen en afspraken in verschillende documenten benoemd. Verwijs in dit document waar nodig naar achterliggende documentatie. Het is belangrijk dat er ook wordt afgesproken wie eigenaar is van dit document en wie dus zorgdraagt voor updates en versiebeheer. Deze verbeterstap heeft de gemeente Bergen op te pakken samen met de BUCH werkorganisatie, zodat er geborgd wordt dat het hoofdproces van bestuurlijke besluitvorming eenduidig wordt opgepakt. Dit vraagt een harmonisatie van de afspraken en procedures tussen de vier gemeenten. Harmonisatie mag nooit de beslissingsruimte van bestuurders inperken. Harmonisatie blijft complex en politiek gevoelig. We adviseren deze maatregelen in twee stappen uit te voeren: stap 1 is een eenduidig proces, stap 2 zijn eenduidige afspraken en deadlines.

B. Maak afspraken over hoe om te gaan met het afwijken van het bestuurlijk besluitvormingsproces. Bepaal hierbij afwijkingsgronden en bijpassende routing. Leg deze afspraken vast in het document 'bestuurlijk besluitvormingsproces'.

Het doel van deze verbeterstap is dat er dezelfde verwachtingen zijn hoe en wanneer af te wijken van het standaardproces. De afspraken dragen bij aan het transparant en navolgbaar afwijken en voorkomt willekeur. Dit draagt bij aan een professionele en bewuste afweging. Dit voorkomt gedoe achteraf. Momenteel zijn er geen afspraken hierover. Heb bij het opstellen van de afspraken oog voor wat de praktijk vraagt en waak ervoor te veel afwijkingsmogelijkheden op te stellen, voordat de uitzondering de regel wordt. Werk met principes en uitgangspunten in plaats van regels. De praktijk is immers nooit volledig te vangen in regels. Formuleer voor de uitzonderingen wat er nodig is om toch een kwalitatieve bespreking te hebben van stukken, zoals het inlassen van leespauses zoals recent is afgesproken. Deze verbeterstap is op korte termijn te realiseren binnen de gemeente Bergen, omdat het geen systeemaanpassingen vraagt. We adviseren om de afspraken te bespreken in het BUCH bestuur, zodat er een waardevol gesprek kan ontstaan over het (ambtelijk-) bestuurlijk samenspel en de afspraken tussen de gemeenten waar mogelijk afgestemd kan worden. Vanuit de BUCH werkorganisatie is het wenselijk dat de diversiteit in de afwijkende routes wordt beperkt.

C. Zorg ervoor dat de formele wijzigingen in stukken administratief navolgbaar zijn door bijvoorbeeld met versiebeheer te werken en notities bij te houden over gemaakte wijzigingen in het zaakstelsel.

Het doel van deze verbeterstap is het vergroten van de zorgvuldigheid en legitimiteit van besluiten. Het maakt inzichtelijk hoe stukken tot stand zijn gekomen en welke afwegingen er zijn gemaakt in het totstandkomingsproces. Momenteel bestaat dit inzicht onvoldoende. Heb bij het doorvoeren van deze verbeterstap oog voor de gebruiksvriendelijkheid van het systeem. Is dit niet op orde dan is het risico groot dat werkafspraken niet worden gevolgd. Deze verbetermaatregel is grotendeels op korte termijn te realiseren, daar waar het gaat over de gebruikersafspraken van het systeem. Daar waar systeemaanpassingen nodig zijn kan de doorlooptijd langer worden.

- D. Maak in het archief informatie over stukken inzichtelijk. Maak afspraken over welke informatie er wordt gearhiveerd. Hiervoor is het nodig om bijvoorbeeld collegebesluiten, verslaglegging en raadvragen te koppelen aan specifieke stukken in het zaaksysteem.**

Het doel van deze verbeterstap is het vergroten van de transparantie en navolgbaarheid van uiteindelijke besluiten. Momenteel is er weinig informatie (gestructureerd) beschikbaar over gemaakte stukken. Dit zorgt ervoor dat het niet altijd duidelijk is hoe iets tot stand is gekomen en welke afwegingen of gebeurtenissen hebben geleid tot een stuk. Heb bij het doorvoeren van deze verbeterstap oog voor de gebruiksvriendelijkheid van het systeem. Is dit niet op orde dan is het risico groot dat werkafspraken niet worden gevolgd. Creëer eerst een goed doordacht archiveringsplan dat ook uitvoerbaar is en waarvan de randvoorwaarden zijn ingeregeld. Maak in het archiveringsplan afwegingen of de moeite die het kost opweegt tegen het belang. Zorg dat er commitment is bij alle betrokkenen op het archiveringsplan alvorens te sturen op navolging in de uitvoering. Deze verbetermaatregel is op middellange termijn te realiseren. Er is een gedegen archiveringsplan nodig dat getest moet worden, waarschijnlijk zijn er ook systeemaanpassingen nodig.

Verbeterspoor 2: Scherpe rollen en verantwoordelijkheden en een open cultuur voor een effectief (ambtelijk-) bestuurlijk samenspel

- E. Toets of de rollen, verantwoordelijkheden en mandaten correct en helder staan beschreven in het document ‘bestuurlijk besluitvormingsproces’. En pas de tekst waar nodig aan in het Reglement van Orde van het college van burgemeesters en wethouders, de instructie voor de gemeentesecretaris en handboek van de wethouder.**

Het doel van deze verbeterstap is te zorgen dat voor iedereen helder is wat ieders rol, verantwoordelijkheid en mandaat is in het besluitvormingsproces. Bovendien dient dit eenduidig beschreven te staan in alle documenten die hierover gaan. Dat zorgt ervoor dat het fundament op orde is. Het is belangrijk dat er ook wordt vastgelegd hoe er wordt omgegaan met eventuele wijzigingen/aanpassingen van de rollen, verantwoordelijkheden en mandaten. Het kan hierin helpend zijn om niet alleen te beschrijven welke rollen, verantwoordelijkheden en mandaten er zijn, maar ook te beschrijven welke mandaten *niet* gelden bijvoorbeeld het feit dat een wethouder niet zelfstandig tekenbevoegd is. Doe dat zeker voor de zaken die een hoog afbreukrisico hebben. Deze verbeterstap is op korte termijn te realiseren binnen de gemeente Bergen. Werk op de middellange termijn toe naar het harmoniseren van de rollen en verantwoordelijkheden tussen de vier gemeenten. Beschrijf dit op hoofdlijnen om speelruimte te creëren voor de vier gemeenten.

- F. Formaliseer de afstemming tussen de burgemeester en de gemeentesecretaris voorafgaand aan een collegevergadering. Richt een agendacommissie in die beoordeelt of stukken in technische zin voldoen om te kunnen bespreken in het college. De agendacommissie bepaalt de definitieve agenda en bereidt deze voor (is al deels gerealiseerd).**

Het doel van deze verbetermaatregel is dat er regie is op de college agenda en tegelijkertijd wordt gewaarborgd dat vergaderingen zorgvuldig worden voorbereid. Een agendacommissie komt wekelijks bij elkaar. We adviseren om de burgemeester, de gemeentesecretaris, de assistent-gemeentesecretaris en concerncontroller structureel deel te laten nemen. Een juridisch adviseur die op afroep betrokken kan worden lijkt afdoende. Voorheen was er geen geformaliseerd vooroverleg. Er is al gestart met het formaliseren en professionaliseren van het vooroverleg van de collegevergadering door het overleg structureel in te plannen en aandachtspunten vast te leggen. Voor de verdere implementatie is het ook belangrijk om selectief te zijn wat wel en wat niet in de formele afstemming wordt besproken. Deze verbeterstap is op korte termijn te realiseren binnen de gemeente Bergen, het vraagt geen systeemaanpassingen. Werk op de middellange termijn naar het harmoniseren van dit gremium als vaste processtap in het besluitvormingsproces tussen de vier gemeenten. Er is vervolgens speelruimte voor de gemeenten wat de exacte invulling van het gremium is. Bij harmonisatie is het systeem ook beter aan te sluiten op de agendacommissie.

G. Heb periodiek aandacht in het college voor het gesprek over het (ambtelijk-) bestuurlijk samenspel. Nodig hiervoor periodiek sleutelspelers in de bestuurlijke besluitvorming uit, zoals de algemeen directeur van BUCH, raadsgriffier en de concerncontroller.

Het doel van deze verbeterstap is dat het (ambtelijk-) bestuurlijk samenspel een continue onderwerp van gesprek is. Het gaat immers niet alleen om het technisch inregelen, maar ook om het gedrag van betrokkenen. Het kan niet worden "afgevinkt". Om de kwaliteit te borgen moet dit onderwerp van gesprek blijven. Momenteel wordt dit gesprek weinig tot niet gevoerd. Let bij het doorvoeren van deze maatregel erop dat het een samenspel is, waarbij ieder een andere rol heeft. Hierbij kan het helpend zijn een paar keer per jaar een onafhankelijke gesprekleider in te zetten. Deze verbetermaatregel is een 1^e keer op korte termijn te realiseren, maar vraagt structureel aandacht.

H. Zorg ervoor dat er afspraken zijn over het (ambtelijk-) bestuurlijk samenspel. Deze afspraken geven richting aan de wijze van samenwerking en zorgen voor eenduidige onderlinge verwachtingen.

Het doel van deze verbeterstap is medewerkers inzicht te geven vanuit welke uitgangspunten voor (ambtelijk-) bestuurlijk samenspel zij handelen. Het proces voor bestuurlijke besluitvorming moet immers aansluiten bij de afspraken die gemaakt zijn over het (ambtelijk-) bestuurlijk samenspel. Dit kader is er nu onvoldoende, waardoor ook niet helder is hoe er gehandeld kan worden bij integriteits-vraagstukken. Door een aantal 'spelregels' met elkaar af te spreken en dit in een interactief proces met elkaar te doen, wordt helder wat onderlinge afspraken zijn en ontstaat al meer een cultuur van samenwerking. Deze verbeterstap is op korte termijn te realiseren binnen de gemeente Bergen, omdat het geen systeemaanpassingen vraagt. Onderdeel van de afspraken kunnen ook de afspraken zijn die recent zijn herbevestigd, zoals dat portefeuillehouders in beginsel niet zónder ambtelijke ondersteuning afspraken ingaan en dat zelf stukken schrijven en opmaken in Bergen niet acceptabel is. We adviseren om de afspraken te bespreken in het BUCH bestuur, zodat er een waardevol gesprek kan ontstaan over het (ambtelijk-) bestuurlijk samenspel en de afspraken tussen de gemeenten waar mogelijk afgestemd kan worden. Vanuit de BUCH werkorganisatie is het helpend als de spelregels eenduidig zijn.

I. Creëer een cultuur waarin ruimte is om integriteitsvraagstukken bespreekbaar te maken

Het doel van deze verbetermaatregel is om ervoor te zorgen dat integriteitsvraagstukken vroegtijdig wordenesignaleerd, besproken en opgepakt. Dit vraagt een open cultuur waarin collegeleden, ambtenaren en andere betrokkenen de ruimte voelen om integriteitsvraagstukken bespreekbaar te maken. Ook wanneer er belangen zijn om de vraagstukken niet te bespreken. En ook wanneer het vermoeden van on-integer gedrag lastig hard te maken is en vooral vage signalen zijn. Hierover zijn afspraken en processen nodig waardoor het duidelijk is wanneer en waar je vermoedens van integriteitsschending kan delen. De crux zit echter in een stimulerende cultuur waarin er ruimte is om je uit te spreken, voorbij het ongemak. Ten tijde van het vorige college was deze cultuur er soms niet. Zorg dat het onderwerp integriteit op verschillende plekken in de organisatie wordt geagendeerd, zodat het gespreksonderwerp actueel blijft.

Verbeterspoor 3: Een toegankelijk en flexibel IT-systeem

J. Heroverweeg of JOIN een toekomstbestendig systeem is voor de vier gemeenten in het ondersteunen van de bestuurlijke besluitvorming.

Het doel van deze verbetermaatregel is ervoor zorgen dat de organisatie gebruik maakt van het systeem dat het meest passend is bij de aard en werkzaamheden van de organisatie. Momenteel geven de signalen over hoe er wordt gewerkt met het systeem aanleiding tot heroverweging. Tegelijkertijd lijken de volledige functionaliteiten van JOIN nog niet benut te worden. JOIN biedt juist een uitgebreide mogelijkheid voor documentbeheer en workflowbeheer. In den landen wordt JOIN wel als beperkt gebruiksvriendelijk gezien. Wees bij heroverweging ervan bewust dat er één ambtelijke organisatie is die voor vier gemeenten werkt en de uiteindelijke oplossing passend moet zijn voor iedereen. Weeg het scenario van het optimaliseren van JOIN (maatregel K) af tegen de voor- en nadelen van alternatieve systemen. Een keuze voor een nieuw systeem vraagt

veel tijd en energie en heeft impact op het huidige proces. Het uitvoeren van het onderzoek is op relatief korte termijn te realiseren. Een eventuele transitie naar een nieuw systeem is een lange termijn maatregel.

K. Indien doorgegaan wordt met JOIN: Optimaliseer de huidige mogelijkheden in JOIN. Inventariseer nog een keer goed waar de kansen liggen om JOIN te optimaliseren. Creëer een long-list van quick wins en stuur op de uitvoering.

Het doel van de verbeterstap is om op korte termijn JOIN te optimaliseren zodat het proces gefaciliteerd wordt. Dit zorgt ook voor gebruiksvriendelijkheid. Op dit moment worden er door gebruikers diverse ongemakken ervaren. Denk hierbij aan de inflexibiliteit om documentnamen aan te passen. De ongemakken zorgen ervoor dat medewerkers alternatieve werkwijzen zoeken en dit gaat ten koste van (de navolgbaarheid van) het proces. Let bij het opstellen van de long-list erop dat je uit alle geledingen van de organisatie de behoefte ophaalt. Het helpt om een gestandaardiseerde werkwijze te hanteren bij het doorvoeren van verbeteringen. Per verbetering is de implementatietijd in te schatten. De verbeterstap is uit te voeren door de BUCH-werkorganisatie en maakt afstemming tussen de vier gemeenten noodzakelijk.

L. Blijf sturen op het gebruik van JOIN om de gewenste procedures te volgen. Begeleid medewerkers hierin.

Het doel van deze verbeterstap is dat JOIN een systeem is dat de manier van werken faciliteert. Het is belangrijk dat de medewerkers die hiermee werken, ook leren hoe zij het goed kunnen toepassen. Dit vraagt een standaardisatie en vereenvoudiging van instructies en trainingen. Deze verbetermaatregel is op middellange termijn te realiseren. Dit is een opdracht voor de BUCH-werkorganisatie en vraagt daarmee afstemming tussen de gemeenten. Bij voorkeur is deze verbetermaatregel volgend op de standaardisatieslag in het bestuurlijk besluitvormingsproces. Zodat één training gegeven kan worden voor de toepassing van JOIN binnen de vier gemeenten.

Verbeterspoor 4: Kwaliteitsborging- en verbetering

M. Maak formats gebruiksvriendelijk om kwalitatief goede stukken op te stellen. Maak in het format ruimte om de adviezen uit de organisatie (juridische adviezen etc.) expliciet te noemen, zodat alle informatie in één stuk komt om een weloverwogen besluit te kunnen nemen.

Het doel van deze verbeterstap is dat medewerkers kunnen werken met formats die daadwerkelijk helpend en faciliterend zijn in plaats van belemmerend. Momenteel worden bestaande formats onvolledig gebruikt omdat deze niet helpend zijn. Voor het doorontwikkelen van deze formats moet aandacht zijn voor (1) welke onderdelen moeten formeel in het document staan, (2) wat helpt medewerkers om een goed document te schrijven en (3) zijn er goede voorbeelden van andere gemeenten voor deze formats. Deze verbeterstap is relatief snel te realiseren, maar vraagt wel afstemming met medewerkers en afstemming tussen de vier gemeenten.

N. Herontwerp de accorderingsroute, zodat er aan de voorkant scherpere controle is om aan de achterkant minder stukken te hoeven aan te houden om technische redenen.

Het doel van deze verbeterstap is om de kwaliteitscontrole te verbeteren en efficiënter in te richten. De daadwerkelijke controles lijken op dit moment relatief beperkt te zijn. Er is weinig aandacht voor de juridische consequentie en teamleiders hebben een zeer beperkte rol. Let bij het herontwerpen van de accorderingsroute op de risico-regel reflex. Meer controle is niet altijd beter. Het gaat om kwalitatieve controle en niet om 'vinkjes zetten'. De accorderingsroute moet realistisch en werkbaar zijn. Uitdagend hierin is de grote span-of-attention van teamleiders. Creëer waar mogelijk in de accorderingsroute een onderscheid tussen de reguliere en risicovolle stukken. Richt structurele juridische checks in op de risicovolle stukken. Maak onderscheid tussen de advies en accorderingsrollen. Zorg ervoor dat JOIN deze accorderingsroute helpend ondersteunt. Deze verbetermaatregel is op middellange termijn te realiseren, het vraagt naast procesaanpassingen ook systeemaanpassingen. Het is nodig om dit in afstemming met de vier gemeenten te doen. We denken dat op korte termijn het onderscheid tussen regulier en risicovol al ingericht kan worden, zodat er op korte termijn al ruimte ontstaat om scherper te controleren op risicovolle stukken.

- O. Monitor periodiek (bijvoorbeeld elk kwartaal) de kwaliteit van de stukken en het verloop van het bestuurlijke besluitvormingsproces. Bepaal of de geformuleerde verbeteringen in het plan van aanpak tot resultaat leiden en/of wijzigingen nodig zijn. Ontwikkel bijvoorbeeld een dashboard waarin de prestaties inzichtelijk worden gemaakt.**

Het doel van deze verbeterstap is inzicht te krijgen in de kwaliteit van de stukken en de kwaliteit van het bestuurlijke besluitvormingsproces. Er wordt met dit plan van aanpak ingezet op een doorontwikkeling en kwaliteitsverbetering. Door continue monitoring kan er worden geïntervenieerd wanneer er consequent ondermaatse kwaliteit wordt geleverd. Eveneens is dit helpend om de kwaliteit een voortdurend punt van aandacht te laten zijn. Let er bij het doorvoeren van deze maatregel op dat duidelijk is wat er onder kwaliteit wordt verstaan. Indien er met een dashboard gewerkt gaat worden, dien dit gebruiksvriendelijk te zijn. Het monitoren (en de bespreking van de resultaten in bijvoorbeeld een kwaliteitsoverleg) kan op korte termijn gerealiseerd worden. Dit is een overleg tussen de gemeentesecretaris, de assistent-gemeentesecretaris en de MT BUCH waarin zij samen bespreken hoe het gaat en welke rode draden zij zien. Input daarvoor is bijvoorbeeld het overzicht van de stukken die zijn aangehouden voor bespreking.

- P. Start op casusniveau met het bespreken van de kwaliteit van stukken. Creëer een lerend driehoeksgesprek tussen de steller, de leidinggevende van de steller en de gemeente Bergen (in persoon van de assistent gemeentesecretaris) langs de kwaliteitsnormen.**

Het doel van deze verbeterstap is kwaliteitsverbetering als een continue lerend proces inrichten. Momenteel is er beperkt aandacht voor leren en ligt de focus meer op het aanleveren van een stuk richting het college. Momenteel wordt de steller enkel per mail op de hoogte gebracht van de wijzigingen. De leidinggevende wordt op dit moment niet door de gemeente Bergen op de hoogte gebracht van deze wijzigingen. Het driehoeksgesprek is bedoeld om met elkaar inzicht te krijgen hoe de kwaliteit is te verbeteren. Door dit te organiseren, wordt het met elkaar leren ook steeds normaler in de organisatie. In het gesprek kunnen de kwaliteitsnormen worden langsgelopen. Deze verbetermaatregel is op korte termijn te realiseren voor Bergen. De impact wordt groter wanneer alle vier de gemeenten dit gaan doen.

- Q. Inventariseer welke kerntrainingen nodig zijn voor ambtenaren die college- en raad adviseren. En zorg voor het professionaliseren en standaardiseren van deze kerntrainingen. Denk aan trainingen zoals projectmatig werken; bestuurlijke besluitvorming; schrijven van college- en raadsvoorstellen.**

Het doel van deze verbetermaatregel is te zorgen dat medewerkers ook de skills hebben die nodig zijn om de juiste kwaliteit te leveren. Het zijn immers niet procedures, maar mensen die gaan zorgen voor de nodige kwaliteitsslag. Let bij het aanbieden van trainingen op dat er maatwerk wordt geleverd. Inventariseer welke competenties er te ontwikkelen zijn en pas daar het trainingsaanbod op aan. Deze verbetermaatregel is op middellange termijn te realiseren. Het vraagt een goede analyse van de behoeften, standaardisatie van trainingen kan tijd kosten.

Verbeterspoor 5: Robuuste ondersteuning in de bestuurlijke besluitvorming

- R. Kwetsbaarheden wegnemen in de Bergense taken rondom de accorderingsroute .**

Het doel van deze verbeterstap is ervoor te zorgen dat het proces van bestuurlijke besluitvorming minder kwetsbaar wordt georganiseerd. Op dit moment worden de meeste taken van de gemeente Bergen in de accorderingsroute uitgevoerd door één functionaris, de assistent-gemeentesecretaris. Dit is kwetsbaar. In het wegnemen van kwetsbaarheden hanteren wij het uitgangspunt dat drie personen één taak moeten uitvoeren. Dit is in de Bergense context een uitdaging, maar wel een goed streven. Maak in de taakverdeling rondom de accorderingsroute onderscheid tussen operationele taken, zoals het monitoren van deadlines en het checken van procedures en de inhoudelijke kwaliteitschecks in hoeverre bestuurs- en raadsvoorstellen aansluiten op de politieke dynamiek. Deze verbeterstap is op korte termijn te realiseren wanneer de taken zijn onder te verdelen binnen de huidige capaciteit.

- S. Inventariseer hoe de ondersteuning op de kwaliteit van de stukken verstevigd kan worden. Formuleer hiervoor verschillende scenario's (zoals het inzetten van een bestuurs hulp in de domeinen met een coachende rol richting de stellers, een bestuursteam binnen de BUCH die stukken 'besluitvormingsproof' maakt of het verstevig van de controle binnen de gemeente Bergen.**

Het doel van deze verbetermaatregel is het borgen van een goede ondersteuning zodat de kwaliteit van de stukken verbeterd kan worden. Het is hiervoor belangrijk dat er een uitgebreidere inventarisatie plaatsvindt van mogelijkheden hiervoor. Ontwikkel hiervoor diverse scenario's, waarbij er kritisch gekeken moet worden dat 'bypasses' (of het overnemen van verantwoordelijkheden) voorkomen worden. Bijvoorbeeld een bestuursteam moet faciliteren en ondersteunen maar niet de verantwoordelijkheid van de steller, de businesscontroller en de teamleider overnemen.

- T. Ambieer op termijn het harmoniseren van de bestuurlijke besluitvormingsproces in de diverse gemeenten, zodat de ondersteuning vanuit de BUCH effectiever is in te richten. Hiermee is op termijn ook de volledige IT-ondersteuning richting college en raden gelijk te trekken.**

Het doel van deze verbeterstap is het op termijn verder harmoniseren van het besluitvormingsproces. Dit uitgaande van het idee dat je als een fusieorganisatie effectiever kan worden bij harmonisatie. Zorg voor voldoende draagvlak in de colleges, laat hiervoor de voordelen van harmonisatie in de praktijk zien én de weerbarstigheid van procesverschillen. Harmonisatie kan een kwaliteitsverbetering voor iedereen opleveren. In de praktijk biedt vaak een stevig geharmoniseerd proces meer speelruimte, omdat de basiskwaliteit op orde is. Op dit moment zijn er gebreken in de IT-ondersteuning, is de datakwaliteit zeer beperkt. Hierdoor is het proces in de praktijk lastig te sturen en te managen, waardoor er weinig ruimte blijft voor overstijgend denken. Natuurlijk ligt harmonisatie altijd politiek-gevoelig. Neem voor het doorvoeren van deze maatregel echt de tijd en zorg ervoor dat alle vier de gemeenten zijn aangehaakt.

Nadere werkafspraken

Naast bovenstaande verbetermaatregelen zijn er ook een aantal werkafspraken die helpen om de bestuurlijke besluitvorming te verbeteren. Deze werkafspraken zijn op korte termijn te realiseren of zijn al gerealiseerd. We noemen ze hier kort:

- Zorg ervoor dat alle besluiten duidelijk worden vastgelegd en dat er argumentatie wordt vastgelegd wanneer geagendeerde besluitvormingspunten niet tot een besluit komen.
- Maak in de titel van stukken kenbaar over of het gaat over raadsvoorstellen dan wel collegevoorstellen.
- Werk met beknopte notulen in het college zodat navolgbaar wordt wat is besproken en wat is besloten.
- Het college maakt de agenda en besluitenlijst actief openbaar. Aandachtspunten hierbij zijn:
 - Wijze van omgaan met vertrouwelijke agendapunten. Bijvoorbeeld meningsvormende agendapunten waar nog geen besluit over wordt genomen welke eigenlijk niet op de openbare agenda geplaatst zouden moeten worden.
 - Twee vaste agenda's, bijvoorbeeld een openbare en (bij hoge uitzondering) een vertrouwelijke agenda.
 - Wijze van beschrijven van de agendapunten.
 - Wijze van publiceren van de agenda en de besluitenlijst
- Al gerealiseerd: sinds de vergadering van 17 oktober 2023 wordt ook de conceptbesluitenlijst waar de assistent gemeentesecretaris de "met dien verstande" teksten die als aanvulling op besluiten worden opgenomen en in bepaalde gevallen in het besluit moeten worden verwerkt, bij het vaststellen van de besluitenlijst van de week ervoor gevoegd. Ook wordt hier de reden van het aanhouden van een advies opgenomen, wat dient als input voor de aangehouden stukkenlijst die wekelijks bij de collegestukken is gevoegd.
- Al gerealiseerd: vanaf begin oktober 2023 worden de portefeuillehouders ook meegenomen in de mailwisseling tussen de assistent gemeentesecretaris en de opstellers van adviezen over opgenomen wijzigingen en aanvullingen van de adviezen

5. Planning verbetermaatregelen

Planning implementatie verbetermaatregelen													
Planning	Jan '25	Feb '25	Maart '25	April '25	Mei '25	Jun '25	Jul '25	Aug '25	Sept '25	Okt '25	Nov '25	Dec '25	Jan '26
Spoor 1: Een doelgericht en rechtmatig bestuurlijk besluitvormingsproces													
A. Beschrijf in één document - met heldere visuals - het volledige proces van bestuurlijke besluitvorming inclusief afspraken, deadlines en randvoorwaarden.													
B. Maak afspraken over hoe om te gaan met het afwijken van het bestuurlijk besluitvormingsproces. Bepaal hierbij afwijkingsgronden en bijpassende routing. Leg deze afspraken vast in het document 'bestuurlijk besluitvormingsproces'.													
C. Zorg ervoor dat de formele wijzigingen in stukken administratief navolgbaar zijn door bijvoorbeeld met versiebeheer te werken en notities bij te houden over gemaakte wijzigingen in het zaakstelsel.													
D. Maak in het archief informatie over stukken inzichtelijk. Maak afspraken over welke informatie er wordt gearhiveerd.													
Spoor 2: Scherpe rollen en verantwoordelijkheden en een open cultuur voor een effectief (ambtelijk-) bestuurlijk samenspel													
E. Toets of de rollen, verantwoordelijkheden en mandaten voldoende helder staan beschreven.													
F. Formaliseer afstemming tussen de burgemeester en de gemeentesecretaris voorafgaand aan een collegevergadering.													
G. Heb periodiek aandacht in het college voor het gesprek over het (ambtelijk-) bestuurlijk samenspel.													
H. Zorg dat er afspraken zijn over het (ambtelijk-) bestuurlijk samenspel.													
I. Creëer een cultuur waarin ruimte is om integriteitsvraagstukken bespreekbaar te maken (doorlopend).													
Spoor 3: Toegankelijke en flexibele IT-systemen													
J. Heroverweeg of JOIN een toekomstbestendig systeem is voor de vier gemeenten													
K. Indien doorgegaan wordt met JOIN: Optimaliseer de huidige mogelijkheden in JOIN													
L. Blijf sturen op het gebruik van JOIN om de gewenste procedures te volgen. Begeleid medewerkers (doorlopend).													
Spoor 4: Kwaliteitsborging- en verbetering													
M. Maak formats gebruiksvriendelijker en helpend om kwalitatief goede stukken op te stellen.													
N. Herontwerp de accorderingsroute, zodat er aan de voorkant scherpere controle is om aan de achterkant minder stukken te hoeven aan te houden om technische redenen.													
O. Monitor de kwaliteit van de stukken en bespreek deze kwaliteit in een periodiek kwaliteitsoverleg.													
P. Start op casusniveau met het bespreken van de kwaliteit van stukken (die zijn teruggestuurd naar de steller).													
Q. Bepalen welke kerntoelagen nodig zijn voor ambtenaren die college- en raad adviseren.													
Spoor 5: Een robuuste ondersteuning van de bestuurlijke besluitvorming													
R. Kwetsbaarheden wegnemen in de Bergense taken rondom de accorderingsroute.													
S. Bepaal hoe je de ondersteuning op de kwaliteit van de stukken kan verstevigen. Formuleer hiervoor scenario's.													
T. Harmoniseer het bestuurlijke besluitvormingsproces in de diverse gemeenten, zodat de ondersteuning vanuit de BUCH effectiever is in te richten.													

Bijlage 1 – respondentelijst

De volgende personen zijn geïnterviewd ten behoeve van dit plan van aanpak

- Mary Bezuijen – Domeinmanager Samen Leven (BUCH werkorganisatie)
- Janne Pijnenborg – Raadsgriffier (Gemeente Bergen)
- Anne-Marie van Nimwegen – Raadsadviseur (Gemeente Bergen)
- Thomas Andriessen – Algemeen directeur (BUCH werkorganisatie)
- Thecla Engelsbel – Assistent gemeentesecretaris (Gemeente Bergen)
- Martijn Schroor – Gemeentesecretaris (Gemeente Bergen)
- Ernest Briët – Wethouder (Gemeente Bergen)

Contact

hiemstraendevries.nl

Bezoekadres

Stadsplateau 4

3521 AZ Utrecht

Contactgegevens

030 252 37 77

info@hiemstraendevries.nl

HIEMSTRA  DE VRIES