

Plan van aanpak

Informatievoorziening, Professionalisering en Samenwerking

gemeente Arnhem
juli 2021

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Verbeteren Informatievoorziening - wat is de vraag? - wat gaan we doen?	5
3	Versterken Professionele Organisatie - wat is de vraag? - wat gaan we doen?	9
4	Versterken samenwerking en vertrouwen - wat is de vraag? - wat gaan we doen?	12
5	Tot slot	17

Bijlage: spoorboekje met acties, resultaten en planning

1. Inleiding Informatievoorziening, Professionalisering en Samenwerking

Openheid van informatie is een onmisbare basisregel in de lokale democratie. Gemeenteraad en college moeten tijdig over de informatie kunnen beschikken die nodig is voor het vervullen van hun rollen en taken: het stellen van kaders; controleren van het dagelijks bestuur; het nemen van besluiten en het informeren van de inwoners over het gevoerde beleid. Het is aan het college en de gemeenteraad om in onderlinge samenwerking vorm te geven aan een praktijk van zulke informatievoorziening.

Dat gaat in twee stappen: De ambtelijke organisatie zorgt ervoor dat het college over de informatie beschikt die van belang is om besluiten te nemen. De ambtelijke organisatie geeft het college daarbij, vanuit professionele inhoudelijke disciplines, afgewogen, integrale adviezen om weloverwogen tot een besluit te kunnen komen.

Het college geeft op zijn beurt de raad de informatie die de raad nodig heeft om zijn kaderstellende en controlerende taak uit te kunnen oefenen. Het gaat daarbij niet alleen om feitelijke informatie, maar ook om openheid over de overwegingen achter een voorstel en de afweging die het college daarin maakt.

Het goed functioneren van deze informatiestromen is een essentieel element van het democratisch proces en draagt er tevens aan bij dat raad en college de besluiten die zij nemen goed kunnen uitleggen aan de stad. Inwoners hebben daar recht op. Verantwoorden wat je als overheid doet, is belangrijk voor het vertrouwen dat de samenleving in de overheid heeft.

In de Arnhemse raad is er de afgelopen periode soms ontevredenheid geweest over de kwaliteit van de informatievoorziening. Naar aanleiding van de debatten die op 25 november en 24 februari hebben plaatsgevonden over de omgang met het inclusiviteitsrapport heeft het college toegezegd een plan van aanpak op te stellen om de informatievoorziening te verbeteren. Daarbij heeft het college tevens toegezegd de aanbevelingen over te nemen zoals verwoord in het *Onafhankelijk feitenonderzoek 'inclusiviteitsrapport'* van Strated Consulting. Het gaat om aanbevelingen ten aanzien van het inclusiviteitsrapport en enkele generieke aanbevelingen over verdere professionalisering van de organisatie en de samenwerking. In dit plan van aanpak komt ook de manier waarop aan deze aanbevelingen uitvoering gegeven aan bod en wordt beschreven op welke wijze aangenomen moties zijn opgepakt.

We besteden in dit plan aandacht aan de informatiestromen, maar ook aan de inhoud van de informatieuitwisseling en de cultuur van samenwerking die daarvoor bepalend is. Sommige acties zijn snel te realiseren, andere acties, zeker de acties die de cultuur van samenwerken raken, vragen om een lange adem en continue aandacht. Dit plan van aanpak is om die reden geen statisch document, maar een spoorboekje dat om regelmatig onderhoud vraagt.

Aanpak

In het plan van aanpak onderscheiden we drie thema's:

1. Verbeteren informatievoorziening

2. Versterken professionele organisatie
3. Versterken samenwerking en vertrouwen

Leeswijzer

Ieder thema wordt via een min of meer vast stramien behandeld. Begonnen wordt met een korte inleiding op het thema en een schets van de beginsituatie. Vervolgens volgt welke verbetering aanvullend gewenst/noodzakelijk is. Elk thema eindigt met een beschrijving van de acties die nodig zijn om de verbetering te realiseren. In een bijlage zijn alle acties samengevoegd en is een globaal tijdspad voor de uitvoering toegevoegd.

2. Verbeteren informatievoorziening

2.1 Wat is de vraag?

De onderlinge uitwisseling van informatie tussen college en raad is essentieel voor het functioneren van de lokale democratie. Zonder goede en tijdige informatie kunnen de spelers binnen ons democratisch bestel hun rol onvoldoende vervullen. De gemeenteraad heeft informatie nodig voor zijn kaderstellende en controlerende taak. Voor het college is informatie nodig om te komen tot heldere besluiten voor het besturen van de stad en om daarover verantwoording af te leggen.

Het is aan het college en de gemeenteraad om in onderlinge samenwerking vorm te geven aan een goede praktijk van informatievoorziening.

De opgave die wij voor ons zien, is om vorm te geven aan een professionele praktijk van informatievoorziening, waarbij openheid de norm is en de afwegingen die aan een besluit ten grondslag liggen inzichtelijk zijn voor de raad en voor de samenleving. Dan is de besluitvorming navolgbaar, en wordt het (eventuele) debat over een genomen besluit gefaciliteerd.

De kaders voor de informatievoorziening zijn vastgelegd in de wet:

Artikel 169 lid 2 van de gemeentewet beschrijft dat college de raad alle inlichtingen moet geven die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Het gaat hier om de **actieve** informatieplicht. Daarnaast dient het college inlichtingen te verstrekken als raadsleden daarom vragen, tenzij het verstrekken van die inlichtingen in strijd is met het openbaar belang (**artikel 169 lid 3**), de zogenaamde **passieve** informatieplicht.

De **wet openbaarheid van bestuur** zorgt er voor dat inwoners altijd zicht hebben op het handelen van de overheid en dat zij kunnen deelnemen aan de democratie en overheidsbesluitvorming. Het uitgangspunt is dat overheidsinformatie altijd openbaar is. Behalve als de Wob (artikel 10) of andere wetgeving bepaalt dat de gevraagde informatie niet geschikt is voor openbaarmaking.

Daarnaast zijn in **het reglement van orde voor de politieke avond van de gemeente Arnhem 2018** artikelen opgenomen die beschrijven op welke wijze aan de actieve en passieve informatieplicht van het college aan de raad invulling kan worden gegeven aan de hand van diverse instrumenten.

Naast deze in de verordening vastgelegde instrumenten kunnen raad en college besluiten gebruik te maken van aanvullende instrumenten, bijvoorbeeld het houden van **technische briefings/ presentaties** bij omvangrijke, complexe vraagstukken. Dat wordt afhankelijk van het onderwerp en de informatiebehoefte bepaald.

Raadsleden hebben recht op **ambtelijke bijstand** bij het verzamelen van feitelijke informatie over de dossiers waarover zij besluiten moeten nemen. Raadsleden kunnen een verzoek tot ambtelijke bijstand indienen via de griffie.

Uiteindelijk gaat het om de goede invulling van deze bepalingen. Informatievoorziening is in theorie oneindig. Het overdragen en verwerken van 'alle informatie' is onmogelijk. Of de informatievoorziening goed en voldoende is, wordt bepaald in een proces van samenwerking en wederkerigheid. Afstemming over de hoeveelheid, de snelheid en het proces van informatieverstrekking tussen college en raad is daarom steeds noodzakelijk. Er zit een logische opbouw in de inzet van de verschillende instrumenten en het is goed om daarover werkafspraken te maken.

2.2 Wat gaan we doen?

De uitdaging ligt er nu vooral in, om ruimer invulling te geven aan de actieve informatieplicht zodat deze aansluit bij de behoefte van de raad en bij nieuwe maatschappelijke- en politieke ontwikkelingen..

Bij de passieve inlichtingenplicht is het de uitdaging om met elkaar afspraken te maken waar een antwoord op een inlichtingenverzoek aan dient te voldoen. Om eenvoudiger en sneller aan inlichtingenverzoeken te kunnen voldoen, zal de gemeentelijke informatiehuishouding moeten worden verbeterd.

Acties die in gang worden gezet:

1. Communicatiever maken besluitenlijst collegevergadering

Het college vergadert elke dinsdag en de besluiten zijn na de vergadering onmiddellijk openbaar. De communicatie over de besluiten die het college heeft genomen, kan worden verbeterd. Om te beginnen wordt de besluitenlijst van het college communicatiever gemaakt. Bij elk besluit van het college komt een korte, heldere toelichting, een kernboodschap, welk besluit is genomen en waarom dat is gedaan. Dit geeft op een laagdrempelige manier actuele informatie vanuit het college, aan de raad én aan de stad.

2. Het delen van ambtelijke adviezen die bij collegebesluiten horen

In het stelsel van open en transparante informatievoorziening moeten de afwegingen die aan een collegebesluit ten grondslag liggen altijd kenbaar en inzichtelijk zijn. Dan is de besluitvorming immers navolgbaar, en wordt het (eventuele) debat over een genomen besluit gefaciliteerd.

Het college informeert de raad over genomen besluiten via raadsbrieven en raadsvoorstellen.

Waar een collegebesluit afwijkt van het ambtelijk advies moet het ambtelijk advies ook inzichtelijk zijn voor de raad.

De ambtelijke adviezen onder de besluiten worden direct na de collegevergadering gepubliceerd op www.arnhem.nl (tenzij er op grond van de WOB geheimhouding op rust). We zullen de formulering van die adviezen minder sober maken door explicieter aandacht te besteden aan verschillende argumenten, risico's en alternatieven. Waar in de voorbereiding verschillende gezichtspunten relevant zijn gebleken, wordt dat in het ambtelijk advies toegelicht.

3. Startnotities en Discussienotities.

Om het interne professionele debat te stimuleren en de advisering naar het college te verbeteren zullen wij een experiment starten met discussienotities. Bij besluitvorming over complexe dossiers

zullen we een klein multidisciplinair team vragen om de argumenten, risico's en alternatieven vanuit meerdere gezichtspunten op een open manier in kaart te brengen. Deze 'pre-adviezen' zullen we betrekken bij onze besluitvorming.

Deze experimenten kunnen de basis vormen voor een nieuwe traditie van explicieter argumenteren in de ambtelijke advisering, waarbij in de ambtelijke advisering explicieter invulling wordt gegeven aan de blokjes '*Argumenten*' en '*Kanttekeningen en risico's*' in de collegenota's'..

In het verlengde hiervan zullen wij in overleg met de raad initiatief nemen om meer frequent start- en discussienotities op te stellen, gericht op een open en richtinggevend debat in de fase voorafgaand aan het opstellen van een concreet voorstel.

4. Diversere vormen van inlichtingenverstrekking aan de raad.

De kwaliteit van inlichtingenverstrekking is van groot belang. 'Meer' wil niet altijd zeggen 'beter'. Het is belangrijk dat de vorm van de informatie, het instrument, aansluit bij de vraag die speelt. Daarnaast is moet de informatie die wordt gegeven ook inspelen op de vragen die leven.

Inlichtingen kunnen dan ook op een andere manier worden verstrekt dan in de vorm van bestaande documenten of bestaande instrumenten. Zo kan bij voorbeeld vaker een presentatie worden gegeven door ambtenaren of externen, over een bepaald onderwerp waar de raad zich in wil verdiepen.

Informatieverstrekking aan de raadsleden kan ook geschieden via een verkennend gesprek tussen portefeuillehouder, betrokken ambtenaren en raadsleden zodat een check kan plaatsvinden of de vraag goed is begrepen.

Grote hoeveelheden van informatie kunnen met de raad worden gedeeld in een vorm die meer overzicht biedt dan een groot aantal losse documenten, zoals we bijvoorbeeld doen met de jaarlijkse publicatie '*Staat van de Stad*' of het aanleggen van goed vindbare dossiers in het raadsinformatiesysteem. In een onderling gesprek tussen raad en college kunnen verdere suggesties worden verkend.

5. Goede toegankelijkheid van openbare overheidsinformatie

De hoeveelheid openbare overheidsinformatie is enorm. Het is van belang de toegang tot deze informatie eenvoudig te houden, door ervoor te zorgen dat de informatie snel en gestructureerd vindbaar is. In dit verband is het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI), een initiatief van de Rijksoverheid, van belang. PLOOI moet na inwerkingtreding van de Wet open overheid (Woo, opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur) alle overheidsorganisaties gaan ondersteunen bij het voldoen aan de eisen van die nieuwe wet.¹ De Woo verplicht overheden tot actieve openbaarmaking van een aantal categorieën informatie. Die openbaarmaking gebeurt dan via PLOOI. Zo gaat PLOOI een volledig overzicht bevatten van alle door overheden verplicht actief openbaar gemaakte documenten.

De gemeente Arnhem is daarnaast per 1 april 2020 gestart met de actieve publicatie van documenten die op grond van een Wob-verzoek openbaar zijn geworden. Dit gebeurt op de website wob.arnhem.nl ('open Wob'). Openbaar gemaakte informatie is daarmee actief beschikbaar gesteld voor iedereen.

¹ De grondslag voor PLOOI is gelegen in artikel 3.3b Woo. Naar verwachting treedt de Woo in 2022 in werking.

6. De gemeentelijke informatiehuishouding op orde

Voor het verbeteren van de informatievoorziening aan de raad is het noodzakelijk om de onderliggende gemeentelijke informatiehuishouding te verbeteren. Deze huishouding is onvoldoende op orde, wat een negatief effect heeft op het snel en adequaat kunnen beantwoorden van vragen van raadsleden.

Op Rijksniveau worden maatregelen getroffen om verbetering aan te brengen. Zo wordt er gewerkt aan een nieuwe Archiefwet, en zijn er in de aanstaande Wet open overheid (Woo) maatregelen opgenomen om de informatiehuishouding te verbeteren. Zo krijgt de minister van BZK de taak om een meerjarenplan op te stellen over de manier waarop alle overheden hun digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk maken. Zo wordt voorkomen dat ieder bestuursorgaan voor zichzelf moet uitvinden hoe de verbetering vorm moet krijgen. Het verbeteren van de informatiehuishouding van overheden vraagt om langdurige inspanningen. Het totale programma zal naar schatting ten minste acht jaar omvatten.²

² Kamerstukken II 2020/2021, 35 112, nr. 12, p. 13-14.

3. Versterken professionele organisatie

3.1 Wat is de vraag

Onze organisatie is niet statisch. Zij verandert onder invloed van onze eigen professionaliteit en de eisen die gesteld worden door de samenleving, het bestuur en de raad. Het professionaliseren van de organisatie is een continu proces, van plannen, doen, evalueren en innoveren.

Zoals in voorgaande hoofdstukken beschreven, zijn transparantie en tijdige en goede informatievoorziening noodzakelijk voor een goed functionerend openbaar bestuur. Dit vraagt om professionaliteit in onder meer de voorbereiding en verslaglegging van besluiten en gedegen archivering van stukken. Maar ook over heldere procedures en duidelijkheid over rollen en bevoegdheden.

De context

Belangrijke waarden van de organisatie zijn vastgelegd in *"Zó werken wij in Arnhem"*. Dit is een nadere uitwerking van het *'Kernbesluit inzake de inrichting van de ambtelijke organisatie gemeente Arnhem 2018'*.

Bevoegdheden zijn zo laag mogelijk belegd in de organisatie. Daarbij is het van belang dat helder is wie welke besluiten mag nemen. Voor een goede besluitvorming is het nodig dat alle relevante informatie voorhanden is. Besluiten worden goed voorbereid, vastgelegd en tot slot gecommuniceerd. Het *'Kernbesluit inzake de inrichting van de ambtelijke organisatie gemeente Arnhem'* dateert van 2018 en vraagt om actualisatie. Deze actualisatie moet aansluiten bij de nieuwe inzichten en ontwikkelingen met betrekking tot onder andere transparantie, sturing en informatievoorziening. Het geactualiseerde kernbesluit zal ter besluitvorming worden aangeboden aan het college.

Arnhem is een regiegemeente. Dat wil zeggen dat veel uitvoerende taken door partners worden uitgevoerd. Dat vraagt om professioneel opdrachtgeverschap, zowel intern als extern. Juist op het gebied van opdrachtgeverschap van 'externe' onderzoeken moeten we de rollen en verantwoordelijkheden van een ambtelijk opdrachtgever (en andere betrokkenen) duidelijker beschrijven.

Ter verbetering van een transparante besluitvorming, een open organisatie en goed opdrachtgeverschap zien wij de volgende opgaven:

- Verbetering voortgangsbewaking moties en toezeggingen
- Verbetering verslaglegging van Management Team Arnhem (MTA) en directie
- Agendering en verslaglegging wethoudersstaven en projectberaden
- Vormgeving overdrachtdossiers wethouders
- Afwegingskader voor het opstellen van B&W nota's
- Professionalisering opdrachtgeverschap externe onderzoeken, inclusief rol O&S
- Verbeteren informatiehuishouding

3.2 Wat gaan we doen?

1. Verscherpte voortgangsbewaking toezeggingen en moties uit de gemeenteraad

Er is een in principe sluitend systeem voor het noteren van toezeggingen en aangenomen moties uit de gemeenteraad. Dit systeem wordt beheerd door de griffie. Zij zetten nieuwe toezeggingen en moties door naar de ambtelijke organisatie, die daarmee aan het werk gaat. Als toezeggingen en/of moties zijn nagekomen, dan wordt dit gemeld in een betreffend raadsvoorstel of raadsbrief. Op grond daarvan worden die toezeggingen en/of moties door de griffie van de lijst gehaald.

In de praktijk blijkt dat de uitvoering van toezeggingen of moties soms te lang duurt of dat zij niet expliciet genoeg wordt vermeld, waardoor zij (ten onrechte) blijven openstaan. In overleg tussen de griffier en de gemeentesecretaris zal de werkwijze rond de voortgangsbewaking worden aangescherpt, zodat de lijst actueel blijft.

De gemeentesecretaris zal zorgdragen voor een alerte afhandeling en terugmelding door de ambtelijke organisatie. Mogelijk kan worden gedacht aan een intern 'informatiepunt' op dit gebied (bv. een coördinator), die nauwe contacten onderhoudt met de griffie om de diverse vragen en verzoeken van raadsleden goed en snel te laten oppakken binnen de ambtelijke organisatie.

Hetzelfde geldt voor het beantwoorden van inlichtingenverzoeken.

2. Verslaglegging van ambtelijke besluitvorming

Het Management Team Arnhem, bestaande uit de directie en de clustermanagers, is het eerste besluitvormend orgaan binnen de ambtelijke organisatie. Voor een transparante en herleidbare besluitvorming is goede verslaglegging cruciaal. Directie, clustermanagers en programmamanagers voeren regulier overleg in het Management Team Arnhem (MTA) en het Strategisch Beraad. Sinds de start van het MTA (oktober 2019) wordt van elk MTA-overleg een verslag opgesteld. Na het raadsdebat van 24 februari jongstleden zijn aanvullende afspraken gemaakt over de wijze van agendering, besluitvorming en verslaglegging. Doel hiervan is het verbeteren van een transparante besluitvorming, onder meer door het gebruik van standaard formats voor agendering en voor de verslaglegging.

3. Eenduidige werkwijze in agendering, verslaglegging en memo's staven en projectberaden

De verschillende wethoudersstaven en projectberaden kennen eigen procedures en werkwijzen. Vanuit het perspectief van eenduidigheid en transparantie zullen de administratieve procedures worden gestandaardiseerd. Daartoe zal ook gebruik gemaakt gaan worden van standaard formats. Een standaard format geeft helderheid over het doel van agendering, de status van het stuk en het ambtelijk advies. Vaste praktische informatie in het format is onder andere de naam van de opsteller, datum en versienummer. Naast de inhoudelijke kwaliteitseisen die gesteld worden aan het ambtelijk advies wordt een advies hiermee transparant en herleidbaar.

4. Vormgeving overdrachtdossiers wethouders

In het verleden is niet gewerkt met overdrachtdossiers vanuit wethouders naar hun opvolger. Deze worden nu structureel volgens een vast format ingevoerd. de volgende onderdelen zijn opgenomen per onderwerp;

- Inhoudelijke toelichting;
- Actuele vraagstukken;

- Toezeggingen of in voorbereiding zijnde besluitvorming;
- Ambtelijke advies;
- Financiële vraagstukken.

Het overdrachtdossier wordt ambtelijk opgesteld en besproken met de nieuwe bestuurder. Om de continuïteit van bestuur te waarborgen, stelt de vertrekkend wethouder naast het ambtelijk voorbereide overdrachtdossier een persoonlijk overdrachtsdocument op voor de inkomend wethouder.

5. Afwegingskader voor het opstellen van B&W nota's

Het afwegingskader voor het opstellen van een college- of raadsvoorstel is de gemeentewet en de van toepassing zijnde inhoudelijke wet- en regelgeving. Deze bieden echter niet in alle gevallen voldoende duidelijkheid. Daarom stellen we een praktische handreiking op. Deze handreiking geeft handvatten voor (nieuwe) medewerkers en biedt een afwegingskader. Bij twijfel over de noodzaak of wenselijkheid van een college- of raadsvoorstel is toetsing bij collega's een belangrijk instrument. Dit kan met directe collega's maar ook met een leidinggevende of programmamanager. Zeker als het gaat om bestuurlijk sensitieve zaken is deze toetsing wenselijk.

6. Professionalisering opdrachtgeverschap externe onderzoeken (inclusief rol Onderzoek & Statistiek)

Aan de raad is toegezegd het opdrachtgeverschap van externe onderzoek te professionaliseren. De afdeling Informatie (lees Onderzoek & Statistiek) heeft projectteam geformeerd en een proces uitgelijnd. In dit proces krijgen bewustwording en bekendheid van de aangescherpte procedures, waaronder de inkoopkaders, aandacht.

7. Verbetering informatiehuishouding

Informatiehuishouding gaat over goede en toegankelijke informatie. Dat wil zeggen: goed vindbaar, goed doorzoekbaar en begrijpelijk. Dit is voorwaardelijk om efficiënt en snel te kunnen voldoen aan informatieverzoeken van raad of inwoners.

Het verbeteren van de informatiehuishouding is ook een landelijk aandachtspunt. Het Rijk zal samen met de VNG voor dit onderwerp de kar trekken. Op die manier wordt voorkomen dat iedere gemeente zelf het wiel moet uitvinden. Arnhem wil aansluiten op de landelijke trajecten, zoals het Platform Open Overheidsinformatie (PLOOI). Daarnaast inventariseren we welke 'quick wins' wij vooruitlopend op de landelijke ontwikkelingen zelf kunnen realiseren.

4. Versterken samenwerking en vertrouwen

4.1 Wat is de vraag?

Goede samenwerking op bestuurlijk niveau

Open informatievoorziening is in de democratische rechtstaat geen gunst, maar een basisrecht. Alle afwegingen moeten in de openbaarheid kunnen worden gevolgd, door de volksvertegenwoordiging en ook door betrokken partijen in de stad. Immers, steeds meer partijen zijn direct betrokken bij ons werk. Niemand heeft meer een informatiemonopolie. Deskundigheid is overal. De moderne samenleving verdraagt geen terughoudendheid en selectiviteit van informatie. Ze vraagt openheid en transparantie. Daarom willen wij met dit plan van aanpak, in goede samenwerking tussen raad, college en ambtelijke organisatie, de weg inslaan naar een open stijl van besturen.

Natuurlijk blijft een raadsdebat politiek. Het politieke debat wordt gevoerd vanuit verschillende idealen en ambities. Elementen van 'aanval' en 'verdediging' horen daar onlosmakelijk bij. Dat is het hart van onze democratie. Maar de stijl waarin we dat doen kan meer open en transparant. Geen terughoudendheid in communicatie om maar 'geen fouten te maken'. Niet 'scoren' door een gat te zoeken in een redenering. Maar in openheid komen tot een meerzijdig afgewogen besluit. Een stijl waarin op ieder moment en in alle dossiers de inzichten van alle relevante vakdisciplines en alle betrokken partijen worden ingebracht en meegewogen. Een stijl waarin we in het debat met elkaar het hele veld van informatie en argumenten in de afweging betrekken.

We weten wat daar voor nodig is: Openheid leidt tot vertrouwen. Vertrouwen leidt tot openheid. De situatie die ontstaan is in het dossier rond het inclusiviteitsrapport beschouwen wij als een wake-up-call, misschien wel voor ons allemaal. Met dit plan van aanpak willen wij op de reset-knop drukken en een positieve vicieuze cirkel op gang brengen van openheid in informatie, communicatie en debat, waardoor het vertrouwen in het bestuurlijk verkeer verder kan groeien. Met de acties in dit plan van aanpak zetten wij de eerste stappen om die positieve spiraal op gang te brengen.

Goede samenwerking binnen de ambtelijke organisatie

In het rapport van Strated Consulting wordt geconstateerd dat enkele medewerkers zich in de omgang met het inclusiviteitsrapport niet veilig hebben gevoeld. Er werd onvoldoende ruimte gevoeld voor tegenspraak en kritische geluiden werden onvoldoende gehoord. Medewerkers hebben druk gevoeld om informatie niet te delen. Hierbij spelen niet alleen de verhoudingen in de ambtelijke organisatie een rol. Ook de samenwerking met raad en college is van invloed. De manier waarop college en raad samenwerken staat niet los van de manier waarop de ambtelijke organisatie werkt. De ambtelijke werkwijze is vaak een spiegel van de bestuurlijke werkwijze.

De impact van deze casus op de organisatie is groot. Het heeft de relatie binnen diverse geledingen in de organisatie geen goed gedaan. In de aanloop naar dit plan hebben enkele ambtenaren aangegeven het gevoel te hebben geen fouten te mogen maken. Medewerkers ervaren dat een ambtelijke fout onderwerp kan worden van een politiek debat, terwijl zij hun bestuurders niet in verlegenheid willen brengen. Geen fouten mogen maken, remt het lerend vermogen van de

organisatie en draagt bij aan risicomijdend gedrag. Gevoelige onderwerpen worden dan op voorhand niet meer besproken. Een effect dat haaks staat op de open en transparante organisatie die wij willen zijn.

In hoeverre de casus van het inclusiviteitsrapport een incident is of dat dit breder in de organisatie speelt, kunnen we niet met zekerheid zeggen. We weten wel dat in het medewerkersonderzoek van maart/april 2020 de sociale veiligheid is onderzocht³. De ambtelijke organisatie scoort een 7,6 op sociale veiligheid. Iets hoger dan vergelijkbare gemeenten uit de benchmark. Een mooie score waaruit blijkt dat het op veel plekken in de organisatie goed gaat. In het algemeen durven medewerkers voor zichzelf op te komen en voelen zij zich veilig bij hun directe collega's.

Deze score is echter een gemiddelde score op een beperkt aantal vragen. Daarmee is het niet uit te sluiten dat er ook plekken of situaties zijn, waar het anders is. Omdat ieder mogelijk geval er één teveel is, kiezen we voor een organisatiebrede aanpak, door onder meer een aanvullend medewerkersonderzoek uit te voeren met als thema 'veilig werkklimaat'.

Daarnaast hebben we als college het initiatief genomen om met de organisatie in gesprek te gaan over de thema's uit dit plan. In sommige gevallen als collectief, in andere gevallen als individueel collegelid. We hebben gesprekken gevoerd met het strategisch beraad en met teams en afdelingen. Daarnaast hebben we koffiemomenten georganiseerd voor individuele ambtenaren die met ons in gesprek willen. Als college zijn wij voornemens dit te blijven doen en we breiden de dialoog in de komende periode graag verder uit.

Regelingen

Voor medewerkers is het belangrijk dat ze weten wat ze kunnen doen als zich een situatie voordoet waarbij zij zich niet veilig voelen. Binnen de gemeente Arnhem zijn hiervoor diverse mogelijkheden en regelingen. Nieuwe medewerkers krijgen hierover tijdens het afleggen van de ambtseed informatie. Een van de vertrouwenspersonen is dan aanwezig zodat de collega's ook direct een gezicht hebben bij deze functionaris.

Ook het intranet bevat informatie over de rol van de vertrouwenspersonen en de regelingen die er zijn om misstanden te melden. Het is echter belangrijk om deze informatie met regelmaat onder de aandacht te brengen en er voor te zorgen dat de informatie snel en gemakkelijk vindbaar is.

Zo kent Arnhem de regeling "*Melden van (het vermoeden van) misstanden*". Een medewerker kan bij een vermoeden van een misstand een adviseur in vertrouwen raadplegen of een interne melding doen. De procedure die na een interne melding gevolgd wordt, staat in de regeling beschreven. Zo weet een medewerker wat hij/zij verwachten kan. Een externe melding bij het Huis van klokkenluiders doen kan ook. De regeling zorgt ervoor dat medewerkers op een veilige manier melding kunnen doen als zij een misstand vermoeden. Bij de acties wordt omschreven hoe de werking van deze regeling geoptimaliseerd kan worden.

4.2 Wat gaan we doen?

³ Sociale veiligheid is gemeten met de volgende vragen: op mijn werk durf ik mezelf te zijn - op mijn werk durf ik voor mezelf op te komen - ik voel me veilig om directe collega's feedback te geven

1 Opzetten dialoog over transparantie en zorgvuldigheid

Wij zullen een dialoog/ trialoog op gang brengen over de onderwerpen die in dit plan aan de orde komen:

- wat vraagt transparantie en openheid van het gedrag van alle actoren
- wat vraagt goed samenwerken in een politiek-bestuurlijke context van alle actoren
- het bespreekbaar maken van integriteitsdilemma's

In de dialoog/ trialoog met de raad kunnen we spreken over hoe omgegaan wordt met de instrumenten die beschikbaar zijn. Het is belangrijk om daarin afspraken en goede gewoontes te ontwikkelen.

In dat kader willen we ook stilstaan bij de positie van de ambtenaren. De ambtelijke organisatie adviseert het college van burgemeester en wethouders integraal. Ambtenaren vullen en scherpen elkaar aan in onderlinge gedachtewisseling en komen zo tot een afgewogen advies.

In het democratisch openbaar bestuur is al ons handelen, ook het handelen van de ambtelijke organisatie, principieel openbaar en dat hoort ook zo te zijn. Maar als ambtelijke inzichten uit een vroeg stadium van de beleidsvoorbereiding in het publieke debat worden gebracht, dan kan dat een goede besluitvorming belemmeren.

Er kan dan publiek debat ontstaan over onvoldragen deeladviezen, van ambtenaren die niet in dat debat betrokken horen te zijn. Als ambtenaren in het publieke debat worden betrokken dan gaat dat ten koste van het primaat van de politiek. Opvattingen van ambtenaren zijn irrelevant, zolang zij niet zijn overgenomen door het bestuur. De goede praktijk is daarom dat het politieke debat gaat over bestuurlijk handelen en bestuurlijke vastgestelde stukken. Het is goed om dat de regel te laten blijven zijn.

Wel kan het voor de verantwoording in een bepaald dossier nodig zijn dat de feitelijke voorgeschiedenis wordt gereconstrueerd en dat daarvoor ook onderliggende ambtelijke notities en/of mails en apps worden onderzocht. Wij gaan er echter van uit dat dit zich beperkt tot bijzondere situaties, waar de raad dan toe besluit en waarbij ter bescherming van personen afspraken worden gemaakt over de onderzoeksmethoden, al of niet door een onafhankelijke externe.

Zulk vertrouwen is cruciaal voor een open cultuur in de uitvoering en voorbereiding van beleid. Deze spelregel werkt dus niet ten koste van transparantie, maar juist ten bate daarvan. We moeten ervoor gaan zorgen dat we, meer dan in het verleden, verschillende aspecten, argumenten, risico's en alternatieven explicieter verwoorden in de bestuurlijke voorstellen, zodat raad en college zelf tot een bestuurlijke en politieke afweging kunnen komen.

Deze thema's en principes vragen bespreking in verschillende groepen. Wij willen dergelijke gesprekken organiseren aan de hand van concrete situaties en net afgeronde dossiers met alle in dat dossier betrokken spelers. Het gaat om drie gesprekken ('trialog'): raadslid - collegelid – ambtenaar en om gesprekken tussen college - ambtelijke top; wethouder – ambtenaar; managementteam – programmamanagers; leidinggevenden en medewerkers.

Een in te stellen werkgroep neemt de voorbereiding ter hand. Voor het gesprek in grote(re) groepen is een goede, onafhankelijke gespreksleider helpend om het gesprek volgens de regels van de dialoog te voeren. Daarnaast kan een bevlogen spreker een inspirerende inleiding verzorgen.

2 Voorbeeldgedrag

Houding en gedrag van bestuurders en topmanagers heeft een grote invloed op de cultuur en de omgangsvormen breed in de organisatie. De beweging naar een open cultuur kan alleen slagen als zij die beweging in hun dagelijks handelen laten zien. Zoals de Rekenkamer Rotterdam het formuleerde in haar rapport 'Werken onder druk': *"Integer omgaan met de macht die een hoge positie met zich meebrengt, is van wezenlijk belang voor een klimaat waarin medewerkers zich vrij voelen zich (kritisch) uit te spreken."*

We organiseren daarom de volgende acties:

- spiegelsessie met college en strategisch beraad

Onder begeleiding van ervaren coaches vindt een bijeenkomst plaats waarin de deelnemers gespiegeld worden op hun samenwerking. Ieder vanuit eigen rol en verantwoordelijkheid. Na deze bijeenkomst hebben de deelnemers een gedeeld beeld over rolzuiver handelen en meer inzage in (de effecten van) hun eigen handelen.

Deze actie kan bij positieve ervaring herhaald worden met andere groepen.

- themabijeenkomst over open cultuur en valkuilen en mechanismen (college en MTA)

Als voorbereiding op de nota Risicomanagement zijn gesprekken gevoerd over de risicocultuur. Hieruit is een duidelijke norm naar voren gekomen: transparant en op basis van respectvolle en open communicatie. Ook zijn er valkuilen en mechanismen in de samenwerking tussen bestuur en ambtelijke organisatie naar voren gekomen zoals het onderschatten van (project)kosten of het onvoldoende expliciet maken van mogelijke risico's. Het is helpend om het gesprek hierover opnieuw te voeren en de inzichten hieruit breed in de organisatie te delen.

- selectiecriteria vacatures ambtelijke top en leidinggevenden

Selecteer bij vacatures in de ambtelijke top en leidinggevenden nadrukkelijk op aantoonbaar voorbeeldgedrag dat bijdraagt aan een open en inclusieve organisatie.

3. Kennis over werken in een politiek-bestuurlijke omgeving

Werken in een politieke organisatie vraagt iets van de medewerkers. Politiek-bestuurlijke sensitiviteit is een belangrijk aspect van ambtelijk vakmanschap. Voor een vruchtbare samenwerking met het bestuur is het noodzakelijk dat ambtenaren zich bewust zijn van het politieke krachtenveld. En daar in de advisering van collegeleden, het opstellen van raadsvoorstellen of brieven, of in de beantwoording van raadsvragen blijf van geven. Dit vraagt om een goede balans tussen loyaliteit (jegens team, organisatie of bestuurder) en autonoom professioneel handelen.

Bij de professionele vaardigheden van een ambtenaar hoort basiskennis over de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden van raad en college en de rol van een ambtenaar. Meer kennis over

elkaars taken en rollen draagt bij aan het wederzijds begrip voor elkaar wat bijdraagt aan een sterke en soepele samenwerking tussen ambtenaren, college en raad.

De kennis en het bewustzijn over het werken in een politiek-bestuurlijke omgeving kan in Arnhem worden verbeterd. Het gaat om maatwerk, en niet om een 'one-size-fits-all' - aanpak. De directie krijgt de opdracht om vorm te geven aan deze verbeterslag.

Dit vraagt ook aandacht voor de kernwaarden in de professionaliteit van de ambtenaar. Een heldere visie op de rol van de ambtenaar kan bijdragen aan vergroting van het zelfvertrouwen binnen de ambtelijke organisatie. Aan het management zal worden gevraagd deze interne (her)oriëntatie op de ambtelijke kernwaarden en de eigen visie op ambtelijke professionaliteit op te pakken.

Daarnaast wordt in kaart gebracht bij welke functies binnen de organisatie politiek-bestuurlijke sensitiviteit een belangrijke rol speelt, en hoe daarmee rekening kan worden gehouden bij de werving en selectie van nieuwe mensen voor dergelijke functies.

4. Medewerkersonderzoek en exitgesprekken

In het volgend medewerkersonderzoek wordt aandacht besteed aan de thema's van dit hoofdstuk. De uitkomsten vormen de basis voor aanvullingen op de acties uit dit plan.

Ook medewerkers die de organisatie verlaten vormen een waardevolle bron van feedback. Om die reden vinden exitgesprekken plaats met vertrekkende medewerkers. Dit gebeurt momenteel echter op ad hoc basis, als de leidinggevende hiertoe initiatief neemt. Dit wordt nu structureel ingevoerd. De opbrengst uit deze gesprekken wordt periodiek in het Managementteam en in de staf P&O besproken.

5 Optimaliseren 'regeling melden vermoeden misstanden gemeente Arnhem 2020'

De regeling krijgt meer bekendheid binnen de organisatie door:

- de regeling te publiceren op www.overheid.nl en de website van de gemeente Arnhem bij klacht, bezwaar of melding
- een bericht voor alle medewerkers op intranet te plaatsen
- de regeling op te nemen in de kennisbank voor alle medewerkers
- de regeling op te nemen in de introductieset voor nieuwe medewerkers en externe adviseurs
- agendering van de regeling in de diverse overleggen

Daarnaast wordt in de regeling opgenomen dat de burgemeester op de hoogte wordt gesteld als er een onderzoek wordt gedaan naar (vermoeden van) misstanden in de organisatie. Ook wordt opgenomen dat de gemeentesecretaris jaarlijks een rapportage opstelt over de uitvoering van de regeling. Hierin staat informatie over het aantal meldingen, een indicatie over de aard ervan en de uitkomsten van ingestelde onderzoeken. In de rapportage wordt ook aandacht besteed aan het tegengaan van benadeling van de melder(s).

5. Tot slot

Met dit plan van aanpak ligt er een spoorboekje op weg naar een verbeterde informatievoorziening en samenwerking in de professionele gemeente die we willen zijn. Het is een beweging die vraagt om aandacht, tijd en een lange adem. Betere procedures en afspraken zijn in dit plan belangrijk, maar minstens zo belangrijk is de manier waarop wij met de procedures én elkaar omgaan. Het is niet ingewikkeld om transparant te zijn over successen en de zaken die goed gaan. Spannender wordt het om open te zijn over onvolkomenheden en zaken die niet foutloos zijn gegaan.

Dit plan van aanpak is geen statisch document. Een organisatie waar in vertrouwen wordt samengewerkt vraagt om continu onderhoud. Dit plan is het spoorboekje voor het begin van een gezamenlijke reis.

Bijlage:
Spoorboekje met alle acties, resultaat en planning

	Actie + resultaat	Verantwoordelijke	Streefdatum
	Informatievoorziening en transparantie		
1	Besluitenlijst van collegevergadering communiceren	Woordvoerder college	Q3 2021
2	Delen van ambtelijke adviezen die bij college besluiten horen - voorstel procedure/werkwijze	Directie /vaststelling college	Q4 2021
3	Start- en Discussienota's	Directie	Q3 2021 Evaluatie Q1 2022
4	Meer diverse vormen van inlichtingenverstrekking aan de raad	Bespreken in dialoog	
5	Vergroten toegankelijkheid van openbare overheidsinformatie - actief publiceren documenten WOB - aansluiten landelijke acties	Juridische zaken (JZ)/ CIO/ afdeling	Continu proces
6	Verbeteren informatiehuishouding	Zie 7 van professionele bedrijfsvoering	
	Professionele bedrijfsvoering		
1	Verscherpte voortgangsbewaking toezeggingen en moties	Gemeentesecretaris/ griffier	Continu proces
2	Verbeteren verslaglegging MTA - nieuwe afspraken over verslaglegging en agendering MTA	--	Gereed
3	Eenduidige werkwijze in agendering, verslaglegging en memo's staven en projectberaden	Directiesecretaris	Q4 2021
4	Overdrachtsdossiers wethouders	Kernteam strategisch proces	Periodiek, vanaf februari 2022
5	Afwegingskader B&W nota's opstellen	JZ	Q3 2021
6	Professionalisering opdrachtgeverschap externe onderzoeken	Chief Information Officer (CIO)/afdeling informatie	Loopt, eerste uitkomsten Q3 2021
7	Verbeteren informatiehuishouding - landelijk traject volgen - 'quick wins' Arnhem inventariseren	CIO/ afdeling informatie CIO/ afdeling informatie	Lange termijn Q4 2021
	Herstel vertrouwen en verbeteren samenwerking		
1	Dialoog over transparantie en zorgvuldigheid - werkgroep samen stellen om gesprekken voor te bereiden	Directie	Q3 2021
2	Voorbeeldgedrag		

	- spiegelsessie college-strategisch beraad - themabijeenkomst open cultuur - 'soft skills' in selectiecriteria leidinggevenden	Secretaris strategisch beraad Risicomanagement P&O	Q3 2021 Q3 2021 Gereed
3	Voorstel vergroten kennis 'werken in een politiek-bestuurlijke omgeving' - training voor nieuwe medewerkers + opfrissen bij huidige medewerkers - aandacht in selectieproces - heroriëntatie ambtelijke kernwaarden	P&O P&O Directie	Voorstel gereed - uitvoering najaar Gereed 2022
4	Medewerkersonderzoek veilig werkklimaat Exit gesprekken met vertrekkende medewerkers agenderen in MTA en staf	P&O Secretaris MTA	Voorbereiding Q3 2021 - uitvoering Q1 2022 vanaf Q4 2021
5	Optimaliseren regeling vermoeden misstanden - publiceren www.overheid.nl - vindbaar plaatsen op intranet - opnemen in kennisbank - opnemen in introductie nieuwe medewerkers - regeling aanpassen - bespreken in overleggen	P&O P&O P&O P&O JZ Leidinggevenden	Q3 2021 Gereed Gereed Gereed Q3 2021 Periodiek