

Gemeenteraad van Hengelo
Postbus 18
7550AA Hengelo

Gemeente Hengelo

Postbus 18
7550 AA Hengelo

Onderwerp	Zaaknummer	Uw kenmerk	Datum
Raadsbrief rapportage BMC externe audit processen keten RO	2088736		1 februari 2017

Geachte dames en heren van de raad,

Naar aanleiding van het BING-rapport inzake het door hen uitgevoerde integriteitsonderzoek heeft het college van B en W u op 18 oktober 2016 een raadsbrief gestuurd. Deze brief schetst een gefaseerd verbetertraject met een aantal maatregelen die naar aanleiding van het BING-rapport zijn of worden ingevoerd.

Externe audit

In de raadsbrief van oktober is onder andere toegezegd, dat als onderdeel van het in gang gezette verbetertraject voor 1 februari 2017 een externe audit wordt uitgevoerd naar de werkprocessen in de keten RO. De externe audit moet kijken naar de gevolgde procedures, processen en checks & balances met betrekking tot de drie ambtelijke onzorgvuldigheden die door BING zijn vastgesteld (bestemmingsplan Buitengebied 2010, Veegplan 2016 en verharding Nijhuisbinnenweg) en moet eraan bijdragen, dat de noodzakelijke verbeteringen worden doorgevoerd. De externe audit is daarmee een van de producten die als input dienen voor de uitvoering van het Verbeterplan keten RO. BMC Advies is gevraagd om de externe audit uit te voeren.

Mede op basis van het BING-rapport heeft het college verschillende verbeterpunten benoemd. Deze zijn gebaseerd op de eerdergenoemde raadsbrief, het Verbeterplan processen keten RO en het startgesprek met de stuurgroep voor de externe audit. Het betreft de volgende punten:

- onvoldoende kritisch en zelfcorrigerend vermogen;
- geen eenduidige behandeling initiatieven;
- ontbreken integrale afweging bij start (deel)projecten;
- onvoldoende onderlinge afstemming;
- onjuiste (toepassing) versiebeheer.

BMC geeft op basis van hun audit antwoord op de volgende drie vragen:

- Zijn de geconstateerde verbeterpunten compleet (met betrekking tot de processen keten RO)?
- Zijn de genoemde maatregelen geïmplementeerd?
- Zijn de genoemde maatregelen afdoende?

Rapportage

Het college heeft op 27 januari het rapport van BMC Advies ontvangen. Dit rapport treft u hierbij als bijlage aan. Hiermee is aan de met uw raad afgesproken datum van 1 februari 2017 voldaan. Naast het rapport is ook het eerder aangekondigde 'Verbeterplan keten RO' als bijlage toegevoegd, inclusief een matrix met daarin de verbetermaatregelen plus bijbehorende actie(s).

Vermeld altijd het zaaknummer als u contact opneemt met de gemeente.

Bezoekadres
Hazenweg 121

E-mailadres
gemeente@hengelo.nl
Telefoonnummer
14-074

Wij herkennen ons in de adviezen van BMC Advies.

Er waren naar aanleiding van het BING-advies al maatregelen genomen. BMC Advies constateert dat dit de juiste maatregelen zijn. Zij doen concrete aanbevelingen om de effectiviteit van die maatregelen te vergroten. Daarnaast benoemt BMC een aantal aanvullende verbeterpunten.

De door BMC Advies benoemde cultuurkritische elementen zijn niet specifiek voor de keten RO. Bijvoorbeeld de kenmerken van de 'familiaire cultuur' zijn zichtbaar in alle facetten van de gemeentelijke beleids- en bedrijfsprocessen. De aanpak van de zwakke punten van deze cultuur, weinig kritisch vermogen, weinig leervermogen, etc., vragen om een geïntegreerde en meerjarige aanpak. Daarbij zal onder andere gebruik gemaakt worden van het zogenaamde 'waarderend auditen', waarbij de focus ligt op verbetering. Het uitgangspunt bij waarderend auditen is op zoek te gaan naar de 'best practices'. Waarderende auditgesprekken kunnen inspireren en bieden een basis voor gezamenlijke verbetering en vernieuwing.

De vertaling vindt u in de bijlage 'Verbeterplan keten RO' met bijbehorende matrix met concrete acties.

Vervolg

Zoals al bij de bespreking van het BING rapport is geconstateerd, vraagt duurzame kwaliteitsverbetering van de keten RO om meer dan de al aangekondigde en in deze fase inmiddels geëvalueerde maatregelen. Het momentum van het BING rapport is een uitgelezen kans voor de organisatie vanaf heden de blik vooruit te richten, om daarmee ook de cultuurkritische elementen en de uitdagingen van de Omgevingswet te helpen adresseren.

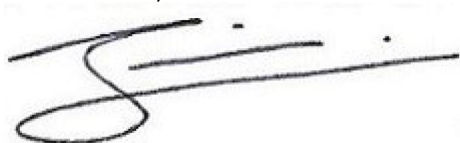
Vanzelfsprekend gaan we voortvarend verder met het verbetertraject en maken daarbij dankbaar gebruik van de aanbevelingen van BMC.

We vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Hengelo,
de secretaris,

de burgemeester,



De heer J. Eshuis



De heer S.W.J.G Schelberg

Bijlagen: 2

Vermeld altijd het zaaknummer als u contact opneemt met de gemeente.

Externe audit processen keten RO

**Rapport
Gemeente Hengelo**

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

WEBSITE
www.bmcadvies.nl

BMC Advies
27 januari 2017
drs. ing. J. Stok
drs. T.A. Vat
B.R.E. Wijnacker MA MSc
Projectnummer: P001828
Correspondentienummer: AD-2601-84042

INSCHRIJVING KVK
nr. 32078667

ABN-AMRO
NL91ABNA0504035754

BTW
NL80.86.63.598 B.01

INHOUD

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	3
1.1	Aanleiding voor het Verbeterplan keten RO	3
1.2	Externe audit als onderdeel Verbeterplan keten RO	3
1.3	Vraagstelling en scope	3
1.4	Leeswijzer	4
HOOFDSTUK 2	OPZET	5
2.1	Waarderende benadering van de auditen	5
2.2	Focus op continu leren	5
2.3	Normenkader als denkraam	5
2.4	Beoordelingsmatrix	7
HOOFDSTUK 3	HET VERTREKPUNT	9
3.1	Geconstateerde verbeterpunten	9
3.2	Aangekondigde maatregelen	10
HOOFDSTUK 4	ANALYSE VERBETERPUNTEN	12
4.1	Algemene bevindingen	12
4.2	Analyse doorlopen fasering	13
4.3	Analyse taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden	14
4.4	Analyse checks en balances	15
HOOFDSTUK 5	ANALYSE VAN MAATREGELEN	16
5.1	Invoering van het 'vierogenprincipe'	16
5.2	Invoeren van permanente educatie	17
5.3	Oprichting 'Ruimtelijke tafel'	17
5.4	Continu proces van interne audit	18
5.5	Werken in Squit XO verplicht stellen	18
5.6	Overgang van 'RoPlan' naar 'Dezta Imro Tekenen'	19
5.7	Implementatie van GISKIT GML-Viewer	20
5.8	Update checklist projecten en civieltechnische werkzaamheden	20
HOOFDSTUK 6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	21
6.1	Onderzoeksvragen	21
6.2	Conclusies	21
6.3	Aanbevelingen van de externe audit	23

BIJLAGE 1	NORMENKADER	25
BIJLAGE 2	INTERVIEWLEIDRAAD	31
BIJLAGE 3	RESPONDENTEN	38
BIJLAGE 4	BRONNEN	39
BIJLAGE 5	INK-MODEL ALS HANDVAT	40

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Aanleiding voor het Verbeterplan keten RO

De keten Ruimtelijke Ordening (RO) gaat over alle gemeentelijke activiteiten om te komen tot een hoogwaardige inrichting en gebruik van het grondgebied. Dan gaat het bijvoorbeeld om het opstellen van ruimtelijke plannen, gebieds- en locatieontwikkeling en vergunning-verlening, toezicht en handhaving. In oktober 2016 heeft bureau BING in opdracht van de burgemeester een integriteitsonderzoek uitgevoerd binnen de keten RO. Mede op basis van het BING-rapport is de gemeentelijke organisatie gestart met een verbetertraject. Dit verbetertraject is erop gericht om naar de toekomst toe te voorkomen dat er fouten worden gemaakt en eventuele fouten en onzorgvuldigheden vroegtijdig te signaleren en herstellen.

In de BING-rapportage is vastgesteld dat:

- *niet gebleken is dat door betrokken ambtenaren en bestuurders is gehandeld in strijd met wet- en regelgeving op het gebied van integriteit;*
- *de door de betrokken ambtenaren gehanteerde werkwijzen op een aantal punten in de onderzochte trajecten onzorgvuldig zijn geweest of dat er fouten zijn gemaakt;*
- *de huidige werkwijze van de ambtelijke organisatie op het onderdeel van de drie onderzochte projecten (Bestemmingsplan Buitengebied 2010, Veegplan Buitengebied 2016 (hierna: Veegplan 2016) en verharding Nijhuisbinnenweg) kan worden gekenmerkt als gefragmenteerd. De kwaliteit van de administratieve, juridische en organisatorische control kan beter.*

1.2 Externe audit als onderdeel Verbeterplan keten RO

Het college heeft, als onderdeel van het Verbeterplan keten RO, toegezegd dat er voor 1 februari een externe audit wordt uitgevoerd. De externe audit moet kijken naar de gevolgde procedures, processen en checks & balances met betrekking tot de drie ambtelijke onzorgvuldigheden die door BING zijn vastgesteld (Bestemmingsplan Buitengebied 2010, Veegplan 2016 en verharding Nijhuisbinnenweg). In een later stadium zullen ook de andere RO-processen geaudit worden en parallel daaraan werkt de gemeentelijke organisatie aan het verbeteren van de cultuur. De externe audit is daarmee een van de producten die als input dienen voor de uitvoering van het Verbeterplan keten RO. BMC Advies is gevraagd om de externe audit uit te voeren.

1.3 Vraagstelling en scope

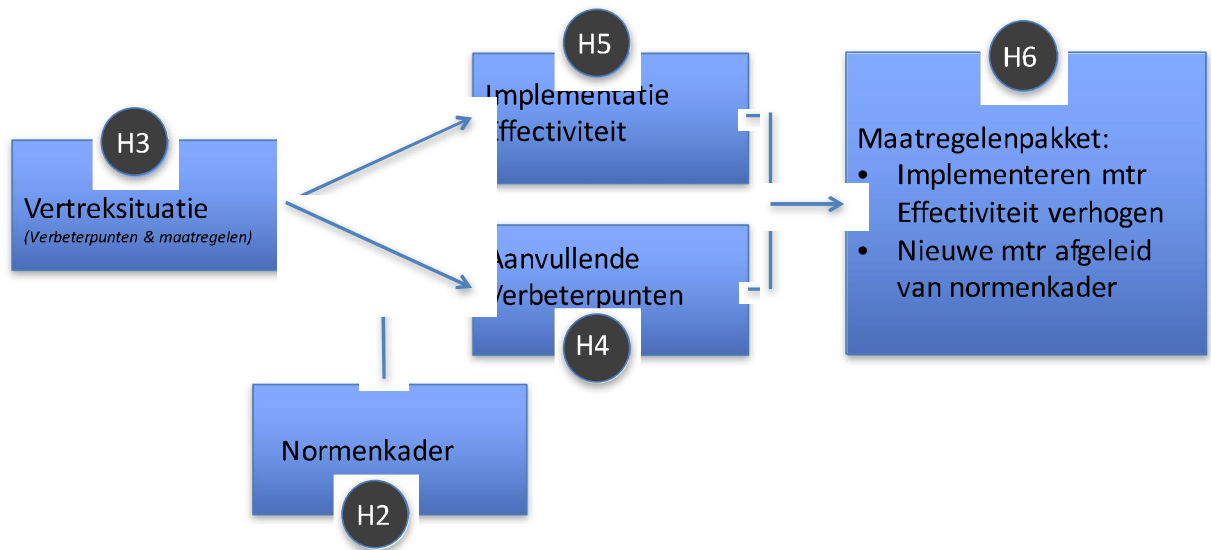
Mede naar aanleiding van het BING-rapport heeft de gemeente verschillende verbeterpunten genoemd en bijbehorende verbetermaatregelen aangekondigd. De externe audit neemt deze verbeterpunten en -maatregelen als vertrekpunt. Op basis van de audit wordt er antwoord gegeven op drie vragen:

- Zijn de geconstateerde verbeterpunten compleet (met betrekking tot de processen keten RO)?
- Zijn de genoemde maatregelen geïmplementeerd?
- Zijn de genoemde maatregelen afdoende?

De externe audit moet eraan bijdragen dat de noodzakelijke verbeteringen worden doorgevoerd op het niveau van de werkvloer. De focus ligt daarmee niet op het beschrijven van de geconstateerde fouten, maar op het bieden van concrete handvatten voor verbetering van het werkproces.

1.4 Leeswijzer

Onderstaand schema geeft de samenhang tussen de navolgende hoofdstukken weer.

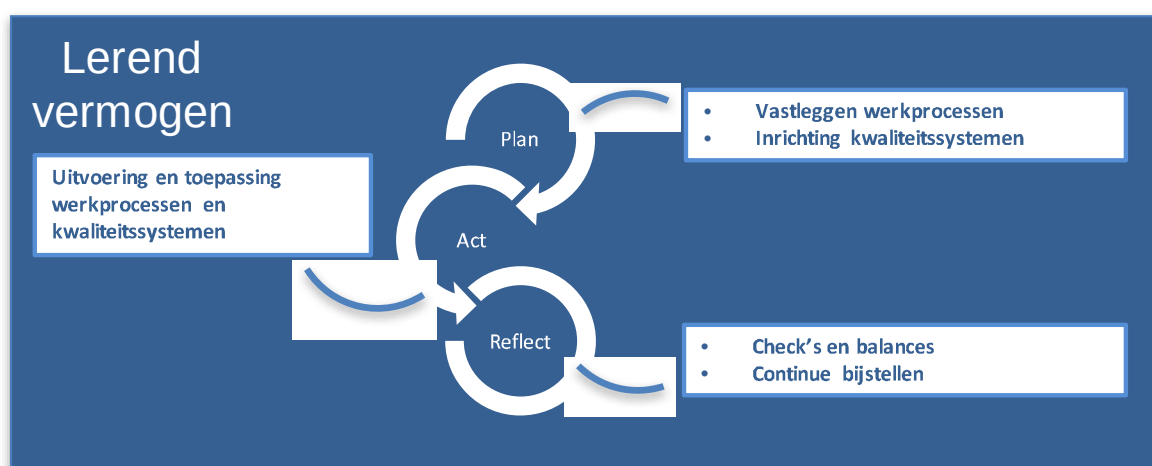


Hoofdstuk 2

Opzet

2.1 Waarderende benadering van de auditen

De externe audit richt zich op de werkprocessen in de keten RO en niet op de integriteitsvraag. Daarbij is gekozen voor een waarderende benadering van de audit. Hierbij is ook ruimte om in beeld te brengen wat goed loopt, waarom dat goed loopt en hoe het is geborgd. Deze aanpak levert, in onze adviespraktijk, een rijker beeld op van de daadwerkelijke uitvoering van de processen. Deze benadering is verwerkt in het interviewprotocol dat ten grondslag lag aan alle gesprekken (zie bijlage). Het protocol is bedoeld om in een primair RO-proces risico's te beheersen door een bepaalde aanpak voor te schrijven en het maakt, net als het beleid, deel uit van de Plan-Act-Reflect-cyclus.

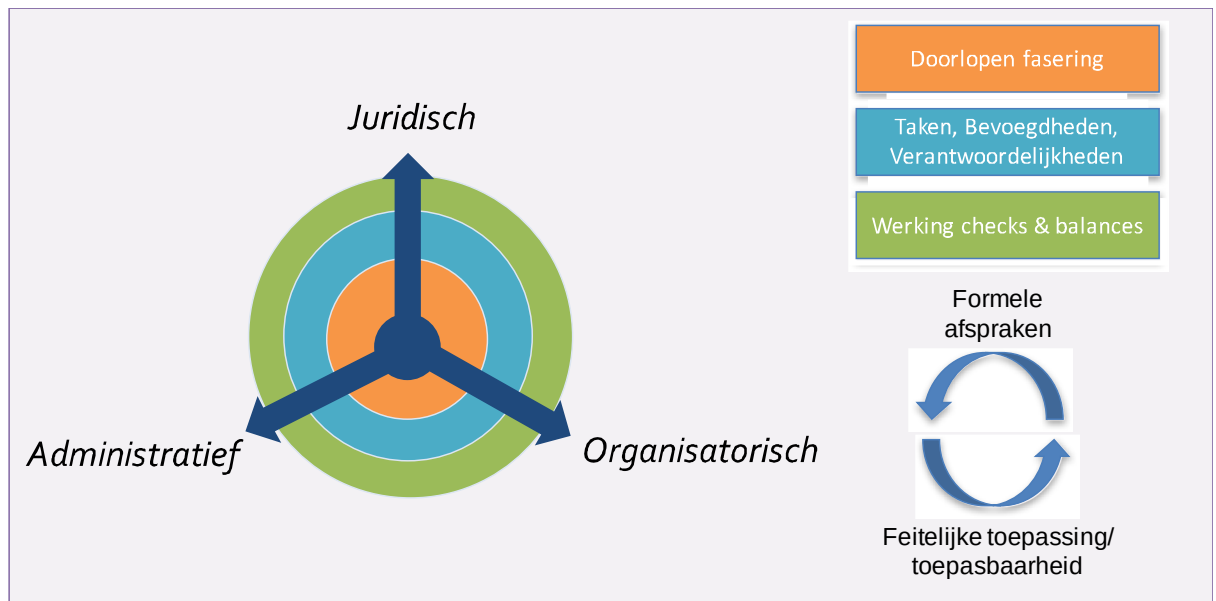


2.2 Focus op continu leren

In onze onderzoeksmethodiek ligt de focus op het stimuleren van continu leren. De (tussentijdse) bevindingen uit de externe audit zijn actief teruggelegd bij de ambtelijke organisatie. Ook is voorafgaand aan het opstellen van het eindrapport een reflectiesessie gehouden. In de reflectiesessie is BMC in gesprek gegaan met de betrokken medewerkers over de voorlopige bevindingen én wat dat betekent voor de werkpraktijk. In termen van het gemeentelijke verbetertraject 'Verbeterplan keten RO' is de externe audit een blauw proces. Via de continue terugkoppeling en bespreking van de (tussentijdse) bevindingen biedt de audit ook een handvat voor het rode proces, waaraan de gemeente zelfstandig uitvoering geeft. Het rode proces is gericht op verandering van de cultuur en werkwijzen.

2.3 Normenkader als denkraam

Voor de externe audit is een normenkader ontwikkeld waarin de juridische, organisatorische en administratieve eisen ten aanzien van de processen keten RO zijn vastgelegd. De juridische normen zijn primair afkomstig uit de Wet ruimtelijke ordening en de beginselen van behoorlijk bestuur. In de audit is ook rekening gehouden met eventuele veranderingen die aanstaande zijn met de Omgevingswet. De administratieve en organisatorische normen zijn deels vastgelegd in kaders door de raad, ambtelijk of bestuurlijk geaccordeerde werkprocessen en normen zoals de beginselen van projectmatig werken en het INK-management-model.

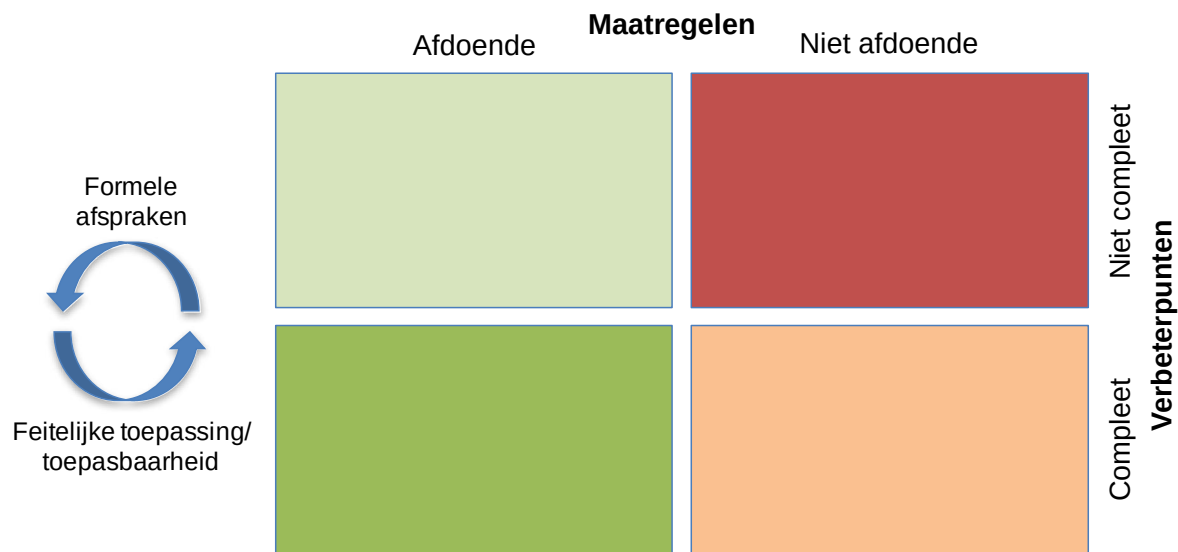


De normen zijn uitgewerkt voor drie elementen binnen de keten RO. Dit gaat om het doorlopen van de fasering, de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordheden én de inbedding van checks en balances. Bij het uitvoeren van de externe audit is zowel gekeken naar hoe de afspraken formeel zijn vastgelegd als naar hoe ze in de praktijk worden toegepast. In het normenkader wordt aangesloten op de handleiding projectmatig werken van de gemeente Hengelo. Daarnaast zijn ook de werkprocesbeschrijvingen opgevraagd en doorgenomen. Uitgangspunt is dat (ook) binnen de keten RO wordt gewerkt volgens de uitgangspunten van projectmatig werken. Hieronder is het normenkader samengevat. In de bijlage is het complete normenkader opgenomen.

	Doorlopen fasering	Taken bevoegdheden en verantwoordelijkheden	Checks & Balances
Juridisch	- Het bestemmingsplan voldoet aan de eisen zoals gesteld in de Wet Ruimtelijke Ordening. - Projecten voldoen aan de wettelijke besluiten.	- De kennis van de organisatie is up-to-date. - De juridische kwaliteit van adviezen, plannen en/of projecten is gewaarborgd.	- Er wordt op de juiste manier ingegaan op binnen de termijn ingediende zienswijzen. - Er is een beroepsmogelijkheid die aan de wettelijke eisen voldoet.
Organisatorisch	- Er is een duidelijk begin en einde. - Er is een duidelijk onderscheid tussen voortraject en wettelijke procedure. - Er is een heldere formulering van doelen.	- Er is een goede projectorganisatie. - Er is sprake van eenduidige externe communicatie. - Er is sprake van eenduidige interne communicatie. - Er is een duidelijke relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer binnen de gemeente.	- Er heeft overleg plaatsgevonden met belanghebbende stakeholders. - Er is een duidelijke verhouding tussen bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid.
Administratief	- De fasering is duidelijk vastgelegd. - Er is sprake van goed vastgelegde afspraken over het proces.	De taken en verantwoordelijkheden in de projectorganisatie zijn goed vastgelegd.	- De workflow wordt gereguleerd en gearhiveerd. - Er zijn duidelijke financiële afspraken gemaakt. - Er is een eenduidige archiveringsplicht. - De werking van ICT-systemen is mondeling en schriftelijk gecommuniceerd naar de werknemers.

2.4 Beoordelingsmatrix

Bij de uitvoering van de audit is als eerste getoetst of de geconstateerde verbeterpunten uit het BING-rapport of uit eigen opgave van de ambtelijke organisatie compleet zijn. Op basis van het eigen onderzoek van BMC Advies zijn de verbeterpunten waar nodig gecomplementeerd. Vervolgens is getoetst of de aangekondigde maatregelen afdoende zijn om de geconstateerde verbeterpunten weg te nemen. Dit is schematisch weergegeven in onderstaande matrix.



Hoofdstuk 3

Het vertrekpunt

3.1 Geconstateerde verbeterpunten

Mede op basis van het BING-rapport heeft de gemeente verschillende verbeterpunten genoemd. Deze zijn hieronder samengevat. Deze baseren wij op het BING-rapport, de raadsbrief, het ambtelijke werkdocument Verbeterplan keten RO (PID) en het startgesprek met de stuurgroep voor de externe audit:

- onvoldoende kritisch en zelfcorrigerend vermogen;
- geen eenduidige behandeling initiatieven;
- ontbreken integrale afweging bij start (deel)projecten;
- onvoldoende onderlinge afstemming;
- onjuiste (toepassing) versiebeheer.

Onvoldoende kritisch en zelfcorrigerend vermogen

Naar aanleiding van het BING-onderzoek heeft de ambtelijke organisatie het werkdocument Verbeterplan keten RO opgesteld. Het ontbreken van voldoende kritisch en zelfcorrigerend vermogen is een van de belangrijkste geconstateerde verbeterpunten binnen de keten RO. De sector Fysiek wil graag een beter inzicht in de opzet, het bestaan en de (continu goede) werking van de gehele keten RO, om daarmee de voorwaarden te scheppen voor een lerende organisatie met een hoger kritisch en zelfcorrigerend vermogen.

Geen eenduidige behandeling initiatieven

Initiatiefnemers zijn niet altijd op de hoogte van de gemeentelijke organisatiestructuur. Zij melden zich op verschillende plekken binnen de gemeentelijke organisatie. De processen in de keten RO moeten borgen dat initiatiefnemers op eenzelfde wijze behandeld worden. Uit het BING-rapport blijkt dat de registratie van nieuwe zaken (initiatieven) niet altijd (juist) plaatsvond. Tevens gaf de gemeentelijke organisatie aan dat nieuwe zaken (initiatieven) door verschillende organisatieonderdelen op een andere manier werden behandeld.

Ontbreken integrale afweging bij start (deel)projecten

Bij de start van de onderzochte projecten is onvoldoende afgewogen (en vastgelegd) welk proces doorlopen wordt én wie daarbij betrokken moet worden. Het BING-rapport wijst erop dat als gevolg daarvan niet altijd de juiste vergunningen zijn verstrekt. Dan gaat het over het project verharding Nijhuisbinnenweg waarin de aanlegvergunning in strijd met de eigen voorschriften ten onrechte niet is meegenomen.

Onvoldoende onderlinge afstemming

Uit het BING-rapport blijkt dat de afstemming tussen milieu en ruimte onvoldoende heeft plaatsgevonden. Zo beschrijft het BING-rapport dat er verschillen zaten tussen de tekeningen voor de Milieuvergunning en die voor de Bouwvergunning. In de afstemming tussen de betrokken afdelingen is dit verschil niet geïdentificeerd. Hierdoor zijn de aanvragen voor de desbetreffende mestvoorziening niet eenduidig getoetst.

Onjuiste toepassing versiebeheer (toelichting van wijzigingen)

Bij planvoorbereiding krijgt de organisatie geregeld te maken met mutaties (bijvoorbeeld tussen een ontwerp en een definitief bestemmingsplan). Transparant versiebeheer moet inzichtelijk maken welke wijzigingen er zijn doorgevoerd. Het BING-rapport wijst uit dat er op dit punt fouten zijn gemaakt.

Dan gaat het bijvoorbeeld over het ongemotiveerd opnemen van nieuwe ontwikkelingen in het ontwerp Bestemmingsplan Buitengebied 2010 en het ongemotiveerd wijzigen van een bouwblok in dit definitieve bestemmingsplan. Een ander voorbeeld is het ongemotiveerd opnemen van nog niet vergunde bouwwerken in het Veegplan 2016. In de toelichting op het Veegplan 2016 ontbreken duidelijke motiveringen van nieuw opgenomen ruimtelijke ontwikkelingen. De toepassing van versiebeheer is een van de verbeterpunten die naar voren komen uit het BING-rapport.

3.2 Aangekondigde maatregelen

In de *raadsbrief BING-rapportage met concrete maatregelen* (oktober 2016) en het ambtelijke *Project Initiatie Document – Verbeterplan keten RO* (december 2016) kondigt de gemeente Hengelo verschillende maatregelen aan. Deze maatregelen moeten een antwoord geven op de geconstateerde verbeterpunten (zoals beschreven in paragraaf 3.1). Hieronder de samenvatting van de maatregelen.

Anders werken

- *Invoering van het 'Vierogenprincipe'*
Aangekondigd is dat het zogeheten 'Vierogenprincipe' wordt toegepast op de planvoorbereiding en besluitvorming. De maatregel beoogt verder te gaan dan het principe dat één collega meeleeft met een andere. Het gaat om het daadwerkelijk gezamenlijk opstellen van plannen. Dit beoogt de kwaliteit te verhogen, doordat de waakzaamheid wordt verhoogd.
- *Invoeren van permanente educatie*
De noodzaak om van en met elkaar te leren van gemaakte fouten wordt onderkend. Hiertoe is aangekondigd een systeem van permanente educatie op te zetten. Hiermee wordt nader invulling gegeven aan het begrip 'professionele ruimte'.
- *Oprichting 'Ruimtelijke tafel'*
Het samenvoegen van het locatieoverleg, het coördinatieoverleg en het buitengebied-overleg tot één overlegvorm, te weten de 'Ruimtelijke tafel'. Aan deze Ruimtelijke tafel worden alle nieuwe initiatieven behandeld en vindt er afstemming plaats tussen de verschillende disciplines.
- *Continu proces van interne audits*
Naar aanleiding van het BING-rapport is aangekondigd om regulier de processen in de keten RO te auditen met behulp van interne auditoren. Via deze audits kan de kwaliteit van de processen worden verhoogd en geborgd binnen de organisatie.

Betere hulpmiddelen

- *Werken in Squit XO verplicht stellen*
Alle (formele en informele) vragen over ruimtelijke plannen die de gemeente ontvangt moeten inmiddels worden vastgelegd in het programma Squit XO. Alle betrokken medewerkers van de afdeling REO moeten gebruikmaken van dit pakket. Op deze wijze kunnen medewerkers elkaars werk volgen, kritische opmerkingen plaatsen en elkaar helpen om een zo compleet mogelijk product te leveren.
- *Overgang van 'RoPlan' naar 'Dezta Imro Teken'*
Dit programma voert versiebeheer automatisch uit en maakt het onmogelijk om verschillende bestemmingsvlakken afzonderlijk te muteren. Wordt er in het ene vlak een wijziging aangebracht in de positie (coördinaten), dan heeft dat onmiddellijk gevolgen voor het andere (ernaast liggende) vlak.

- *Implementatie van GISKIT GML-Viewer*

Via dit programma wordt het eenvoudiger om bestemmingsplaninformatie te raadplegen. Gebruikers van GML-Viewer kunnen namelijk geen wijzigingen aanbrengen. Dit voorkomt vervuiling en maakt het mogelijk om alle medewerkers te autoriseren voor gebruik. De komende tijd worden de collega's opgeleid om ermee te leren werken.

- *Update checklist projecten en civieltechnische werkzaamheden*

De aanlegvergunning is opgenomen in de checklist voor projectleiders en medewerkers die betrokken zijn bij de voorbereiding en uitvoering van projecten en civieltechnische werkzaamheden. Bij de aankondiging van deze maatregel is aangegeven dat de gemeente haar medewerkers gaat aansturen om te handelen volgens deze checklist en zich bewust te zijn van de voorbeeldfunctie.

	kritisch vermogen	eenduidige behandeling initiatieven	integrale afweging bij start	onderlinge afstemming	versie- beheer
Invoering van het 'Vierogen-principe'	X		X	X	
Invoeren van permanente educatie	X			X	
Oprichting 'Ruimtelijke tafel'		X	X	X	
Continu proces van interne audits	X				
Werken in Squit XO verplicht stellen					
'Dezta Imro Tekenen'			X	X	X
GISKIT GML-Viewer	X			X	X
Update checklist			X		

Bovenstaand schema geeft weer welke maatregelen beogen bij te dragen aan de verbetering van genoemde verbeterpunten. Naast deze maatregelen lopen verschillende trajecten, die indirect ook bijdragen aan het verbeteren van de werkwijze en processen. Dan gaat het met name om de 'Veranderbrigade' die zich met de medewerkers inzet voor een organisatieontwikkeling en het traject voor de Implementatie van de Omgevingswet (die nieuwe eisen kan stellen aan de processen in de keten RO).

Hoofdstuk 4

Analyse verbeterpunten

4.1 Algemene bevindingen

In de externe audit zijn de drie projecten uit het BING-rapport nogmaals geanalyseerd. Hierbij is gekeken of de gevoerde processen en werkwijzen voldoen aan de normen in het BMC-normenkader. Uit de externe audit komt naar voren dat veel van de werkzaamheden in de onderzochte projecten zijn uitgevoerd in lijn met de gestelde normen. Waar wij afwijkingen constateren zijn deze reeds genoemd in de BING-rapportage. De externe audit bevestigt dus het eerdere beeld. Dit hoofdstuk richt zich op de punten die een aanvulling of een aanscherping vormen van de reeds geconstateerde verbeterpunten. Hieronder is schematisch aangegeven op welke normen deze aanvullingen/aanscherpingen betrekking hebben. Deze normen zijn in blauw weergegeven.

	Doorlopen fasering	Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden	Checks & Balances
Juridisch	<i>Het bestemmingsplan voldoet aan de eisen zoals gesteld in de Wet Ruimtelijke Ordening.</i> - Projecten voldoen aan de wettelijke besluiten.	- De kennis van de organisatie is up-to-date. <i>De juridische kwaliteit van adviezen, plannen en/of projecten is gewaarborgd.</i>	- Er wordt op de juiste manier ingegaan op binnen de termijn ingediende zienswijzen. - Er is een beroepsmogelijkheid die aan de wettelijke eisen voldoet.
Organisatorisch	<i>Er is een duidelijk begin en einde.</i> - Er is een duidelijk onderscheid tussen voortraject en wettelijke procedure. <i>Er is een heldere formulering van doelen.</i>	<i>Er is een goede projectorganisatie.</i> - Er is sprake van eenduidige externe communicatie. <i>Er is sprake van eenduidige interne communicatie.</i> <i>Er is een duidelijke relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in de gemeente.</i>	- Er heeft overleg plaatsgevonden met belanghebbende stakeholders. <i>Er is een duidelijke verhouding tussen bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid.</i>
Administratief	- De fasering is duidelijk vastgelegd. - Er is sprake van goed vastgelegde afspraken over het proces.	<i>De taken en verantwoordelijkheden in de projectorganisatie zijn goed vastgelegd.</i>	- De workflow wordt gereguleerd en gearriveerd. - Er worden duidelijke financiële afspraken gemaakt. - Er is een eenduidige archiveringsplicht. <i>De werking van ICT-systemen is gecommuniceerd.</i>

Kader | Casusbeschrijving uit het BING-rapport*Totstandkoming Bestemmingsplan Buitengebied 2010*

Met betrekking tot de totstandkoming van het bestemmingsplan concludeert BING dat het nieuwe bouwblok op het perceel van de heer Harink in het definitieve bestemmingsplan Buitengebied 2010 afwijkt van het ontwerp Bestemmingsplan Buitengebied 2010. Dit betreft een ambtelijke fout, die wat BING betreft als een onzorgvuldigheid kan worden beschouwd.

Totstandkoming Bestemmingsplan Veegplan Buitengebied 2016

De heer Harink heeft in het kader van de totstandkoming van het Veegplan Buitengebied 2016 geïnformeerd naar mogelijkheden om zijn bouwblok uit te breiden. Naar aanleiding van dit contact is er een uitbreiding ingetekend op een digitale ondergrond, die als 'praatplaat' werd gebruikt bij de voorbereiding. Hoewel de heer Harink geen gevolg heeft gegeven aan zijn verzoek, is de vergroting van het bouwblok vervolgens toch in het ontwerp Bestemmingsplan Veegplan Buitengebied 2016 terechtgekomen. Hieruit maakt BING op dat de door de betrokken ambtenaren gehanteerde werkwijze onvoldoende zorgvuldig is geweest.

Verharding Nijhuisbinnenweg

Uit het geldende bestemmingsplan blijkt dat voor het verharderen van een weg een aanlegvergunning vereist was. De betrokken ambtenaren hebben dit bij het overgaan tot de verharding van de Nijhuisbinnenweg niet gecontroleerd en waren niet op de hoogte van de vergunningvereisten. Als gevolg hiervan hebben ze geen aanlegvergunning aangevraagd. Hierdoor hebben én gemeente én ambtenaren niet gehandeld conform de voorbeeldfunctie die zij elk hebben.

4.2 Analyse doorlopen fasering*Juridisch*

- **Het bestemmingsplan voldoet aan de eisen zoals gesteld in de Wet Ruimtelijke Ordening**

Uit de externe audit komt aanvullend naar voren dat er geen gedeeld beeld was van de eisen waaraan het Veegplan 2016 moest voldoen. Verschillende medewerkers hadden een ander beeld bij de inhoud en vorm van het product. De Wet Ruimtelijke Ordening en jurisprudentie bieden ruimte voor interpretatie. In het (bestuurlijke) besluitvormingstraject is echter niet transparant gemaakt welke definitie en kwaliteitseisen men hanteerde. En in de communicatie met betrokken partners is soms een andere definitie gehanteerd dan men daadwerkelijk toepaste. Zo wordt in de publicatie in de Staatscourant gesproken over 'zeer geringe correcties en aanpassingen die de juridische regeling in overeenstemming brengt met de feitelijke situatie'. Dit terwijl er ook nieuwe ontwikkelingen mogelijk zijn gemaakt in het Veegplan 2016.

Organisatorisch

- **Er is een duidelijk begin en einde**

Er is geen duidelijk begin en einde. Bij de start van projecten en activiteiten werd in de onderzochte projecten geen integrale afweging gemaakt over de scope, betrokken afdelingen en planning. Hier werd ook niet op gestuurd door het management. Als gevolg daarvan worden risico's vooruitgeschoven, waardoor problemen pas laat in het proces zichtbaar worden. Daarbij worden projecten niet altijd expliciet afgesloten en geëvalueerd. Al met al wordt de werkwijze binnen de keten RO gekenmerkt als activiteitengericht (ad hoc).

- **Er is een heldere formulering van doelen**

Het stellen van prioriteiten en doelen is soms onbekend bij medewerkers en gebeurt soms ook überhaupt niet.

De volgende zaken ontbreken veelal:

- cascadering van (meer)jarenbeleidsopgave, afdelingsjaarplannen en teamplannen; vanuit deze cascadering kan gestuurd worden op de inzet van andere afdelingen/ expertise bij de opstelling van bijvoorbeeld juridisch-planologische producten;
- een goede structuur voor onderlinge samenwerking, waardoor het oppakken en afhandelen van een project en de gestelde doelen persoonsafhankelijk wordt in plaats van dat de organisatie kan terugvallen op een gestandaardiseerde werkwijze;
- sturing op doelen, termijn en capaciteitsinzet. Vakmanschap van de professionals staat centraal en dit komt ook tot uiting in de opleidingen die medewerkers volgen. Op activiteiten wordt gestuurd, maar de strategische sturing op de keten RO is onvoldoende.

Administratief

Uit de externe audit komen geen aanvullingen of aanscherpingen naar voren ten aanzien van de administratieve normen op het thema doorlopen fasering.

4.3 Analyse taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Juridisch

- **De (juridische) kennis van de organisatie is up-to-date**

Uit de gesprekken voor de externe audit kwam naar voren dat medewerkers van de gemeente gebruik kunnen maken van een standaardbibliotheek die is opgenomen in DeztaPlan. Deze bleek niet actueel te zijn. Daarbij is aangegeven dat in conceptversies van meer recente bestemmingsplannen soms nog verwezen werd naar oude versies van achterliggende beleidsdocumenten.

- **De juridische kwaliteit van adviezen, plannen en/of projecten is gewaarborgd**

Uit de interviews blijkt dat de juridisch medewerkers op het gebied van handhaving, bestuur en vergunningen van de gemeente pas laat betrokken zijn bij de totstandkoming van zowel het Bestemmingsplan Buitengebied 2010 als het Veegplan 2016. Dit had tot resultaat dat risico's en onzekerheden en fouten pas in de eindfase geconstateerd en hersteld konden worden.

Organisatorisch

- **Er is een goede projectorganisatie**

Wanneer een activiteit als een project wordt benoemd, wordt er projectmatig gewerkt en is er sprake van een projectorganisatie. Bij de andere RO-initiatieven worden activiteiten meer ad hoc aangepakt, ook voor activiteiten die projectmatig opgepakt zouden kunnen worden.

- **Er is sprake van eenduidige interne communicatie**

Er is geen eenduidige interne communicatie binnen de keten RO en tussen de betrokken inhoudelijke medewerkers. Binnen de keten RO van de gemeente Hengelo is sprake van een 'familiaire' samenwerkingscultuur. Medewerkers weten elkaar gemakkelijk te vinden. Dat is een groot goed! Het nadeel van deze werkwijze is dat de interne communicatie persoonsafhankelijk is en minder gebaseerd op eigenaarschap en professionele standaards.

- **Er is een duidelijke relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer binnen de gemeente**

Er is geen duidelijke relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Afspraken zijn niet altijd goed vastgelegd en soms is er ook onvoldoende gestuurd op het eindresultaat en de mogelijke afbreukrisico's voor de verantwoordelijke bestuurders. Uit de audit blijkt dat dit niet alleen voorkwam in de onderzochte projecten. Er zijn meer voorbeelden geweest waarin de interne communicatie niet goed is verlopen en/of deskundigen uit de keten te laat of onvoldoende in het proces werden betrokken. Er is hierbij onvoldoende gestuurd op integraliteit en proces.

Administratief

Uit de externe audit komen geen aanvullingen of aanscherpingen naar voren ten aanzien van de administratieve normen op het thema taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

4.4 Analyse checks en balances

Juridisch

Uit de externe audit komen geen aanvullingen of aanscherpingen naar voren ten aanzien van de juridische normen op het thema checks en balances.

Organisatorisch

- **Er is een duidelijke verhouding tussen bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid**

Uit de externe audit komt naar voren dat bestuurlijke vragen soms werden opgevat als opdrachten die uitgevoerd moeten worden. Dit gaat ten koste van de (strategische) advisering over voor- en nadelen bij besluitvorming. Dit is een belangrijke activiteit binnen de keten RO. Ambtelijk afwijkend advies wordt niet altijd vastgelegd en er is onvoldoende aandacht voor denken in scenario's en politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Risico's kunnen daardoor mogelijk onvoldoende worden afgedekt, omdat elementen als prestatie-indicatoren, politiek-bestuurlijke risico's en check & balances pas in een laat stadium worden getoetst en gewogen. Uit de audit blijkt verder dat de gemeente geen overzicht heeft van kwetsbare functies binnen de keten RO. Bij kwetsbare functies gaat het om functiegerelateerde werkzaamheden die vanwege hun aard en inhoud een mogelijk risico kunnen vormen voor de integriteit van de organisatie. Het in beeld hebben van deze functies is een organisatorische waarborg om de kwaliteit van de processen te vergroten.

Administratief

- **De werking van ICT-systemen is mondeling en schriftelijk gecommuniceerd naar de werknemers**

De werkprocessen voor het gebruik van zaakregistratiesystemen zijn vastgelegd en gecommuniceerd naar management en medewerkers. Er is een handleiding beschikbaar waarin de werkwijze wordt toegelicht. De afdeling DIV verzorgt trainingen voor medewerkers om zich de systemen eigen te maken. Voor de keten RO was een key-user benoemd voor het cluster RO. Ook voor het programma Squit XO is een handleiding beschikbaar. Het ontbreekt echter aan een geïntegreerde handleiding.

Hoofdstuk 5

Analyse van maatregelen

5.1 Algemene bevindingen

- Mede naar aanleiding van het BING-rapport heeft de gemeente verschillende maatregelen aangekondigd. In dit hoofdstuk analyseren we de mate waarin deze maatregelen zijn geïmplementeerd en de mate waarin deze implementatie effectief was. Het algemene beeld is dat de gemeente Hengelo in korte tijd belangrijke stappen heeft gezet met de implementatie van de maatregelen. Hierbij wordt aangetekend dat de externe audit heeft plaatsgevonden kort nadat de maatregelen zijn aangekondigd. Dit betekent dat voor niet alle maatregelen de effectiviteit kan worden bepaald. Ook stonden enkele maatregelen pas gepland na afronding van de externe audit. Als dat het geval is kijken wij in hoeverre er voorbereidingen zijn getroffen.

	Implementatie	Effectiviteit
Vierogenprincipe	✓	+/-
Permanente educatie	Nog opstarten	PM
Ruimtelijke tafel	✓	✓
Continue proces interne audit	In voorbereiding	PM
Squit XO	Gestart	+/-
Dezta Imro Teken	✓	✓*
GISKIT GML-Viewer	✓	✓*
Update checklist	✓	✓

* Cultuuraspecten zijn van groot belang voor de effectiviteit van de maatregel.

5.2 Invoering van het 'Vierogenprincipe'

Implementatie

De beleidsmedewerkers RO werken sinds enige tijd in tweetallen aan de grotere bestemmingsplannen. Daartoe behoren in ieder geval alle actualisatieplannen. De gemeente beoogt hiermee de kwaliteit te verhogen, doordat de waakzaamheid wordt vergroot. Uit de audit blijkt dat het Vierogenprincipe veelal informeel wordt toegepast. Het Vierogenprincipe wordt onvoldoende benut om het kritisch vermogen te vergroten, maar veelal om de werklust te verdelen over de medewerkers. Dit heeft bij de casussen in meer of mindere mate invloed gehad op het toetsen van het proces en de adviezen op criteria als: zorgvuldigheid, volledigheid, actualiteit, integraliteit en wettelijke vereisten. Wel is als gevolg van de maatregelen het bewustzijn binnen de organisatie gegroeid van de noodzaak tot kritische reflectie.

Effectiviteit

Uit de interviews komt naar voren dat invoering van het Vierogenprincipe:

- niet leidt tot het eerder erbij betrekken van adviseurs (juristen, handhavers) om vroegtijdig input te leveren bij de planvorming;
- beperkt antwoord geeft op het tijdig ophalen van kritische reflectie. Bij het opstellen van het Bestemmingsplan Buitengebied 2010 werd het Vierogenprincipe reeds toegepast, maar daarmee zijn onzorgvuldigheden niet voorkomen.

Advies

- Door beter te sturen op de start van projecten en activiteiten is sneller duidelijk wat wanneer en door wie moet gebeuren. Hierdoor ontstaat er meer rust en tijd voor kwaliteit(sborging) in het verdere traject. Hierbij moet ook bepaald worden welke kritische twee ogen er meekijken in het project en hoe dat geborgd moet worden.
- Door het inzichtelijk maken van de kwetsbare functies binnen de keten RO wordt de weerbaarheid van de organisatie vergroot en neemt het risico van potentiële integriteitsvragen af. Door in beeld te hebben waar de kwetsbare functies zitten, kan er ook beter gestuurd worden op de inzet van de kritische twee ogen die meekijken.

5.3 Invoeren van permanente educatie*Implementatie*

Uit de externe audit komt naar voren dat er veel trainingen en opleidingen beschikbaar zijn voor de medewerkers van de gemeente. Deze worden zowel aangeboden door de gemeente als in regionaal verband. Het volgen van een training of opleiding wordt veelal bepaald op basis van vakinhoudelijke interesse of behoefte aan persoonlijke ontwikkeling. Uit de audit komt niet naar voren dat er gestart is met het opstellen van afdelings- en teambrede opleidingsplannen. Uit de audit blijkt dat in het kader van de organisatieontwikkeling en de implementatie van de Omgevingswet wel wordt nagedacht over de benodigde ontwikkeling in competenties en vaardigheden binnen de ambtelijke organisatie. Deze zijn nog niet expliciet gekoppeld aan het verbetertraject keten RO.

Effectiviteit

Permanente educatie was gericht op de (middel)lange termijn. Omdat er nog geen afdelings- en teambrede opleidingsplannen zijn opgesteld en uitgevoerd, is de effectiviteit nog niet vast te stellen. Hierbij tekenen wij aan dat het opstellen en uitvoeren van deze plannen ook niet beoogd was voorafgaand aan de uitvoering van de externe audit.

Advies

- Opstellen van afdelings- en groepsbrede opleidingsplannen. In aanvulling op de verbeterpunten die uit BING kwamen, verdienen ook nieuwe opgaven uit bijvoorbeeld de Omgevingswet aandacht.

5.4 Oprichting 'Ruimtelijke tafel'*Implementatie*

Uit de audit komt naar voren dat de individuele overleggen zijn opgeheven en dat de Ruimtelijke tafel in 2017 voor het eerst bijeengekomen is. Het werken met één gezamenlijk overleg en één agenda vormt een van de voorwaarden om te komen tot een meer integrale en samenhangende behandeling van initiatieven.

Communicatie over de agenda (delen binnen de organisatie) en terugkoppeling van de uitkomsten van de bespreking vragen nog extra aandacht. Uit de audit komt naar voren dat het team niet compleet was bij de eerste bijeenkomst en dat (net als bij het locatieoverleg, het coördinatieoverleg en het buitengebiedoverleg) niet altijd duidelijke actiehouders zijn benoemd voor de opvolging van afspraken.

Bij de deelnemers is nog sprake van enige onduidelijkheid over het gewenste moment van agendering en de mate van uitwerking bij agendering op de Ruimtelijke tafel. Zij moeten informatie ophalen over het initiatief voor een goede behandeling, maar zij moeten niet zonder afstemming te veel tijd besteden aan een initiatief.

Effectiviteit

De invoering wordt beoordeeld als een belangrijke stap om te komen tot een meer integrale benadering van ruimtelijke initiatieven. De eerste indruk is dat de Ruimtelijke tafel een positief effect heeft op het delen van informatie en het komen tot een integrale en eenduidige aanpak van initiatieven en de voortgang van complexe projecten.

Advies

- Werk aan het verder verstrekken van een eenduidige aanpak van initiatieven. Dit vraagt niet om een structuurwijziging (een fysiek loket), maar om verder aangescherpte werkafspraken en het vraagt ook om een eenduidige intake aan de voorkant. De richtlijnen van het dienstverleningsmodel van de gemeente Hengelo kunnen daarbij benut worden. Hetzelfde geldt voor het hebben van een heldere ontwikkelvisie voor de verschillende gebieden. Ook het consequent aanwijzen van één regisseur die het initiatief begeleidt én terugkoppelt naar de initiatiefnemer is daarbij een van de aandachtspunten.

5.5 Continu proces van interne audit

Implementatie

De interne audits staan in het *Verbeterplan keten RO* gepland na afronding van de externe audit. Met de interne audits moeten alle vernieuwde werkprocessen beoordeeld worden aan de hand van het normenkader. Uit de externe audit blijkt dat de gemeente is gestart met de voorbereidingen van de interne audit. Uit de externe audit blijkt dat de gemeente bezig is met de voorbereidingen van de interne audit. De gemeente heeft interne auditoren aangewezen die praktijkervaring hebben opgedaan door mee te draaien in de externe audit. Ook om gevoel te krijgen bij de methodiek van waarderend auditen.

Effectiviteit

Gelet op de fasering is het effect nog niet vast te stellen.

Advies

- Vasthouden aan de uitvoering van de interne audits. Het advies is verder om de opleiding 'Waarderend auditen' als methodiek voor de gehele gemeente Hengelo te implementeren.

5.6 Werken in Squit XO verplicht stellen

Implementatie

Met ingang van november 2016 is Squit XO verplicht gesteld voor de registratie van alle (formele en informele) vragen of initiatieven over bestemmingsplannen. Het programma is van oorsprong bedoeld om de workflow in de deelketen vergunningen, toezicht en handhaven te monitoren. In die deelketen wordt het programma breed toegepast. Uit de externe audit komt naar voren dat medewerkers van andere afdelingen Squit XO vaker benutten. Echter, nog niet in alle gevallen of soms met vertraging. Niet altijd is direct duidelijk dat er sprake is van een vraag die of een initiatief dat betrekking heeft op een bestemmingsplan.

En soms worden meldingen eerst geregistreerd in IRIS, dat voor een ander deel van de keten RO het zaak- en archiefsysteem is. Beide systemen zijn niet automatisch gekoppeld, waardoor gegevens dan handmatig worden overgezet. Bovendien vraagt Squit XO bepaalde informatie (bijvoorbeeld de locatie/het adres van het initiatief) die nog niet altijd voorhanden is. Dat bemoeilijkt de invoer voor de medewerkers.

Effectiviteit

Squit XO is een middel. Het doel is dat medewerkers inzicht hebben in ontvangen vragen en lopende initiatieven, zodat ze daarover integraal kunnen adviseren. Dat inzicht helpt bovendien om shopgedrag van initiatiefnemers te voorkomen. Wij stellen vast dat de toepassing van een systeem dat is ontwikkeld voor de VTH-keten beperkingen kent voor de registratie van (formele en informele) vragen of initiatieven over bestemmingsplannen en ook tot dubbel werk leidt, omdat er geen automatische koppeling is als het invullen van de registratie problemen geeft.

Advies

- Evalueer en update de ICT-systemen. Hiermee moeten ofwel de benodigde koppelingen tot stand komen of er moet een alternatief geselecteerd worden, om dubbel werk te voorkomen. Dit ontslaat medewerkers niet van de verplichting om gedurende de evaluatie alle vragen of initiatieven over bestemmingsplannen (handmatig) te blijven registreren in Squit XO.

5.7 Overgang van 'RoPlan' naar 'Dezta Imro Teken'

Implementatie

De invoering van 'Dezta Imro Teken' heeft in 2013 plaatsgevonden. Dat is na afronding van het Bestemmingsplan Buitengebied 2010, maar voorafgaand aan het opstellen van het Veegplan 2016. Uit de externe audit komt naar voren dat het programma inderdaad de voordelen biedt van automatisch versiebeheer en dat het niet langer mogelijk is om verschillende bestemmingsvlakken afzonderlijk te muteren.

Effectiviteit

De externe audit bevestigt de conclusies van BING dat Imro Teken een hulpmiddel is bij professioneel versiebeheer. Het programma wordt door de gebruikers ook gebruiksvriendelijker genoemd dan RoPlan. Desondanks is het versiebeheer in de onderzochte casus niet goed gelopen. Op basis van de externe audit komt naar voren dat verschillende medewerkers een ander beeld hebben van de definitie en kwaliteitseisen van bepaalde juridisch-planologische producten. Dit resulteert er mede in dat de mogelijkheden van de software niet volledig worden benut. De culturele aspecten zijn cruciaal. Men moet zich bewust zijn van de noodzaak om wijzigingen en (politiek-bestuurlijke) keuzes expliciet te maken in de plannen en beslisdocumenten.

Advies

- In aanvulling op de technische en procesmatige maatregelen is er ook aandacht nodig voor de professionalisering van de familiale cultuur, waarbij medewerkers elkaar eerder aanspreken en er een meer transparante, integrale beleidsvorming tot stand komt.

5.8 Implementatie van GISKIT GML-Viewer

Implementatie

De GML-Viewer is, blijkens de externe audit, operationeel binnen de gemeentelijke organisatie. Dit programma maakt het eenvoudiger om bestemmingsplaninformatie te raadplegen. Door gebruikers van GML-Viewer kunnen geen wijzigingen worden aangebracht. Dit voorkomt vervuiling en maakt het mogelijk om alle medewerkers te autoriseren voor gebruik. Op basis van de externe audit stellen wij vast dat de opleiding van medewerkers in voorbereiding is.

Effectiviteit

Net als bij Dezta Imro Teken en is de invoering van nieuwe software een hulpmiddel om een verandering te bereiken. De toepassing daarvan is in hoge mate afhankelijk van de culturele aspecten. Uit de externe audit blijkt dat de GML-Viewer geregeld wordt gebruikt. Het is daarbij geen garantie dat relevante experts op tijd op de hoogte zijn van de noodzaak om hierin te kijken dan wel tijdig betrokken worden bij het proces voor het opstellen van bestemmingsplannen of andere juridisch-planologische instrumenten.

Advies

- Vasthouden aan de geplande opleiding van betrokken medewerkers. Daarnaast gelden de meer culturele opmerkingen uit paragraaf 5.6 hier ook.

5.9 Update checklist projecten en civieltechnische werkzaamheden

Implementatie

De update betreft een gerichte maatregel om de aanlegvergunning op te nemen in de checklist projecten en civieltechnische werkzaamheden. Uit de externe audit blijkt dat deze maatregel is uitgevoerd.

Effectiviteit

Uit de externe audit komt naar voren dat bij de eerstvolgende vergelijkbare casussen wel de desbetreffende aanlegvergunningen zijn meegenomen. De organisatie is zich, voor zover wij hebben kunnen vaststellen, bewust van de situatie waarin deze vergunning noodzakelijk is.

Advies

- Geen aanvullend advies.

Hoofdstuk 6

Conclusies en aanbevelingen

6.1 Onderzoeksvragen

Naar aanleiding van het BING-rapport heeft het college van B & W oktober 2016 een raadsbrief gestuurd. Deze brief schetst de maatregelen die naar aanleiding van het BING-rapport worden ingevoerd. Daarbij is onder andere toegezegd dat er voor 1 februari 2017 een externe audit wordt uitgevoerd naar de werkprocessen in de keten RO. Aan deze externe audit liggen drie vragen ten grondslag:

- Zijn de geconstateerde verbeterpunten compleet (met betrekking tot de processen keten RO)?
- Zijn de genoemde maatregelen geïmplementeerd?
- Zijn de genoemde maatregelen afdoende?

Kader | In het kader van het BING-rapport zijn de volgende verbeterpunten genoemd ten aanzien van de processen keten RO. Deze vormen het vertrekpunt voor deze externe audit:

- a. onvoldoende kritisch en zelfcorrigerend vermogen;
- b. geen eenduidige behandeling initiatieven;
- c. ontbreken integrale afweging bij start (deel)projecten;
- d. onvoldoende onderlinge afstemming;
- e. onjuiste (toepassing) versiebeheer.

6.2 Conclusies

De gemeente Hengelo heeft belangrijke stappen gezet in het verbeteren van de processen in de keten RO. Na aankondiging van de maatregelen zien wij verbetering in de handelwijze en zijn medewerkers zich meer bewust van de opgaven. Met de doorgevoerde maatregelen is de organisatie minder kwetsbaar voor fouten. Met name de invoering van de Ruimtelijke tafel en het groeiende bewustzijn van de noodzaak tot kritische reflectie hebben daaraan bijgedragen. Wel zien wij dat nog niet alle maatregelen volledig zijn geïmplementeerd. Dit wordt deels verklaard door de korte periode tussen de aankondiging van de maatregelen (november) en de uitvoering van de externe audit (december/januari).

Ten aanzien van de eerste onderzoeksvraag toont de audit aan dat het overzicht van verbeterpunten nagenoeg compleet is, maar dat dit op onderdelen aangescherpt/aangevuld kan worden. Op basis van de externe audit doen wij de volgende aanscherpingen/aanvullingen:

- *Er is sprake van een 'familiaire' cultuur.* In het verlengde van het verbeterpunt 'onvoldoende kritisch en zelfcorrigerend vermogen' concluderen wij dat er sprake is van een 'familiaire' cultuur. Binnen deze cultuur kunnen medewerkers elkaar eenvoudig vinden en zijn zij goed toegankelijk voor bewoners, bedrijven, maatschappelijke instellingen, collega's en raadsleden. Zo kunnen raadsleden bijvoorbeeld direct contact opnemen met de ambtelijke organisatie bij technische vragen. Keerzijde van de familiale cultuur is dat medewerkers elkaar niet aanspreken op hun handelen en het behalen van de planning en dat veel keuzes (bijvoorbeeld bij de start van projecten) niet expliciet zijn, niet transparant onderbouwd of niet op het juiste niveau. Hierdoor neemt het kritisch en zelfcorrigerend vermogen van de organisatie af.

- *Er zit spanning tussen 'advisering aan' en 'ondersteuning van' het bestuur.* In aanvulling op het verbeterpunt 'onvoldoende kritisch en zelfcorrigerend vermogen' concluderen wij dat er sprake is van spanning tussen 'advisering aan' en 'ondersteuning van' het bestuur. Uit de externe audit komt naar voren dat bestuurlijke vragen soms werden opgevat als opdrachten die uitgevoerd moeten worden. Dit gaat ten koste van de (strategische) advisering over voor- en nadelen bij besluitvorming. Dit is een belangrijke activiteit binnen de keten RO. Ambtelijk afwijkend advies wordt niet altijd vastgelegd en er is onvoldoende aandacht voor het denken in scenario's en politiek-bestuurlijke sensitiviteit.
- *De werkwijze binnen de keten RO wordt gekenmerkt als ad hoc.* In aanvulling op het verbeterpunt 'ontbreken integrale afweging bij start (deel)projecten' concluderen wij dat de werkwijze binnen de keten RO wordt gekenmerkt als ad hoc. Niet alle activiteiten kunnen worden gepland, maar ook planbare taken en activiteiten worden ad hoc opgepakt. Medewerkers handelen daarbij primair vanuit hun eigen vakinhoudelijke expertise. Er is slechts beperkt sturing op ketensamenwerking. Er worden onvoldoende heldere prioriteiten gesteld/strategische keuzes gemaakt. En er is slechts beperkt sprake van strategische (capaciteits)planning van taken en activiteiten.
- *Er is geen eenduidig beeld van de kwalitatieve eisen waaraan een bestemmingsplan moet voldoen.* In het verlengde van het verbeterpunt 'onvoldoende onderlinge afstemming' concluderen wij dat er geen eenduidig beeld is van de kwalitatieve eisen waaraan een bestemmingsplan moet voldoen. Bij verschillende betrokkenen leven verschillende beelden bij de kwaliteitseisen waaraan een bestemmingsplan moet voldoen. Dit leidt tot verschillende verwachtingen en aanpakken bij het opstellen van de plannen.
- *De gemeente heeft geen overzicht van kwetsbare functies binnen de keten RO.* In de keten RO heeft men te maken met financiële belangen, contracten en relatiebeheer. Dit resulteert onherroepelijk in kwetsbare functies. Dit geldt voor elke gemeente. Het is van belang om deze functies scherp in beeld te hebben en hier beheersafspraken over te maken. In aanvulling op de reeds benoemde verbeterpunten concluderen wij dat de gemeente geen overzicht heeft van kwetsbare functies binnen de keten RO.

Verder volgt uit de audit dat de gemeente goed op weg is, maar dat de aangekondigde maatregelen nog niet (volledig) zijn geïmplementeerd. Tevens komt naar voren dat er aanvullende maatregelen wenselijk zijn om de geconstateerde verbeterpunten weg te nemen. Op basis van de externe audit doen wij de volgende bevindingen:

- *De (deels) herijkte beschrijvingen van de werkprocessen leven niet binnen de ambtelijke organisatie.* De werkprocessen binnen de keten RO zijn herijkt. Deze werkprocessen zijn beschreven en vindbaar zowel op intranet als in het zaakregistratiesysteem IRIS. Deze herijking heeft deels plaatsgevonden nadat de casuïstiek uit het BING-onderzoek speelde. Uit de audit blijkt dat niet alle medewerkers bekend zijn met de aanwezigheid van deze omschreven werkprocessen.
- *Squit XO wordt nog niet door iedereen gebruikt en kent beperkingen.* Uniforme registratie van alle 'contactmomenten' in Squit XO is een maatregel die is aangekondigd. De externe audit toont dat nog niet iedereen Squit XO gebruikt. Het ontbreken van de koppeling tussen Squit XO en het zaakregistratiesysteem IRIS leidt tot dubbele handelingen en potentiële onzorgvuldigheden bij de dossierregistratie.
- *De invoering van het 'Vierogenprincipe' is beperkt effectief.* Bij de toepassing van het Vierogenprincipe is het cruciaal dat de juiste twee ogen meekijken (i.c. dat er op de juiste wijze wordt meegekeken). Het gaat om het toevoegen van kritische reflectie en om toetsing op kwaliteit. Het feit dat een tweede persoon heeft meegelezen of -geschreven is niet voldoende.

- *Door het management wordt beperkt gestuurd op de ontwikkeling van medewerkers in teamverband.* Er is een breed scala van trainingen en opleidingen beschikbaar. Uit de audit komt naar voren dat de nadruk nog ligt bij vakinhoudelijke training of persoonlijke ontwikkeling. Er is slechts beperkte sturing op de ontwikkeling op de kwetsbare thema's, zoals bestuurlijke sensitiviteit, adviesvaardigheden, ketensamenwerking en kwaliteitsborging. Niet elke afdeling of elk team heeft een opleidingsplan op groepsniveau. In de opleidingsplannen voor 2017 moet dit zijn beslag krijgen.
- *Er is onvoldoende bekendheid met samenhang tussen de lopende verandertrajecten.* Naast het Verbeterplan keten RO loopt er op dit moment ook de organisatieverandering (veranderbrigade) en de implementatie van de Omgevingswet. De deelnemers aan de audit hadden onvoldoende zicht op de samenhang tussen en binnen deze trajecten. Dit gaat ten koste van de effectiviteit.

6.3 Aanbevelingen van de externe audit

De gemeente Hengelo heeft naar aanleiding van het BING-rapport belangrijke stappen gezet om de geconstateerde verbeterpunten weg te nemen. In het licht van onze externe audit doen wij enkele aanbevelingen om de implementatie te versterken en daarmee alle verbeterpunten weg te nemen. Belangrijkste aanbeveling is een **doorontwikkeling van een activiteitengerichte naar een ketengerichte organisatie**. Integraal werken en projectmatig creëren zijn daarvoor belangrijke bouwstenen. Dit vraagt een hogere mate van zakelijk professionalisme in de organisatie. Het is belangrijk om hierin een balans te vinden tussen de familiale kernwaarde en een meer professionele, dienstverlenende en zakelijke attitude, waarop medewerkers en management elkaar waar nodig aanspreken.

Naar de toekomst toe zien wij een aanvullende opgave. **De Omgevingswet vergroot de noodzaak om de aangekondigde verbetermaatregelen te implementeren.** De Omgevingswet wordt naar verwachting in 2019 ingevoerd. De wet heeft als doel om meer ruimte te bieden voor (bestuurlijke) afweging en om de integraliteit, navolgbaarheid en snelheid van de besluitvorming te vergroten. De in de externe audit geconstateerde verbeterpunten zijn cruciaal voor het implementeren van de Omgevingswet (toelaten kritisch vermogen, transparante advisering/afwegingen en een professionele cultuur).

Om de doorontwikkeling te laten slagen is het wenselijk om de **samenhang tussen het Verbeterplan keten RO, organisatieverandering en de implementatie van de Omgevingswet meer bekendheid te geven**. Deze samenhang is cruciaal voor de transformatie van een activiteitengerichte organisatie naar een ketengerichte organisatie. Hierbij dienen niet alleen de huidige eisen aan de keten RO als vertrekpunt genomen te worden, maar ook de toekomstige eisen zoals die naar voren komen uit de Omgevingswet.

In de ketengerichte organisatie is veel ruimte voor vroegtijdige kritische reflectie in de processen, worden keuzes expliciet gemaakt en wordt waar nodig opgeschaald. **Om echt stappen te kunnen zetten is het van belang om ook knopen te kunnen doorhakken. Van denken naar doen.** De aangekondigde maatregelen zorgen er niet automatisch voor dat er ook beter wordt samengewerkt, afspraken worden nagekomen en goed gecommuniceerd en dat men elkaar aanspreekt op elkaars verantwoordelijkheid. In onze optiek hebben de afdelingshoofden daarin een belangrijke verantwoordelijkheid.

Concreet voorgestelde verbetermaatregelen

- Meer sturing op de start. Door beter te sturen op de start van projecten en activiteiten is sneller duidelijk wat wanneer en door wie moet gebeuren. Hierdoor ontstaat er meer rust en tijd voor kwaliteit(sborging) in het verdere traject.
- Sturing op één aanpak voor alle ruimtelijke initiatieven. De ingevoerde Ruimtelijke tafel is daarbij een belangrijk fundament. Met de invoering van één aanpak, met duidelijke regisseurs per initiatief, wordt hierin een tweede stap gezet, die aansluit op de principes van projectmatig werken.
- Opstellen van ontwikkelingsplannen per afdeling (trainingen, cursussen et cetera), waarbij geanticipeerd wordt op de benodigde ontwikkeling in competenties en vaardigheden volgens de Omgevingswet.
- Invoeren van de jaarplannen als strategisch instrument voor het stellen van prioriteiten én het voeren van (capaciteiten)planning. Doel is om te komen tot een samenhangend systeem tussen meerjarige (beleids)opgaven, jaarplannen, afdelingsplannen en teamplannen.
- Inzichtelijk maken van de kwetsbare functies binnen de keten RO. Hiermee wordt de weerbaarheid van de organisatie vergroot en neemt het risico op potentiële integriteitsvragen af.
- Gezamenlijk opstellen van kwaliteitseisen/definitie voor het Bestemmingsplan, het Veegplan en in de toekomst het Omgevingsplan. Hiermee ontstaat een gedeeld beeld van de kwaliteitseisen en het eventueel wenselijke maatwerk per type gebied.
- Evalueren van de keuze voor ICT-syste(e)m(en). Op basis van de evaluatie moet de uitwisseling tussen de systemen verbeterd worden en dubbel werk voorkomen worden.
- Opstellen van een (digitale) handreiking archivering, waarin voor iedereen duidelijk is omschreven welke vorm van correspondentie (digitaal) gearchiveerd moet worden en op welke manier.
- Continu updaten van de standaardbibliotheek die is opgenomen in DeztaPlan. Hiermee hebben alle relevante medewerkers continu toegang tot de meest actuele beleidsinformatie.

Bijlage 1

Normenkader

Doorlopen fasering

Juridische normen	Criterium	Bron	Score (+/ +/- -)	Toelichting
Het bestemmingsplan voldoet aan de eisen zoals gesteld in de Wet Ruimtelijke Ordening.	- De fasering bestaat uit voorbereiding, ontwerp, vaststelling en beroep. - Per fasering is de wettelijk vastgestelde reactietermijn in acht genomen.	Ministerie voor Infrastructuur en Milieu		
Projecten voldoen aan de wettelijke besluiten.	<i>Fasering projecten</i> - De fasering per project is conform de procesbeschrijving projectmatig werken (pre-initiatief, initiatief, definitie, ontwerp, realisatie en projectafroning). - De gemeente heeft een nota van uitgangspunten opgesteld voor het project. - Er zijn twee overeenkomsten gesloten met de initiatiefnemer, namelijk een intentieovereenkomst en een anterieure of posterieure overeenkomst. - Het doel, het onderzoek, de verplichtingen van partijen en financiële afbakening en de wijze van voortgang na het onderzoek zijn vastgesteld. - Gemeente is penvoerder voor het opstellen van de overeenkomsten. <i>Toetsingskaders projecten</i> - Het project voldoet aan het activiteitenbesluit. - Het project voldoet aan het welstandsbeleid. - Het project voldoet aan het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). - Het project voldoet aan het bouwbesluit. - Het project voldoet aan relevante milieu wet- en regelgeving.	Handleiding projectmatig werken "Het kompas voor projecten in Hengelo" (2012); Ministerie voor Infrastructuur en Milieu		

Organisatorisch normen	Criterium	Bron	Score (+/-/-)	Toelichting
Er is een duidelijk begin en einde.	Elk project heeft een duidelijk vooraf gedefinieerd begin en einde.	Handleiding projectmatig werken 'Het kompas voor projecten in Hengelo' (2012)		
Er is een duidelijk onderscheid tussen voortraject en wettelijke procedure.	Er is een helder onderscheid tussen (gemeentelijk) voortraject en (wettelijke) procedure.	Handleiding projectmatig werken 'Het kompas voor projecten in Hengelo' (2012)		
Er is een heldere formulering van doelen.	Doelen zijn vertaald naar duidelijk afgebakende projectfasen en tussendoelen per fase.	Handleiding projectmatig werken 'Het kompas voor projecten in Hengelo' (2012).		

Administratieve normen	Criterium	Bron	Score (+/-/-)	Toelichting
De fasering is duidelijk vastgelegd.	- Bij de overgang naar een volgende fase wordt een fasebesluit genomen en vastgelegd. - De administratieve vastlegging loopt synchroon met de werkelijkheid van de projectfasering. - Per project is goed onderbouwd hoe de financiering is opgebouwd. - Onderdelen van de begroting worden duidelijk beargumenteerd. - Er is sprake van een duidelijke en haalbare businesscase. - De inzet van medewerkers in uren wordt goed in kaart gebracht.	Handleiding projectmatig werken "Het kompas voor projecten in Hengelo" (2012);		

Er is sprake van goed vastgelegde afspraken over het proces.	- Afspraken naar aanleiding van mondelinge overleggen zijn na afloop schriftelijk bevestigd en teruggekoppeld en zijn voor interne belanghebbenden zichtbaar. - Taken en verantwoordelijkheden in het projectteam zijn schriftelijk vastgelegd. - De betrokken ambtenaren zijn zichtbaar in zaakregistratiesystemen. - Communicatie met externe partijen wordt geregistreerd/gearchiveerd in het zaakregistratiesysteem. - Ambtelijke adviezen en beschrijving van risico's zijn vastgelegd in het zaakregistratiesysteem.	Handleiding projectmatig werken 'Het kompas voor projecten in Hengelo' (2012)		
--	--	---	--	--

Taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden

Juridische normen	Criterium	Bron	Score (+/-/-)	Toelichting
De kennis van de organisatie is up-to-date.	- Medewerkers zijn op de hoogte van de meest actuele wet- en regelgeving op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling. - De medewerker is op de hoogte van de meest actuele beleidsstukken en juridische toetsingskaders.	Ministerie van Infrastructuur en Milieu		
De juridische kwaliteit van adviezen, plannen en/of projecten is geborgd.	- Er heeft een juridische dubbelcheck plaatsgevonden. - De juridisch medewerkers van de gemeente zijn in de voorfase van planvorming betrokken bij het proces.	Handleiding projectmatig werken 'Het kompas voor projecten in Hengelo' (2012)		

Organisatorische normen	Criterium	Bron	Score (+/-/-)	Toelichting
Er is een goede projectorganisatie.	- Multidisciplinaire betrokkenheid: bij de realisatie van de activiteit of het voornemen zijn meerdere afdelingen van de partij. - In de taak- en rolverdeling in de projectorganisatie is voldaan aan de eisen uit de handleiding projectmatig werken 'Het kompas voor projecten in Hengelo' (2012).	Handleiding projectmatig werken "Het kompas voor projecten in Hengelo" (2012);		

Er is sprake van eenduidige externe communicatie.	- De vraag van de initiatiefnemer is voor de stakeholders duidelijk in kaart gebracht. - De initiatiefnemer is op de hoogte (gesteld) van de wettelijke proceduredtijd. - De gemaakte afwegingen bij het verlenen van advies/aanvragen of het vaststellen van procedure zijn duidelijk gecommuniceerd naar de initiatiefnemer. - De initiatiefnemer heeft een duidelijk aanspreekpunt binnen de gemeente.	Handleiding projectmatig werken 'Het kompas voor projecten in Hengelo' (2012)		
Er is sprake van eenduidige interne communicatie.	- Er is sprake van eenduidige communicatie tussen afdelingen binnen de gemeente alvorens er naar buiten wordt gecommuniceerd. - De projectleider heeft in overleg met betrokken afdelingen aandacht gegeven aan de te doorlopen bestuurlijke en juridische procedures. - De projectleider heeft het proces om te komen tot een voorlopig en definitief ontwerp in directe samenwerking met het projectteam georganiseerd, waarbij de projectteamleden deelvoorstellen en deelproducten aanleveren. - De eindredactie van het voorlopig en definitief ontwerp wordt verzorgd door de meestbetrokken inhoudelijke afdeling. Hierin is het duidelijk voor de betrokkenen wie de regie heeft.	Handleiding projectmatig werken "Het kompas voor projecten in Hengelo" (2012);		
Er is een duidelijke relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer binnen de gemeente.	- Het is voor interne stakeholders duidelijk wie de ambtelijk verantwoordelijke is. - Het is voor interne stakeholders duidelijk wie de bestuurlijk verantwoordelijke is. - De verhoudingen tussen bestuurlijke en ambtelijke opdrachtgever zijn bekend voor stakeholders binnen de projectorganisatie.	Handleiding projectmatig werken 'Het kompas voor projecten in Hengelo' (2012)		

Administratieve normen	Criterium	Bron	Score (+/-/-)	Toelichting
De taken en verantwoordelijkheden in de projectorganisatie zijn goed vastgelegd.	- Er zijn per functie duidelijke profielen omschreven. - Er is een duidelijk beschreven werkproces tussen ambtelijke en bestuurlijke lagen. - Projectresultaat: de afgesproken tijd waarop het projectresultaat gerealiseerd moet zijn, is vastgelegd in de projectplanning. - Er is een bevoegdheidentabel waarin duidelijk is aangegeven wie welke autorisatierechten heeft.	Handleiding projectmatig werken 'Het kompas voor projecten in Hengelo' (2012)		

Werking checks & balances

Juridische normen	Criterium	Bron	Score (+/-/-)	Toelichting
Er wordt op de juiste manier ingegaan op binnen de termijn ingediende zienswijzen.	- Het plan bevat een nota van zienswijzen. - Er is sprake van een goede motivering die voldoet aan de wettelijke eisen. - De zienswijzen zijn tijdig beantwoord. - Ambtshalve wijzigingen: de ambtshalve wijzigingen op het (ontwerp) bestemmingsplan zijn duidelijk genoemd in het definitieve bestemmingsplan. Dit geldt zowel voor wijzigingen in de regels als voor de verbeelding.	Ministerie van Infrastructuur en Milieu		
Er is een beroepsmogelijkheid die aan de wettelijke eisen voldoet.	- De beroepsmogelijkheid is expliciet gemaakt. - De datum inwerkingtreding is correct vastgesteld. - De beroepsprocedure wordt adequaat doorlopen.			

Organisatorische normen	Criterium	Bron	Score (+/-/-)	Toelichting
Er heeft overleg plaatsgevonden met belanghebbende stakeholders.	- Belangrijke stakeholders in het gebied zijn geïnformeerd over de aanvang, het verloop en de afronding van een project / plan. - Initiatiefnemers zijn gedurende het planproces op de hoogte gehouden van de voortgang. - Interne medewerkers zijn geïnformeerd over de aanvang, het verloop en de afronding van een project / plan.	Handleiding projectmatig werken 'Het kompas voor projecten in Hengelo' (2012)		
Er is een duidelijke verhouding tussen bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid.	- De ambtelijke adviezen waar het college van afwijkt zijn expliciet gemaakt. - Gewenste wijzigingen vanuit het college zijn ambtelijk opgevolgd en waar dat niet gebeurd is, gemotiveerd. (Bestuurlijke) overwegingen zijn voorzien van ambtelijk advies + beschrijving eventuele risico's. - Afwijkingen in de jaarplanning en -cyclus zijn gemotiveerd. - Betrokkenheid management: managementbetrokkenheid vanuit alle relevante domeinen is gewaarborgd. - Prestatie-indicatoren vanuit voortgangsrapportages zijn gedeeld met andere medewerkers, het college en de klant.	Rudy Kor, <i>Projectmatig Werken bij de hand</i> (Twynstra Gudde 2009) INK-management-model		

Administratieve normen	Criterium	Bron	Score (+/-/-)	Toelichting
De workflow (instroom – doorstroom – uitstroom) wordt gereguleerd en gearhiveerd.	- Binnengekomen initiatieven zijn voor alle relevante afdelingen raadpleegbaar en inzichtelijk. - Bijbehorende documenten bij initiatieven zijn in eenzelfde zaakdossier gekoppeld. Dit geldt ook voor bijbehorende onderzoeken. - Management en bestuur worden erin gekend wanneer zaken worden afgesloten. - Het archief is bijgehouden en is compleet. - Via het postregistratiesysteem is inzichtelijk in welke fase het project verkeert. - Er is overeenstemming tussen ICT-systemen van verschillende afdelingen.	Handleiding projectmatig werken 'Het kompas voor projecten in Hengelo' (2012) Handleiding IRIS, zaakgericht werken Handleiding Squit		
Er zijn duidelijke financiële afspraken gemaakt.	- Het archief bevat alle gemaakte afspraken voor het uitbesteden van opdrachten, inhuren van personeel en geaccepteerde offertes. - Het is voor leveranciers duidelijk waar verleende opdrachten aan moeten voldoen. Deze criteria zijn vastgelegd in een overeenkomst.	Rudy Kor, <i>Projectmatig Werken bij de hand</i> (Twynstra Gudde 2009)		
Er is een eenduidige archiveringsplicht.	- Ruimtelijke besluitvormingsprocessen zijn eenduidig en bekend. - Er is overeenstemming tussen archiefbestanden en weergavebestanden van ruimtelijke plannen. - Omgevingsvergunningen (OLO) zijn gekoppeld aan het zaakregistratiesysteem.	Handleiding IRIS, zaakgericht werken		
De werking van ICT-systemen is mondeling en schriftelijk gecommuniceerd naar de werknemers.	- De werkprocessen voor het gebruik van zaakregistratiesystemen zijn duidelijk vastgelegd. - Er zijn implementatietrainingen gegeven voor het gebruik van zaakregistratiesystemen. - Er is voor werknemers een duidelijk aanspreekpunt voor ICT-gerelateerde zaken. - Er is sprake van een goede integratie tussen de verschillende systemen waarin medewerkers werken.	Handleiding projectmatig werken 'Het kompas voor projecten in Hengelo' (2012)		

Bijlage 2

Interviewleidraad

Interviewprotocol interne audit gemeente Hengelo

1. Scope

Uitgangspunt is dat we het onderzoek van BING niet opnieuw gaan doen. De scope van de audit is het toetsen van de RO-processen en heeft betrekking op de maatregelen die zijn ingevoerd. Uitgangspunten voor de audit zijn:

- het BING-rapport;
- het normenkader;
- de procesbeschrijvingen van RO (geschreven door de interne auditoren);
- in hoeverre de (aanvullende) maatregelen zijn ingevoerd en worden benoemd door de medewerkers;
- de overlegvormen;
- de borging van afspraken, verslagen et cetera in de ondersteunende ICT-omgeving;
- de documenten zoals die zijn opgeslagen in de samenwerkingsomgeving;
- het signaleren en naar boven halen van mogelijke verbeterpunten.

De insteek voor de interviews is:

- Uitgangspunt voor het interview vormen standaard de fasen van de projectstructuur.
- We doorlopen de verschillende stappen van het proces.
- We zoomen specifieker in op de specifieke situatie en taak van de geïnterviewde(n) in het RO-proces binnen de gemeente Hengelo.
- We vragen door op de rol, taak, activiteiten, samenwerking met collega's, contacten met de klant.
- We vragen door op de wijze waarop afspraken worden vastgelegd en gecommuniceerd in de verschillende systemen, werkoverleggen en contacten met derden/klant(en).
- We toetsen in hoeverre de beschreven situatie ('papieren werkelijkheid') overeenkomt met de feitelijke situatie ('de werkelijkheid zoals die zich in de praktijk voordoet').
- Het normenkader is indirect ook de checklist voor de bevindingen.

2. Werkwijze en typering

Visie op audit

Bij de audit richten we ons niet op wat fout is gegaan. Om te voorkomen dat medewerkers de audit ervaren als een 'verhoor' aan de hand van een strakke vragenlijst kiezen we voor een waarderende, inspirerende auditaanpak, waarbij in het gesprek met de auditiee ook ruimte is voor wat goed loopt, waarom dat goed loopt en waar het geborgd is.

De audit is geen overhoring. Het protocol is bedoeld om in een primair RO-proces risico's te beheersen door een bepaalde aanpak voor te schrijven en maakt, net als het beleid, deel uit van de Plan-Act-Reflect-cyclus. In de interviews onderzoeken we samen met de auditiee of dit proces effectief en wetmatig verloopt, of het protocol iets toevoegt aan de proces-beheersing of dat het juist overbodig of onuitvoerbaar is.

Voor de auditors betekent dit dat wij niet alleen zoeken naar een evenwichtige mix van procesgerichte vragen die worden getoetst aan de huidige werkwijze, maar dat er ook ruimte is voor motiverende vragen die aansluiten bij de beleving van de auditee en durven inspelen op wat men voelt. Zolang het maar bijdraagt aan de toetsing van de normen en het toetsen van de kwaliteit en het systematisch verbeteren.

We gaan uit van het semigestructureerde interview, wat inhoudt dat we bij alle interviews:

- A. een aantal standaardvragen/-thema's aan de orde laten komen;
- B. ook ruimte bieden om door te vragen op de specifieke situatie van de geïnterviewde(n);
- C. het interview afsluiten met twee open vragen: Wil geïnterviewde nog iets toevoegen? Heeft de geïnterviewde zelf suggesties om het RO-proces te verbeteren?

Bij de audit onderkennen wij de primaire RO-processen, juridische, organisatorische, administratieve en ICT-processen:

- op de casussen/processen Bestemmingsplan Buitengebied 2010, Veegplan 2016 en verharding Nijhuisbinnenweg);
- een klant die bekend staat als mondig, beetje drammerig, eigenaar is van een (boeren)bedrijf, op korte termijn zaken geregeld wil hebben, behoefte heeft aan duidelijkheid en niet van het kasje naar de muur gestuurd wil worden.

3. Rollen en verslaglegging

Bij de interviews zijn aanwezig: twee leden van het auditteam en een procesauditor.

Onderlinge rolverdeling: Bram is de voorzitter, opent, sluit af, bewaakt de grote lijnen, vraagt door waar nodig en bewaakt de tijd. Boudewijn of Joris toetsen het normenkader en vragen inhoudelijk door.

Stappen verslaglegging

- De verslaggeving wordt gedaan door de procesauditor.
- Het verslag wordt gecontroleerd door een van de BMC-auditors. Het verslag wordt daarna voorgelegd aan de geïnterviewde(n). Zij hebben maximaal 24 uur om te reageren.
- De aangevulde versie wordt opgeslagen.

4. Opzet interview

4.1 Opening

De voorzitter opent het interview. Na een welkom en korte kennismaking geeft de voorzitter een korte toelichting op:

- rollen auditteam;
- duur van het interview;
- aanleiding;
- werkwijze: semigestructureerd, drie casussen, type klant, normenkader.

4.2 Algemene vragen

- a. We starten het interview met een paar algemene vragen:
 - Naam
 - Functie
 - Korte beschrijving rol, taak en verantwoordelijkheid
 - In hoeverre betrokken geweest bij de drie casussen?
 - Vanuit welke rol en in welke fase?

- b. De auditoren gaan specifiek in op proces, normkader en verantwoordelijkheden:
- Wat is uw taak en verantwoordelijkheid in het proces? In deze fase?
 - Wie is eigenaar van het proces, wie draagt de eindverantwoordelijkheid?
 - Is er een regisseur benoemd voor het dossier?
 - Welke stappen hebt u ondernomen?
 - Volgens welk protocol hebt u gehandeld?
 - Waar is dat protocol te vinden?
 - Wat was het doel van uw actie?
 - Wat was uw bijdrage?
 - Welke afspraken hebt u met de klant gemaakt?
 - Welke andere collega's van RO dan wel de gemeente Hengelo waren daarbij betrokken?
 - Waar hebt u de afspraken vastgelegd?
 - Wat was het doel van de activiteit?
 - Hoe weet u of dat ook bereikt wordt?
 - Waaruit blijkt proces goed loopt?
 - Wat zijn volgens u de belangrijkste risico's?
 - Zijn met de nieuwe maatregelen de risico's voldoende afgedekt?
 - In welk systeem hebt u de acties opgeslagen?
 - Hebt u uw bevindingen gedeeld in het RO-overleg?
- c. Om het auditgesprek een gerichte focus te geven wordt aangesloten bij de fasen van projectmatig werken en de specifieke rol en verantwoordelijkheden van de RO-medewerker in de verschillende fasen van het proces.
- d. Voor het auditrapport en het Verbeterplan is het van belang dat de vragen, antwoorden en bevindingen worden opgeslagen en getoetst in een matrix (zie bijlage).
- e. Afronding
- Aan het eind van het interview sluit de voorzitter af met de volgende vragen:
- Hebt u zelf nog ideeën of suggesties om de processen en de dienstverlening naar klanten te verbeteren? Zo ja kunt u dat toelichten?
 - Zijn er nog opmerkingen van uw kant die niet aan de orde zijn gekomen in het interview?

4.1 Aansluiting audit projectmatig werken binnen gemeente Hengelo

Algemeen (ter inleiding):

- Wie is eigenaar van het proces, draagt de eindverantwoordelijkheid?
- Wie is de bestuurlijk opdrachtgever, de ambtelijk opdrachtnemer en (gedelegeerd) projectleider?

Vragen over de Initiatiefase (bij bestemmingsplannen gaat het om de ambtelijke stappen):

- Wanneer is voor het eerst ter sprake gekomen om het project als een project op te pakken (en wie heeft daartoe het besluit genomen)?
- In hoeverre zijn externe partijen hierbij betrokken (en hoe bent u bekend geraakt met de inhoud van die betrokkenheid)?

Vragen over de definitiefase (bij bestemmingsplannen gaat dit om de stap om te komen tot een bestuurlijk besluit tot het opstellen van een bestemmingplan):

- Is er een projectinitiatiedocument opgesteld (of vergelijkbaar)? En zo ja, wat staat daarin? En in hoeverre kent u de aansluiting bij de handleiding projectmatig werken 'Het kompas voor projecten in Hengelo' (2012)?
- In hoeverre hebt u te maken gehad met wettelijke termijnen in dit project?
- In hoeverre waren er voorafgaande kaders vanuit de gemeenteraad bekend?
- Hoe zijn eventuele externe partijen betrokken bij deze fase?
- In hoeverre hebt u in het project te maken gehad met kwaliteitssystemen en protocollen (tussentijdse evaluatie, intervisie, project control et cetera). En zo ja, waar zijn deze vastgelegd?
- In hoeverre hebt u te maken gehad met financiële, budgettaire of andere kaders (en welke gevolgen had dat voor u)?

Vragen over de ontwerpfase (bij bestemmingsplannen gaat het om de voorbereiding van het bestemmingsplan):

- In hoeverre zijn andere vakdisciplines betrokken bij het project (om wie gaat het en hoe vindt de afstemming met hen plaats)?
- Wie is verantwoordelijk voor uw bijdrage aan het plan (uzelf, projectleider of de manager)? En in hoeverre gaven zij andere input voor uw werkzaamheden?
- Wie is verantwoordelijk voor het totale proces en hoe hebt u deze aansturing ervaren?
- Aan wie legt u verantwoordelijkheid af voor uw inzet in deze fase?

Vragen over de voorbereidingsfase (bij bestemmingsplannen gaat dit om de terinzagelegging van het ontwerp bestemmingsplan):

- In hoeverre was de gemeentelijke inspraakverordening van toepassing?
- Hoe zijn formele reacties op het planvoornemen geregistreerd (welke ICT-tools gebruikt u daarvoor)?
- Hoe wordt er omgegaan met informele reacties (belletjes, mailtjes, persoonlijk contact) op het planvoornemen?

Vragen over de realisatiefase (bij bestemmingsplannen gaat dit om de vaststelling van het bestemmingsplan):

- In hoeverre zijn (uw) ambtelijke adviezen en uw analyse van eventuele risico's gecommuniceerd richting management en bestuur? En zo ja, waar zijn deze vastgelegd?

Vragen over de nazorgfase (bij bestemmingsplannen gaat dit om de beroepsprocedure):

- Is het project formeel afgesloten (zo ja, op welke wijze?)
- Is het project geëvalueerd (zo ja, op welke wijze?)
- Is het project gearhiveerd (zo ja, op welke wijze?)
- Was er sprake van bezwaar of beroep (en zo ja, hoe is daarmee omgegaan)?

Bijlage 1**Kader voor interview, normering, toetsing en verbeterplan**

Proces RO	Criterium Vraag	Normering Kwaliteitseis	Toetsing Naar gehandeld	Beoordeling + +/- -	Toelichting

Wordt toegevoegd aan normenlijst Boudewijn (incl. toetsing en waardering).

Bijlage 2**Externe audit Ruimtelijke Ordening*****Interviewprotocol***

Dit protocol geeft achtergrondinformatie over het doel van het interview en biedt het kader waarbinnen het gesprek plaatsvindt.

De ontvangen informatie wordt alleen gebruikt om het auditrapport op te stellen. Dit gebeurt zodanig dat de vertrouwelijkheid en privacy van de geïnterviewde is gewaarborgd.

Externe audit

De externe audit 'Processen Ruimtelijke Ordening' wordt verricht in opdracht van de gemeentesecretaris.

Aanleiding

Oktober 2016 heeft bureau BING in opdracht van de burgemeester een integriteitsonderzoek uitgevoerd bij de gemeente Hengelo.

Op grond van de BING-rapportage en de overige documenten die het auditteam heeft bestudeerd kan worden vastgesteld:

- dat niet gebleken is dat door betrokken ambtenaren en bestuurders is gehandeld in strijd met wet- en regelgeving op het gebied van integriteit;
- dat de door de betrokken ambtenaren gehanteerde werkwijzen op een aantal punten in de onderzochte trajecten onzorgvuldig zijn geweest of dat er fouten zijn gemaakt;
- het wenselijk dan wel noodzakelijk is om de uitkomsten van het integriteitsonderzoek mee te nemen in het verbeterplan van RO-processen van de gemeente Hengelo;
- da deze maatregelen moeten leiden tot de gewenste werkwijze en procesaanpassingen op het niveau van de werkvloer.

In het verbeterplan en de raadsbrief wordt aangegeven dat de audit op de werkwijzen (deel A) wordt voorbereid door de interne medewerkers van de sector Fysiek en de audit op de processen (deel B) wordt voorbereid door de interne procesauditoren uit de sector Dienstverlening. Door vervolgens een externe audit te laten uitvoeren, volgt een onafhankelijke toets met een eindrapport voor de verbeterpunten. De bestuurlijke eis is dat de conclusies en de aanbevelingen per 1 februari 2017 beschikbaar zijn.

Focus en scope van de externe audit

De toetsing van de RO-processen door de onafhankelijke externe audit richt zich op fase 1 van het verbeterplan, loopt van 1 november 2016 tot en met 1 februari 2017 en heeft betrekking op de maatregelen die in de raadsbrief (november 2016) zijn aangekondigd.

Auditteam

De externe audit wordt uitgevoerd door BMC. Gezien de complexiteit, de urgentie en de politieke gevoeligheid heeft BMC een breed auditteam samengesteld, waarin inhoudelijke kennis, ervaring in het domein Ruimtelijke Ordening, ervaring met procesoptimalisaties van werkprocessen en het uitvoeren van audits is samengebracht.

Het auditteam bestaat uit de heer drs. T.A. (Bram) Vat, de heer drs. ing. J. (Joris) Stok en de heer B.R.E. (Boudewijn) Wijnacker MA MSc.

Aanpak

Bij de audit doorlopen we de volgende stappen:

- Documenten- en brononderzoek
- Opstellen van een normenkader
- Individuele en groepsinterviews met medewerkers die werkzaam zijn binnen het RO Domein
- Opstellen van een conceptrapportage
- Ophalen en verwerken van reacties
- Vervaardigen van een audit rapport
- Aanbieden en toelichten van het auditrapport aan de opdrachtgever: de heer J. Eshuis, gemeentesecretaris

Interviews

De interviews zijn een belangrijk onderdeel van de audit. Bij de interviews maken we onderscheid tussen:

- individuele interviews van 1,5 uur per interview;
- groepsinterviews van 2 uur per interview.

Tijdens het interview komt het volgende aan de orde:

- de wijze waarop geïnterviewde(n) uitvoering geven aan de RO-processen;
- in hoeverre deze werkwijze overeenkomt met het (wettelijk) normenkader van Ruimtelijke Ordening;
- welke taak of rol de geïnterviewde(n) daarin vervult en hoe de samenwerking verloopt met andere medewerkers in de RO-keten;
- de wijze waarop geïnterviewde(n) besluiten bespreekt, toetst en vastlegt met de klant;
- de wijze waarop geïnterviewde(n) de activiteiten vast legt in de ondersteunende systemen;
- of er onlangs wijzigingen en/of maatregelen zijn doorgevoerd;
- in hoeverre geïnterviewde(n) zelf mogelijkheden ziet om de processen te verbeteren.

Verder zullen onderwerpen aan de orde komen om de bestudeerde documenten te verduidelijken. Daarnaast kunt u onderwerpen of thema's aan de orde stellen die u van belang acht voor het onderzoek.

De interviews worden afgenomen door twee leden van het auditteam. Bij de interviews is tevens een van de interne procesauditoren aanwezig. Deze zorgt voor de schriftelijke verslaglegging van het gesprek.

Vertrouwelijkheid en vastlegging van de interviews

Het gesprek en de overige verzamelde gegevens gedurende dit onderzoek behandelen wij als vertrouwelijk. Wij vragen ook aan u om het besprokene vertrouwelijk te houden, in elk geval gedurende de audit.

In onze rapportage zullen wij geen uitspraken koppelen aan gesprekspartners. Wel wordt in het auditrapport een lijst van geïnterviewde personen opgenomen.

Planning

De gesprekken staan gepland in de week 50, 51 (2016) en week 1 en 2 (2017). U wordt op korte termijn benaderd door het secretariaat voor het inplannen van een afspraak.

Mochten er naar aanleiding van deze brief nog vragen zijn dan kunt u contact opnemen met Bram Vat, voorzitter van het auditteam.

Hengelo,
9 december 2016

Nadere informatie over het onderzoek wordt u eveneens graag gegeven door de projectleider/voorzitter van het auditteam:

De heer drs. T.A. (Bram) Vat
M 06 - 10 63 27 18
E bramvat@bmc.nl

Bijlage 3

Respondenten

NR.	A	B	C	D	E
1		GEINTERVIEWDEN AUDIT VERBETERPLAN KETEN RO			
		NAAM	Functie	actiehouder	datum
2					
3	1	Menno Moonen	Vergunningverlener bouw	BMC	13-12-2016
4	2	Mark van Dijk	Medewerker Bestuurlijk Juridische Zaken	BMC	14-12-2016
5		Remco Greutink	Bestuurlijk juridisch beleidsmedewerker	BMC	14-12-2016
6		Patrick Drent	Juridisch adviseur Vergunningen	BMC	14-12-2016
7		Maarten Lenferink	Juridisch adviseur Handhaving	BMC	14-12-2016
8	3	Marcel Elferink	Wethouder	BMC	14-12-2016
9	4	Jarno Derbekke	Afdelingsmanager Documentaire Informatie Voorz.	BMC	20-12-2016
10		Daniëlle Hag	Projectleider DIV	BMC	20-12-2016
11		Simon Koster	Beleidsmedewerker ICT	BMC	20-12-2016
12		Jurgen Slender	Applicatiebeheerder	BMC	20-12-2016
13		Rob Hilarius	Afdelingsmanager Vergunningen	BMC	20-12-2016
14	5	Bertien Scholten	Juridisch beleidsmedewerker RO	BMC	20-12-2016
15		Marije Brummelhuis	Juridisch beleidsmedewerker RO	BMC	20-12-2016
16	6	Henk Jan Tromp	Sectormanager Fysiek	BMC	20-12-2016
17	7	Robert Hofmeijer	Stedenbouwkundig medewerker (tekenaar)	BMC	21-12-2016
18		Herman Hulsegge	Applicatiebeheerder RO (tekeningenbeheer)	BMC	21-12-2016
19	8	Rob Hilarius	Afdelingsmanager Vergunningen	BMC	03-01-2017
20	9	Jeannet Ordelman	Afdelingsmanager REO	BMC	03-01-2017
21	10	Willy van Diepen	Afdelingsmanager Wijkservice, Beleid en Advies	BMC	03-01-2017
22	11	Louis Fikkert	Afdelingshoofd Civieltechniek	BMC	04-01-2017
23		Tinselboer, Herman	Afdelingshoofd Wegen, Groen en Water	BMC	04-01-2017
24	12	Carl Lange	Strategisch adviseur Bestuur en Management	BMC	06-01-2017
25		Pim Hillebrink	Beleidsadviseur Bestuur en Management	BMC	06-01-2017
26	13	Jelly van der Weerd	Consultant Hiemstra & de Vries (omgevingswet)	BMC	10-01-2017
27	14	Antoine Mahler	juridisch beleidsmedewerker RO	BMC	10-01-2017
28		Geri Dijkhuis	juridisch beleidsmedewerker RO	BMC	10-01-2017
29		Debby Bouwhuis	juridisch beleidsmedewerker RO	BMC	10-01-2017
30	15	Jacqueline Kok	Afdelingsmanager Handhaving	BMC	10-01-2017
31	16	Sam Landman	Projectleider Projecten en Subsidies	BMC	11-01-2017
32	17	Gerrit Jan Eeftink	Griffier	BMC	11-01-2017
33	18	Jan Eshuis (ook Control-vragen)	Gemeentesecretaris / algemeen directeur	BMC	13-1-2017
34	19	Marieke Scheepers	Medewerker handhaving milieu	BMC	17-1-2017

Bijlage 4

Bronnen

Geraadpleegde literatuur

- BING. Bureau voor Integriteit (2016) *Rapportage onderzoek 12 oktober 2016* (Amersfoort: Bureau Integriteit BV).
- INK (2011) *Scoreboek INK* (Utrecht: INK)
- Kor, Rudi (2009) *Projectmatig werken bij de hand* (Alphen aan den Rijn: Vakmedianet)
- Staatscourant (2015), *Ontwerp bestemmingsplan Veegplan Buitengebied*. Jaargang 2015, No: 14016. (Den Haag: Staatscourant).
- Staatscourant (2016), *Gewijzigd vastgesteld Veegplan Buitengebied*. Jaargang 2016, No: 24783. (Den Haag: Staatscourant).

Interne documenten

- Gemeente Hengelo (2016) *Advies organisatieontwikkeling sector fysiek Gemeente Hengelo* (Hengelo: Gemeente Hengelo)
- Gemeente Hengelo (2016) *Project Initiatiedocument (PID). Verbeterplan keten RO. De klant in control. Versie 0.6* (Hengelo: Gemeente Hengelo).
- Gemeente Hengelo (2009) *Plan Uitvoeringsbeleid Bouwregelgeving, "Zicht op kwaliteit" (PUB) als uitwerkingsvoorstel van de Kadernota 2009 – 2012* (Hengelo: Gemeente Hengelo)
- Gemeente Hengelo (2016) *Behandelveorstel Gewijzigde Vaststelling Veegplan Buitengebied*. Zaaknummer: 1076991.
- Hiemstra en de Vries (2016) *Onze ambitie voor de Omgevingswet. Gemeente Hengelo* (Utrecht: Hiemstra en de Vries).
- Raadsbrief BING-rapportage (2016), zaaknummer 2061859
- Raadsvoorstel en Raadsbesluit, Vaststelling Bestemmingsplan Buitengebied 2010, Registratienummer 10G201000
- Raadsvoorstel en Raadsbesluit, Gewijzigde vaststelling Veegplan 2016. Zaaknummer: 1076991.

Werkprocesbeschrijvingen

- Gemeente Hengelo (2010), Processchema Ruimtelijke ordeningsplannen
- Gemeente Hengelo (2010), Handleiding extern veiligheidsbeleid
- Gemeente Hengelo (2010), Processchema Handhaving
- Gemeente Hengelo (2010), Adviseren juridisch bestemmingsplan advies
- Gemeente Hengelo (2010), Procesbeschrijving nemen voorbereidingsbesluit
- Gemeente Hengelo (2010), Projectbesluit onder Wabo
- Gemeente Hengelo (2012), Handleiding Projectmatig Werken, Kompas voor Hengelo
- Gemeente Hengelo (2014), Procesbeschrijving Projectmatig Werken
- Gemeente Hengelo (2014), Procesbeschrijving vervaardigen bestemmingsplan
- Gemeente Hengelo (2014), Handleiding vaststellen hogere geluidswaarden
- Gemeente Hengelo (2016), Procesbeschrijving Advisering Ontheffingen

Bijlage 5

INK-model als handvat

Kader INK-model

Het INK-managementmodel biedt een handvat voor een proces van continue verbetering. Binnen het model worden vijf fasen onderscheiden (zie hieronder). Uit de audit blijkt dat de RO-keten op dit moment het best getypeerd kan worden als een activiteitgeoriënteerde organisatie. De implementatie van het dienstverleningsmodel en de nieuwe Omgevingswet vereist de ontwikkeling naar een proces-/ketengeoriënteerd cluster Ruimtelijke Ordening. Het is belangrijk om in het Verbeterplan gerichte interventies op te nemen die een concrete bijdrage leveren aan deze ontwikkeling.

Fase I: Activiteitgeoriënteerd. In de eigen werksituatie streeft iedereen ernaar het werk zo goed mogelijk uit te voeren. Vakmanschap wordt hoog gewaardeerd en door opleidingen ondersteund. Als er klachten zijn, probeert de organisatie deze te verhelpen.

Fase II: Procesgeoriënteerd. De primaire processen worden beheerst. De afzonderlijke processtappen zijn geïdentificeerd en taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen vast. Prestatie-indicatoren fungeren als stuurmiddel. Processen worden verbeterd op basis van geconstateerde afwijkingen in het normenkader.

Fase III: Systeemgeoriënteerd. Er wordt op alle niveaus systematisch gewerkt aan de verbetering van de organisatie als geheel. De Plan-Do-Check-Act-cyclus wordt toegepast in primaire, ondersteunende en besturingsprocessen. Klantenfocus is dominant voor het beleid, dat erop is gericht problemen te voorkomen in plaats van te verhelpen.

Fase IV: Ketengeoriënteerd. Samen met partners in de voortbrengingsketen wordt gestreefd naar een maximale toegevoegde waarde. Per partner wordt bepaald wie het meest geschikt is om een bepaalde taak uit te voeren. Besturingssystemen worden met elkaar verbonden. Innovatie staat voorop.

Fase V: Transformatiegeoriënteerd. De strategie is erop gericht om in de markten waarin men opereert tot de top te behoren. Op basis van een langetermijnvisie worden tijdig de bakens verzet om activiteiten in nieuwe markten op te starten, bedrijfsonderdelen met een lagere, toegevoegde waarde af te stoten en de inrichting van de organisatie aan de gewijzigde omstandigheden aan te passen.

Verbeterplan keten RO

In dit 'Verbeterplan keten RO' zijn de acties omschreven die door het college zijn of nog zullen worden ondernomen op basis van de door BMC Advies opgestelde rapportage naar aanleiding van de uitgevoerde externe audit op de processen en werkwijzen binnen de keten RO.

BMC Advies concludeert in haar rapportage in de eerste plaats, dat de gemeentelijke organisatie belangrijke stappen heeft gezet in het verbeteren van de processen en werkwijzen in de keten RO. Na aankondiging van de maatregelen zien zij verbetering in de handelwijze en zijn medewerkers zich volgens hen meer bewust van de opgaven. Wel ziet BMC Advies dat nog niet alle maatregelen volledig zijn geïmplementeerd. Dit wordt volgens hen deels verklaard door de korte periode tussen aankondiging van de maatregelen (november) en de uitvoering van de externe audit (december/januari).

Volledigheid

BMC Advies stelt vast, dat de audit aantoont dat het overzicht van verbeterpunten nagenoeg compleet is, maar dat dit op onderdelen aangescherpt/aangevuld kan worden. Zij doen vervolgens suggesties ten aanzien van de onderwerpen 'Onvoldoende kritisch en zelfcorrigerend vermogen' (*'familiare' cultuur en spanning tussen 'advisering aan' en 'ondersteuning van' het bestuur*), 'Ontbreken integrale afweging bij start (deel)projecten' (*de werkwijze binnen de keten RO wordt gekenmerkt als ad hoc*) en 'Onvoldoende onderlinge afstemming' (*'er is geen eenduidig beeld van de kwalitatieve eisen waaraan een bestemmingsplan moet voldoen'*). Daarnaast merken zij op, dat de gemeente geen overzicht heeft van de kwetsbare functies binnen de keten RO.

Reactie college:

Het college herkent zich in de door BMC Advies genoemde aanvullingen en zal deze aspecten nadrukkelijk meenemen in het vervolg van het Verbeterplan keten RO.

Geïmplementeerd en afdoende

BMC Advies concludeert, dat uit de audit blijkt dat de aangekondigde maatregelen nog niet (volledig) zijn geïmplementeerd. Zo zijn nog niet alle medewerkers op de hoogte van de (deels) herijkte beschrijvingen van de werkprocessen, wordt het softwarepakket 'Squit' nog niet door iedereen gebruikt en kent dit pakket bovendien beperkingen, is door de wijze van invoering het 'vierogenprincipe' beperkt effectief, wordt door het management beperkt gestuurd op ontwikkeling van medewerkers in teamverband en is er onvoldoende bekendheid met samenhang tussen de lopende verandertrajecten binnen de sector Fysiek.

Reactie college:

Het college herkent zich in de door BMC Advies gedane constatering en zal deze aandachtspunten nadrukkelijk meenemen in het vervolg van het Verbeterplan keten RO.

Aanbevelingen

De gemeente Hengelo heeft volgens BMC Advies naar aanleiding van het BING-rapport belangrijke stappen gezet om de geconstateerde verbeterpunten aan te pakken. BMC Advies doet enkele aanbevelingen om de implementatie te versterken en daarmee alle verbeterpunten te realiseren. Belangrijkste aanbeveling is een doorontwikkeling van een activiteitengerichte naar een ketengerichte organisatie. Integraal werken en projectmatig creëren zijn daartoe volgens BMC Advies belangrijke bouwstenen. Het is wel belangrijk om hierin een balans te vinden tussen de familiale kernwaarde en een meer professionele, dienstverlenende en zakelijke attitude waarop medewerkers en management elkaar waar nodig aanspreken. Daarbij moet aan de samenhang tussen het Verbeterplan keten RO, de organisatieverandering binnen de sector Fysiek en de implementatie van de Omgevingswet meer bekendheid worden geven.

Reactie college:

Het college neemt de aanbeveling van BMC Advies ter harte.

Concreet voorgestelde verbetermaatregelen BMC Advies

1. *Meer sturing op de start. Door beter te sturen op de start van projecten en activiteiten is sneller duidelijk wat wanneer en door wie moet gebeuren. Hierdoor ontstaat er meer rust en tijd voor kwaliteit(sborging) in het verdere traject.*

Maatregel:

Dit advies neemt het college over en zal waar van toepassing worden uitgevoerd. Analoog aan de werkwijze 'projectmatig werken' zal ook bij de start van ruimtelijke procedures samen met de medewerkers van de betrokken disciplines worden geïnventariseerd wat de relevante vraagstukken zijn. Hiermee wordt ook uiting gegeven aan het advies van BMC om bij de start te bepalen hoe het 'vierogen principe' wordt vormgegeven.

Een interne kwaliteitsaudit kan (mits goed uitgevoerd) een zeer effectief instrument zijn om het kwaliteitsbewustzijn bij medewerkers en leidinggevendenden te vergroten. Het is dan wel zaak dat de interne audit niet alleen wordt geaccepteerd, maar ook echt wordt gewaardeerd. BMC heeft de externe audit processen keten RO uitgevoerd via het waarderend auditen. Met waarderend auditen wordt een interne audit een positieve ervaring. Waarderende auditgesprekken worden dialogen van geëngageerde mensen in de organisatie, zodat ze inspireren en een basis voor het co-creëren van verbetering en vernieuwing worden.

Via concern control zal de interne audit als permanent proces binnen de P&C cyclus worden ingebed, zoals dat op dit moment al gebruikelijk is bij het taakveld 'Bodem'.

2. *Sturing op één aanpak voor alle ruimtelijke initiatieven. De ingevoerde ruimtelijke tafel is daarbij een belangrijk fundament. Met de invoering van één aanpak, met duidelijke regisseurs per initiatief, wordt hierin een tweede stap gezet die aansluit op de principes van projectmatig werken.*

Maatregel:

Ruimtelijke initiatieven worden vanaf 1 januari 2017 besproken aan de 'Ruimtelijke Tafel', een samenvoeging van drie afzonderlijke overleggen waar vertegenwoordigers van verschillende afdeling bij aanwezig zijn. Dat zorgt ervoor dat vergelijkbare verzoeken binnen de organisatie op dezelfde manier behandeld worden, onafhankelijk van de plek waar het binnenkomt. Deze 'Ruimtelijke Tafel' is pas recent van start gegaan. De komende periode zal hier verder vorm en inhoud aan worden gegeven.

3. *Opstellen ontwikkelingsplannen per afdeling (trainingen, cursussen et cetera) waarbij geanticipeerd wordt op de benodigde ontwikkeling in competenties en vaardigheden volgens de Omgevingswet.*

Maatregel:

Voor de invoering van de Omgevingswet is, gezien de omvang en de ingrijpende consequenties, gekozen voor een projectmatige aanpak. De ontwikkeling van competenties en vaardigheden die daarvoor noodzakelijk zijn zal een nadrukkelijk onderdeel worden van het project. Daarnaast krijgt dit onderwerp binnen het verandertraject dat afzonderlijk binnen de sector Fysiek in gang is gezet bijzondere aandacht. Dit traject wordt begeleid door het bureau Hiemstra en de Vries. Per brief van 24 januari 2017 hebben wij u het ambitiedocument Omgevingswet toegezonden.

4. *Invoeren van de jaarplannen als strategisch instrument voor het stellen van prioriteiten én het voeren van (capaciteiten)planning. Doel is om te komen tot een samenhangend systeem tussen meerjarige (beleids)opgaven, jaarplannen, afdelingsplannen en teamplannen.*

Maatregel:

Enkele jaren geleden is het gemeente-breed werken met jaarplannen tot op afdelingsniveau bewust afgeschaft. De plannen werden destijds in de praktijk nauwelijks gebruikt. Het advies van BMC is om weer te gaan werken met jaarplannen. Binnen de sector Sociaal is al een start gemaakt met A3 jaarplannen. Dit zijn geen 'dikke' jaarplannen. De aandachtsgebieden van het INK-managementmodel worden geconcretiseerd in prestaties en acties. Hiermee ontstaat focus op samenhang en interne consistentie. Ook bij de sector Fysiek zal worden gestart met deze

methodiek. Bij de start van de nieuwe collegeperiode willen we dit verder c.q. breder ingevoerd hebben. Zo ook op RO vlak in aanvulling op het hierna beschreven VTH-plan.

Voor wat betreft vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) stelt het college conform wettelijke eisen elk jaar het 'Uitvoeringsprogramma VTH' vast. Hierin zijn voor onder andere de onderwerpen bouwen, milieu en brandweer in samenhang prioriteiten gesteld – en inmiddels ook voor taken met betrekking tot de openbare ruimte. Daarbij komt ook steeds meer aandacht voor (niet wettelijk verplichte) samenhangende onderwerpen, bijvoorbeeld met betrekking tot ruimtelijke ordening en openbare orde en veiligheid. Dit moet uiteindelijk leiden tot meer integraliteit, zowel voor wat betreft ambities als capaciteit. Het uitvoeringsprogramma VTH staat geagendeerd voor de politieke markt op 1 februari.

5. *Inzichtelijk maken van de kwetsbare functies binnen de keten RO. Hiermee wordt de weerbaarheid van de organisatie vergroot én neemt het risico op potentiële integriteitsvragen af.*

Maatregel:

Het college zal als onderdeel van het vervolg van dit Verbeterplan keten RO onderzoeken in hoeverre in Hengelo sprake is van kwetsbare functies en zal maatregelen treffen om eventuele kwetsbaarheden weg te nemen. Bijvoorbeeld door een roulatiesysteem met betrekking tot de betreffende functies in te voeren of het 'vierogen principe' nadrukkelijker vorm te geven.

6. *Gezamenlijk opstellen kwaliteitseisen/definitie voor het Bestemmingsplan, Veegplan en in de toekomst het Omgevingsplan. Hiermee ontstaat een gedeeld beeld van de kwaliteitseisen en eventueel wenselijk maatwerk per type gebied.*

Maatregel:

De bestemmingsplannen moeten voldoen aan de wettelijke eisen. Daarbij hoort ook de verantwoording van de wijzigingen zoals die bij het opstellen van het bestemmingsplan en tijdens het planproces aangebracht worden. Wij erkennen dat de herleidbaarheid van wijzigingen vast onderdeel moet zijn van het bestemmingsplanproces. Om die reden hebben we inmiddels specifieke software aangeschaft. Daarnaast wordt geïnvesteerd in het bewustzijn bij de medewerkers over het besef van de noodzaak tot transparantie over wijzigingen.

7. *Evalueren van de keuze voor de ICT-syste(e)m(en). Op basis van de evaluatie moet de uitwisseling tussen de systemen verbeterd worden en dubbel werk voorkomen worden.*

Maatregel:

Gezien de omvang en mogelijke gevolgen van deze evaluatie, waarbij overigens nadrukkelijk rekening moet worden gehouden met afspraken die zijn gemaakt met verbonden partijen als de Regionale Uitvoeringsdienst Twente en met noodzakelijke ontwikkelingen in verband met de invoering van de Omgevingswet, wordt dit punt meegenomen bij het vervolgtraject van het Verbeterplan keten RO. In de tweede helft van 2017 zal in de vorm van een project worden gestart met het realiseren van de koppeling tussen Squit en IRIS. Daarvoor zullen middelen beschikbaar moeten worden gemaakt (geld en mensen). Voor verdere integratie van systemen zijn we in grote mate afhankelijk van de ontwikkelingen bij de leveranciers. Natuurlijk zullen we hier waar mogelijk actief in participeren.

8. *Opstellen (digitale) handreiking archivering waarin voor iedereen duidelijk is omschreven welke vorm van correspondentie (digitaal) gearchiveerd moet worden en op welke manier.*

Maatregel:

De bestaande (proces)afspraken met betrekking tot archivering van correspondentie kunnen alleen in samenhang met het voorgaande onderwerp op een effectieve manier worden geactualiseerd. Ook dit onderwerp komt daarom pas in het vervolgtraject rondom het Verbeterplan keten RO nadrukkelijk aan de orde.

9. *Continue updaten van de standaard bibliotheek die is opgenomen in DeztaPlan. Hiermee hebben alle relevante medewerkers continu toegang tot de meest actuele beleidsinformatie.*

Maatregel:

In de standaard bibliotheek staan samenvattingen van de beleidsdocumenten. Deze bibliotheek wordt door de medewerkers van RBR gebruikt bij het opstellen van de toelichting behorende bij het bestemmingsplan. Naar aanleiding van de audit heeft het college inmiddels opdracht gegeven tot het actualiseren van deze bibliotheek.

Eén medewerker is verantwoordelijk voor het versiebeheer van de bibliotheek. De verschillende opstellers van beleidsdocumenten zijn verantwoordelijk voor de aanlevering van de betreffende samenvatting. Deze maatregel is inmiddels al geïmplementeerd.

Nr.	Verbetermaatregel BMC	Aanpak	Doel / Effect	Geïmplementeerd	Vervolgtraject
1.	Meer sturing op de start	Toepassen principes van projectmatig werken en invoering (waarderende) audits.	Rust en tijd voor kwaliteitsborging.		x
2.	Sturing op één aanpak voor alle ruimtelijke initiatieven	Ruimtelijke tafel voor alle nieuwe initiatieven die niet passen binnen de geldende beleidskaders.	Zorgen voor eenduidige behandeling van binnengekomen verzoeken en initiatieven.	x	
3.	Opstellen ontwikkelingsplannen per afdeling	De invoering van de Omgevingswet wordt projectmatig opgepakt, competenties en vaardigheden worden een nadrukkelijk onderdeel. Daarnaast maakt het deel uit van het binnen de sector Fysiek opgestarte verandertraject.	Ontwikkelen van benodigde competenties en vaardigheden, mede met het oog op de Omgevingswet		x
4.	Invoeren jaarplannen als strategisch instrument voor het stellen van prioriteiten	Er zal (in aanvulling op het 'Uitvoeringsprogramma VTH' zoals dat elk jaar wordt vastgesteld) worden gestart met het maken van A3-jaarplannen.	Komen tot een samenhangend systeem tussen meerjarige (beleids)opgaven, jaarplannen, afdelingsplannen en team-plannen.		x
5.	Inzichtelijk maken van de kwetsbare functies binnen de keten RO	Onderzoek uitvoeren naar mogelijk kwetsbare functies en eventueel noodzakelijke maatregelen treffen.	Vergroten van de weerbaarheid van de organisatie en verkleinen van risico op potentiële integriteitsvragen.		x
6.	Gezamenlijk opstellen kwaliteitseisen / definitie voor bestemmingsplannen	Er is software aangeschaft om de herleidbaarheid van wijzigingen in bestemmingsplannen te vergroten. Daarnaast zal het bewustzijn bij de medewerkers over het besef van de noodzaak tot transparantie over wijzigingen worden vergroot.	Creëren van een gedeeld beeld van de kwaliteitseisen en eventueel wenselijk maatwerk per type gebied.	x	x
7.	Evalueren van de keuze voor de ICT-syste(e)m(en)	Gezien de omvang en mogelijke gevolgen van een evaluatie wordt dit punt meegenomen bij het vervolgtraject van het verbeterplan.	Verbeteren van de uitwisseling tussen de systemen en voorkomen van dubbel werk.		x
8.	Opstellen (digitale) handreiking archivering	Dit onderwerp is zodanig verbonden met het vorige dat ook dit punt bij het vervolgtraject zal worden meegenomen.	Voor iedereen duidelijk omschrijven welke vorm van correspondentie (digitaal) gearchiveerd moet worden en op welke manier.		x
9.	Continue updaten van de standaard bibliotheek die is opgenomen in DeztaPlan	Naar aanleiding van de audit is opdracht gegeven de bibliotheek te actualiseren en is een medewerker aangewezen om het versiebeheer te verzorgen.	Ervoor zorgen, dat alle relevante medewerkers continu toegang tot de meest actuele beleidsinformatie hebben.	x	