

publieke waarde in de knel

*samenvatting meta-analyse tien jaar
rekenkameronderzoek over gemeentebestuur Rotterdam*

sept 2019



publieke waarde in de knel

samenvatting van de uitkomsten van een meta-analyse aan de hand van tien jaar rekenkameronderzoek over gemeentebestuur Rotterdam

Een zekere bestuurlijke overmoed en dominantie van systeemdenken zijn twee overkoepelende fenomenen die naar voren komen uit de tientallen onderzoeken die de Rekenkamer Rotterdam sinds 2009 heeft uitgevoerd naar het beleid en bestuur van de gemeente Rotterdam. Deze samenvatting beschrijft de uitkomsten van een meta-analyse van de honderden conclusies van deze rapporten. Die uitkomsten zijn een reeks problemen die terugkerend voorkomen in het bestuur van de gemeente Rotterdam. Ze worden beschreven aan de hand van vier thema's:

- problemen in de beleidsopzet;
- uitvoeringsproblemen;
- interne samenwerking en sturing;
- samenwerking met andere partijen.

hardnekkige beleidsproblemen en publieke waarde

Dat het voor gemeenten en andere overheden niet eenvoudig is om gestelde doelen te realiseren en middelen doelmatig in te zetten is geen nieuws. De rekenkameronderzoeken in de afgelopen tien jaar bevestigen deze twee problemen. Beleidsdoelen die college en raad stelden, bleken in de meerderheid van de onderzochte beleidsdossiers niet of slechts gedeeltelijk te worden gerealiseerd. En uit de bedrijfsvoeringsonderzoeken komt herhaaldelijk naar voren dat afgesproken procedures in de praktijk onvoldoende worden uitgevoerd of niet goed werkbaar zijn. Deze problemen deden zich de afgelopen tien jaar voor op elk onderzocht beleidsterrein, zoals het sociaal domein, de fysieke sector en bij openbare orde en veiligheid. De problemen zijn dus hardnekkig en de gemeente ondervindt regelmatig problemen om haar maatschappelijke doelen voor de inwoners van Rotterdam te realiseren. Het realiseren van maatschappelijke meerwaarde, ook wel 'publieke waarde' genoemd, komt dan in de knel, terwijl dit misschien wel de belangrijkste opgave is van de gemeente. In de meta-analyse brengt de rekenkamer een reeks van hardnekkige beleidsproblemen naar de oppervlakte. Rotterdamse gemeentebesturen zijn, in het streven naar publieke waarde, in de bestuurlijke realiteit regelmatig op deze problemen gebotst.¹ Uit de reeks van gevonden problemen op de vier genoemde thema's komen naar het oordeel van de rekenkamer twee fenomenen naar voren die bijdragen aan het bestaan van de geconstateerde problemen. Die twee fenomenen (een zekere bestuurlijke overmoed en dominantie van systeemdenken) worden beschreven en toegelicht aan het eind van deze samenvatting.

problemen in de opzet van beleid

Beleid begint met het opzetten ervan. In deze fase doen zich vier structurele problemen voor.

Ten eerste is er het probleem van tijdsdruk. De politieke context kan onder meer leiden tot bestuurlijke druk om op korte termijn actie te ondernemen, waardoor beleid vervolgens in grote haast wordt opgezet. Er is dan te weinig aandacht voor een degelijke opzet. Een recent voorbeeld van een te hoge bestuurlijke ambitie op korte termijn is de invoering van de decentralisatie jeugdzorg in 2015. De rekenkamer

¹ In de meta-analyse heeft de rekenkamer als criterium voor een terugkerend probleem gehanteerd dat het betreffende probleem in minimaal drie rekenkamerrapporten is vastgesteld.

concludeerde al in 2014 dat de gemeente een aantal onderdelen van het nieuwe stelsel te snel wilde realiseren, zoals de invoering van integrale wijkteams en een zorgcoördinatiesysteem voor die teams. Die haast vergrootte naar het oordeel van de rekenkamer de risico's voor het slagen van het nieuwe Rotterdamse jeugdstelsel.² Helaas is een deel van die risico's, zoals het ontstaan van wachtlijsten, daadwerkelijk uitgekomen.

Een tweede probleem is onvolledigheid van beleid. Er ontbreekt dan een cruciaal aspect in de opzet. Een voorbeeld hiervan komt uit het onderzoek uit 2016 naar integriteitsrisico's bij gemeentelijke inkoop en aanbestedingen. De rekenkamer concludeerde onder meer dat het college bij inkoop en aanbesteding vanuit de gehanteerde 'Kendoe-visie' vooral stuurde op het bereiken van resultaat en onvoldoende op cultuur en gedrag om integriteit te beheersen, terwijl dat juist een prominent onderdeel zou moeten zijn van dit beleid.³

Onrealistische beleidsambities vormen een derde probleem. Regelmatig blijken geformuleerde beleidsambities te hoog gegrepen, ofwel niet haalbaar. Een pregnant voorbeeld komt naar voren uit een reeks rekenkameronderzoeken in het sociaal domein. Eigenlijk op bijna elk onderzocht beleidsterrein binnen het sociaal domein is een centraal beleidsuitgangspunt van de gemeente dat inwoners met problemen eerst en vooral op hun 'zelfredzaamheid' worden aangesproken.⁴ De verwachtingen van die zelfredzaamheid zijn onrealistisch, zo bleek uit de genoemde rekenkameronderzoeken en steeds meer andere onderzoeken, zoals het in 2017 gepubliceerde rapport 'Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Ook bij dit probleem speelt de politieke context uiteraard een rol, namelijk een context van politiek 'wensdenken' dat beoogde financiële besparingen op publieke voorzieningen konden worden opgevangen door meer zelfredzaamheid van burgers. Het beroep op zelfredzaamheid is onderdeel van een politieke maatschappijvisie waarin de overheid een stap terug doet en wordt gestreefd naar een 'participatiesamenleving' of 'civil society' waarin de burgers vooral zelf aan zet zijn.

Een vierde probleem is het ontbreken van herbezinning en lerend vermogen. Beleid, zeker als het zich uitstrekt over meerdere jaren, vereist niet alleen bezinning vooraf, maar ook gedurende de looptijd. Er moet onderweg geleerd worden. Wat werkt wel en wat werkt niet? Zo kan beleid tussentijds worden bijgesteld. Over het belang van de zogenoemde 'lerende overheid' zijn in het vorige decennium onder meer publicaties verschenen van de WRR en de Nationale School voor Openbaar Bestuur (NSOB).⁵ Voor overheidsorganisaties bestaan verschillende manieren om beleid te verbeteren, zoals het leren van tegenvallende resultaten, van nieuwe (wetenschappelijke inzichten), van feedback en van veranderende maatschappelijke omstandigheden. Een onderzoek waarin de rekenkamer constateerde dat de gemeente te weinig lessen had getrokken uit het verleden, was het onderzoek 'In onveilige handen' uit 2017, een onderzoek naar de informatiebeveiliging van gevoelige informatie.⁶ Het bleek dat al sinds geruime tijd tekortkomingen in de informatiebeveiliging bekend waren bij de gemeente, maar dat

² 'Zorg om jeugd - risico's invoering decentralisatie jeugdzorg', Rekenkamer Rotterdam, 2014.

³ 'Kwetsbaar vertrouwen - integriteitsrisico's inkoop- en aanbesteding', Rekenkamer Rotterdam 2016.

⁴ 'Het komt niet in de buurt - onderzoek naar aanpak knelpunten functioneren wijkteams', Rekenkamer Rotterdam 2018; 'Schone schijn - onderzoek naar zelfredzaamheid in huishoudelijke verzorging', Rekenkamer Rotterdam 2017; 'Hulp buiten bereik - effectiviteit van het schulddienstverleningsbeleid', Rekenkamer Rotterdam 2017.

⁵ zie: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Lerende overheid, een pleidooi voor probleemgerichte politiek', WRR rapport nr 75, 2006; en P. van der Knaap, 'Leren van tegenspraak en tegenwicht', NSOB, 2009.

⁶ 'In onveilige handen - onderzoek naar informatiebeveiliging van gevoelige informatie', Rekenkamer Rotterdam, 2017.

de informatiesystemen voor kwaadwillenden nog steeds gemakkelijk toegankelijk waren. Verder was niet duidelijk of naar aanleiding van de uitkomsten uit eerdere audits en onderzoeken altijd verbeteracties waren ingezet.

uitvoeringsproblemen

Twee typen uitvoeringsproblemen keren regelmatig terug. Een eerste (klassiek) euvel is dat gegevens die van belang zijn voor de uitvoering niet adequaat worden geregistreerd en/of bewaard. De rekenkamer heeft de afgelopen twintig jaar een reeks 'meetbare doelenonderzoeken' uitgevoerd en steeds bleef dit probleem de kop op steken.⁷ Een meer recent voorbeeld hiervan komt uit het rekenkameronderzoek naar maatschappelijk vastgoed uit 2017.⁸ De rekenkamer kwam in dit onderzoek tot de conclusie dat dossiervorming over en registratie van het vastgoedonderhoud zeer gebrekkig waren. Cruciale gegevens over bijvoorbeeld onderhoudsplanningen en uitgevoerd onderhoud ontbraken.

Een tweede terugkerend probleem is dat uitvoeringsproblemen vaak onvoldoende worden onderkend binnen de gemeentelijke organisatie en vervolgens dus ook niet worden opgelost. Een voorbeeld hiervan zijn de uitvoeringsproblemen waar Vraagwijzerconsulenten mee kampten en die op beleidsniveau niet werden onderkend, zo bleek uit het rekenkameronderzoek naar schulddienstverlening uit 2017.⁹ Soms stuitte de rekenkamer op incidenten, maar soms ook lag er een structureel euvel aan ten grondslag, zoals het geheel ontbreken van een systeem om uitvoeringsproblemen te signaleren en aan te pakken. Dit laatste bleek in 2012 het geval bij de toenmalige dienst Stadstoezicht met betrekking tot handhavingproblemen van stadswachten.¹⁰ Soms komt het voor dat de ambtelijke kennis onvoldoende is (in wezen een derde type uitvoeringsprobleem) om het beleid adequaat uit te voeren. Dit probleem trof de rekenkamer bijvoorbeeld aan in ICT-onderzoeken in 2009 en 2011.¹¹

interne samenwerking en sturing

In de onderlinge samenwerking tussen onderdelen van de gemeentelijke organisatie en in de wijze waarop de gemeente die samenwerking intern aanstuurt signaleert de rekenkamer vier structurele problemen.

Ten eerste komt voor dat samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie wordt belemmerd doordat gemeentelijk beleid in verschillende inhoudelijke domeinen niet op elkaar aansluit of zelfs onderling tegenstrijdig is. Zo bleek uit het onderzoek uit 2018 naar opvang van dak- en thuislozen dat het beleid om deze doelgroepen op te vangen werd belemmerd door ander gemeentelijk beleid dat de hulpverlening en het aanbod van zelfstandige woonruimte voor deze doelgroep beperkte.¹² Dit probleem van 'verkokerd beleid' is zeker niet typisch Rotterdams. Het betreft een klassiek overheidsprobleem, dat op nationaal niveau al decennialang wordt gesignaleerd en dus hardnekkig is.

Ten tweede bleek de onderlinge communicatie tussen gemeentelijke afdelingen tekort te schieten. Een recent voorbeeld komt uit het onderzoek uit 2018 naar het

⁷ Zie onder meer: 'Realisatie collegedoelstellingen - onderzoek meetbare collegedoelstellingen 2010-2014', Rekenkamer Rotterdam, 2014.

⁸ 'Een cultuur van vast goed' - bedrijfsvoering en organisatie rondom beheer en onderhoud van culturele panden', Rekenkamer Rotterdam, 2017.

⁹ 'Hulp buiten bereik - effectiviteit van het schulddienstverleningsbeleid', Rekenkamer Rotterdam 2017.

¹⁰ 'Horen, zien en schrijven - optreden van stadswachten in de openbare ruimte', Rekenkamer Rotterdam, 2012.

¹¹ 'Baat het niet, dan kost het wel - onderzoek naar kosten en baten van grote ICT-projecten' Rekenkamer Rotterdam, 2011; 'Foutmelding in beeld - onderzoek naar ICT-projecten in Rotterdam', Rekenkamer Rotterdam 2009.

¹² 'Niet thuis geven - onderzoek naar de keten voor maatschappelijke opvang in Rotterdam' Rekenkamer Rotterdam, 2018.

functioneren van de integrale sociale wijkteams.¹³ Veel cliënten van het wijkteam zijn uitkeringsgerechtigden en daarmee ook cliënt van de afdeling Werk en Inkomen. De samenwerking tussen beide afdelingen gaat echter al sinds de start van de wijkteams in 2015 gepaard met communicatieproblemen, zoals slechte bereikbaarheid en het ontbreken van afstemming over ondersteuning van cliënten.

Sturings- en beheersingsinstrumenten moeten niet alleen op een goede manier zijn vormgegeven, ze moeten ook adequaat worden toegepast. Die toepassing vormt het derde probleem. Een voorbeeld hiervan is het rekenkameronderzoek uit 2018 naar oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk.¹⁴ De gemeente had tal van integriteitsmaatregelen op papier vastgesteld, maar in de praktijk werden ze weinig toegepast en in de organisatie was te weinig daadwerkelijke aandacht voor het onderwerp integriteit. Adequate beheersing van dergelijke interne risico's is doorgaans niet een onderwerp waar een bestuurder politiek mee kan 'scoren', maar als het mis gaat, dan kunnen de maatschappelijke, financiële of bestuurlijke gevolgen heel groot zijn.

Het vierde probleem is dat de gemeentelijke uitvoering sterk wordt beheerst door regels, procedures en controles (ook wel 'hard controls'). Voor succesvolle uitvoering zijn daarnaast echter ook 'soft controls' van belang. Hierbij ligt de nadruk op het creëren van een motiverende en stimulerende omgeving voor uitvoerders, zodat zij gemotiveerd zijn te handelen in het belang van de organisatie (de gemeente dus). Daarbij gaat het dus om de organisatiecultuur. Voorbeelden van soft controls zijn aanmoedigen, actief een boodschap uitdragen en het goede voorbeeld geven. Een voorbeeld van een tekort aan soft controls is opnieuw het onderzoek uit 2018 naar oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk op ambtenaren.¹⁵ De gemeente beschikte wel over de noodzakelijke protocollen en procedures voor de omgang met integriteitsschendingen, maar deze waren bij ambtenaren tamelijk onbekend. Bovendien bleek dat te veel ambtenaren hun leidinggevend en bestuurs niet aan durven te spreken op verschillen van inzicht en onduidelijkheden. Te eenzijdige sturing op hard controls wordt in managementliteratuur de laatste jaren wel geduid als een probleem dat verband houdt met een spanningsveld tussen enerzijds 'de systeemwereld' van regels, protocollen en prestatie-indicatoren en anderzijds de 'leefwereld' van de uitvoerende medewerker en de burger.¹⁶

de gemeente als partner

De gemeente heeft in relaties met andere partijen uiteenlopende rollen (zoals toezichhouder, opdrachtgever of regisseur). In relaties van de gemeente met andere partijen stuitte de rekenkamer op uiteenlopende problemen, waarvan de vier grootste hieronder worden genoemd.

Ten eerste neemt de gemeente in samenwerkingsrelaties met andere partijen (denk aan grote projecten) regelmatig te grote risico's. Zo blijkt uit recente onderzoeken naar gebiedsontwikkeling (Schiekadeblok) en Warmtebedrijf dat binnen complexe samenwerkingsverbanden met projectontwikkelaars en andere commerciële partijen, de financiële risico's die de gemeente daarbij loopt onaanvaardbaar hoog zijn.¹⁷ Keer op keer blijken (contract)afspraken nadelig uit te pakken voor de gemeente in de

¹³ 'Het komt niet in de buurt - onderzoek naar aanpak knelpunten functioneren wijkteams', Rekenkamer Rotterdam 2018;

¹⁴ 'Werken onder druk - onderzoek oneigenlijke politiek bestuurlijke druk op ambtenaren', Rekenkamer Rotterdam, 2018.

¹⁵ 'Werken onder druk - onderzoek oneigenlijke politiek bestuurlijke druk op ambtenaren', Rekenkamer Rotterdam, 2018.

¹⁶ Zie onder meer: 't Hart, W, e.a. 'Verdraaide organisaties, terug naar de bedoeling', mei 2012

¹⁷ 'Voor het blok gezet, onderzoek naar erfpachtmaatregel Schiekadeblok', Rekenkamer Rotterdam 2019; 'Beoordeling vervolgstap herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam' Rekenkamer Rotterdam, 2019.

stevige realisatiedrang van groene en infrastructurele ambities. Zo dreigen de financiële risico's in het Warmtebedrijf Rotterdam fors op te lopen. Te betalen door de gemeente Rotterdam!

Ten tweede komt het meer dan eens voor dat de gemeente afspraken met samenwerkingspartners niet nakomt of bij hen verkeerde verwachtingen wekt. Dit heeft een negatief effect op de betrouwbaarheid van de gemeente als samenwerkingspartner. Dit kwam bijvoorbeeld naar voren uit het rekenkameronderzoek naar de onderhoudsstaat van schoolgebouwen uit 2013.¹⁸ Uit het onderzoek bleek dat de gemeente de financiële middelen voor het planmatig onderhoud aan schoolgebouwen niet conform de contractuele verplichting van de overeenkomst jaarlijks uitgekeerd aan de schoolbesturen. Hierdoor beschikten schoolbesturen niet tijdig over de middelen om het afgesproken onderhoud uit te voeren. Dit zorgde voor knelpunten in de relatie tussen de gemeente en de schoolbesturen, wat er vervolgens toe leidde dat schoolbesturen zicht niet altijd conform de eisen verantwoordden over de besteding van de onderhoudsgelden. Ten derde moet de gemeente toezicht houden op meer dan 300 organisaties die op afstand een publieke taak uitvoeren, van het onderhouden van speeltuintjes tot het exploiteren van musea. In meerdere onderzoeken moest de rekenkamer concluderen dat het gemeentelijk toezicht daarop te kort schoot. Hierbij doet ook regelmatig een vierde probleem op: de gemeente heeft vaak onvoldoende zicht op de mate waarin externe organisaties de beoogde maatschappelijke doelen bereiken.¹⁹ Ten vijfde zijn er problemen met de gemeentelijke regierol. Door decentralisaties is die rol in het sociaal domein het afgelopen decennium groter geworden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de facilitering van benodigde processen om hulp en zorg uit afzonderlijke wetten (zoals Wmo, Participatiewet en Jeugdwet) op elkaar af te stemmen en te verbinden. In meerdere rekenkameronderzoeken (zoals die naar maatschappelijke opvang, schuldhulpverlening, wijkteams en jeugdwerkeloosheid) bleek deze integrale regievoering voor de gemeente in de praktijk lastig te organiseren. Dit samenwerkingsprobleem komt in veel gemeenten voor. De oorzaken hiervoor liggen er volgens een rapport van de Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving uit 2017 onder meer in dat organisatie, structuur en financiering van zorg en ondersteuning lang niet altijd zijn toegesneden op de meervoudige problemen van mensen.²⁰ Op het uitvoerend niveau manifesteren deze problemen zich onder meer in professionals die gedwongen worden zich vooral te richten op hun eigen taakveld waardoor een totaalbeeld van de situatie van de cliënt ontbreekt. Dit geldt zowel voor ambtenaren als voor andere betrokken organisaties. Het ontbreekt aan een professional die het gehele proces van de klant overziet en ervoor zorgt dat de nodige actie wordt ondernomen. Iets wat juist heel belangrijk is voor mensen die te maken hebben met multiproblematiek.²¹

bestuurlijke overmoed

De gemeente Rotterdam kent in twee opzichten een enorme schaalgrootte. De maatschappelijke problemen zijn er groot en de omvang van de gemeentelijke organisatie ook. Het koesteren van hoge ambities is in deze omstandigheden op zich

¹⁸ 'Onderhoud in de steigers - onderzoek naar onderwijshuisvesting in het primair en speciaal onderwijs', Rekenkamer Rotterdam, 2013.

¹⁹ Zie onder meer: 'Werelden van verschil - onderzoek naar verzelfstandigingsafspraken Wereldmuseum', Rekenkamer Rotterdam, 2015.

²⁰ Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 'Heft in eigen hand' – Zorg en ondersteuning voor mensen met meervoudige problemen, oktober 2017.

²¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Brief aan de Tweede Kamer inzake aanbieding rapportages Inspectie SZW m.b.t. participatie en inkomensondersteuning, 23 januari 2018.

positief en kan zeer inspirerend en motiverend zijn. Durf en daadkracht worden vaak gezien als een kracht van Rotterdam. Bovendien hebben hoge ambities en daadkracht in Rotterdam soms indrukwekkende resultaten opgeleverd. De mentaliteit van 'handen uit de mouwen' heeft Rotterdam in de vorige eeuw gesterkt in de periode van wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog. En ook meer recent is met grote inzet en daadkracht veel bereikt, zoals in de ontwikkeling van de Kop van Zuid en de sterk verbeterde veiligheid in het gebied rond station Rotterdam Centraal. De genoemde schaalgrootte van Rotterdam maakt het voeren en uitvoeren van beleid echter ook extra complex. Daadkracht en ambitie vormen helaas ook een risico dat die complexiteit wordt onderschat en problemen die opdoemen te weinig aandacht krijgen. In Rotterdam is dat helaas ook vaak het geval gebleken. Uit de meta-analyse komt een zekere bestuurlijke overmoed van achtereenvolgende Rotterdamse gemeentebesturen naar voren. Het Rotterdamse bestuur wil vaak 'voorop lopen', en Rotterdamse gemeentebesturen hebben al sinds de jaren zeventig het idee dat de stad 'maakbaar' is. Dat geldt zowel voor colleges met een meer linkse als die met een meer rechtse signatuur. Altijd is er de grote ambitie om Rotterdam 'van de verkeerde lijstjes af te krijgen'. Uit tien jaar rekenkameronderzoeken blijkt echter dat die ambitie ook een waslijst aan keerzijdes heeft, die ertoe kunnen leiden dat het realiseren van publieke waarde in de knel raakt. De rekenkamerrapporten in de afgelopen 10 jaar tonen meer dan incidentele gevallen waarin die keerzijdes bleken: Ambities bleken meer dan eens onrealistisch, herhaaldelijk werden risico's onvoldoende onderkend, het ontbrak in meerder gevallen aan herbezinning en lerend vermogen, interne samenhang en samenwerking bleken soms onvoldoende, toezicht schoot herhaaldelijk tekort en in samenwerking met andere partijen was de regievoering meer dan eens gebrekkig.

De rekenkamer pleit voor meer bestuurlijke bezinning vooraf. Dit betekent onder meer dat de gemeente grote ambities vooraf intern kritischer zou moeten beschouwen. Het vereist ook dat ze signalen van buiten de gemeentelijke organisatie serieuzer neemt, of deze nu komen van uitvoerende professionals, burgers, maatschappelijke organisaties of onderzoekers. En misschien betekent het ook wel: niet altijd voorop willen lopen en in plaats daarvan meer terugkijken naar wat wel heeft gewerkt en wat niet, zowel in de eigen gemeente als elders. Bij die bezinning is een rol weggelegd voor meerdere actoren. Voor de bestuurders zelf, voor de ambtelijke organisatie en voor de gemeenteraad als controlerend orgaan. De rekenkamer ziet in de huidige collegeperiode een kentering binnen de concernleiding die erop duidt dat serieus wordt nagedacht over manieren waarop ambities vooraf kritischer tegen het licht kunnen worden gehouden en beoordeeld kunnen worden op hun realiteitsgehalte, (financiële) risico's en mogelijk te verwachten uitvoeringskwesaties. Gelet op de in deze meta-analyse geschetste problemen, is naar het oordeel van de rekenkamer des te meer van belang dat initiatieven tot verbetering serieus worden opgepakt en een hoge prioriteit krijgen.

dominantie van systeemdenken

Een ander fenomeen dat naar voren komt uit de meta-analyse is de dominantie van 'systeemdenken' in beleid en bestuur, met als keerzijde dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de leefwereld van uitvoerders en burgers. Meer dan eens kwam het voor dat de gemeente de uitvoering van beleid ten eenzijdig stuurde met regels en protocollen. Herhaaldelijk was er te weinig aandacht voor gedrags- en cultuuraspecten in de aansturing. In meerdere onderzoeken bleek dat reële uitvoeringsproblemen te veel werden genegeerd. Ook bleek beleid meermaals verkokerd in deelprocessen waarin het totaalbeeld van het te bereiken maatschappelijk doel (en daarmee het



realiseren van publieke waarde) ondergesneeuwd raakte. Samenwerking is nodig, maar blijkt vaak lastig, zowel binnen de gemeentelijke organisatie als in relatie met de omgeving. De gemeente wil 'in control' zijn als het gaat om procedures en regels. Eenzijdige sturing op procedures en regels levert echter vooral schijnbeheersing op, namelijk alleen binnen de zelf gecreëerde beheerssystemen. De rekenkamer pleit in dezen voor een aanpassing van dit dominante sturingsmodel. Dit is geen eenvoudige opgave, maar vergt cultuurverandering in de gemeentelijke organisatie. In die cultuurverandering is het onder meer van belang dat zowel ambtelijk als bestuurlijke interne tegenspraak meer ruimte moet krijgen en zelfs moet worden aangemoedigd. Niet in het minst zal daarbij de tegenspraak van uitvoerders een grotere rol moeten krijgen. Zij bevinden zich binnen de organisatie immers het dichtst bij de leefwereld van burgers. Het aanpassen van het dominante sturingsmodel is vooral een uitdaging voor de ambtelijke leiding van de gemeente. Bestuurlijke steun voor zo'n operatie is daarbij uiteraard wel een noodzakelijke voorwaarde. De samenstelling van de concernleiding is in deze collegeperiode gewijzigd. Uit de gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd, komt naar voren dat binnen de nieuwe concernleiding het belang van cultuur- en gedragaspecten binnen de organisatie wordt onderkend. Daarmee is in ieder geval aan één belangrijke voorwaarde voor verandering voldaan.