

publieke waarde in de knel

uitkomsten meta-analyse tien jaar rekenkameronderzoek
naar de gemeente Rotterdam

inhoud

1	inleiding	5
1-1	aanleiding	5
1-2	doelstelling	5
1-3	aanpak en verantwoording	5
1-4	noties vooraf	6
1-5	publieke waarde in de knel	7
1-6	leeswijzer	8
2	problemen in beleidsopzet	9
2-1	inleiding	9
2-2	tijdsdruk	9
2-3	onvolledig beleid	9
2-4	onrealistische beleidsambities	10
2-5	ontbreken van herbezinning en lerend vermogen	11
3	uitvoeringsproblemen	13
3-1	inleiding	13
3-2	registratie en dossiervorming niet op orde	13
3-3	problemen uitvoerders onvoldoende onderkend	14
3-4	ambtelijke kennis onvoldoende	15
4	interne samenwerking en sturing	17
4-1	inleiding	17
4-2	uiteenlopende interne belangen en verkokerd beleid	17
4-3	gebreken in onderlinge communicatie	18
4-4	vormgeving en toepassing sturings- en beheersinstrumenten.	19
4-5	sturing te eenzijdig op hard controls	20
5	de gemeente als partner	23
5-1	inleiding	23
5-2	te grote financiële risico's	24
5-3	de gemeente als betrouwbare samenwerkingspartner	24
5-4	onvoldoende toezicht en controle	26
5-5	ontoereikende informatie over doelbereiking	27
5-6	gebrekkige regievoering	28
6	slotbeschouwing	31
6-1	inleiding	31
6-2	bestuurlijke overmoed	31
6-3	dominantie van systeendenken	32
	bijlagen	33
bijlage 1	geraadpleegde bronnen	35

1 inleiding

1-1 *aanleiding*

De rekenkamer vindt het van belang om te reflecteren op zogenoemde ‘rode draden’ die te destilleren zijn uit de rapporten die de rekenkamer heeft gepubliceerd in de voorbije jaren. In het bijzonder gaat het hierbij om de bestuurlijke conclusies in de rapporten van de rekenkamer de laatste tien jaar (sinds juni 2009). Met rode draden wordt in deze nota bedoeld op bevindingen en conclusies die in meerdere rekenkameronderzoeken zijn aan te treffen of sterke inhoudelijke overeenkomsten hebben. Die rode draden vormen als het ware meta-conclusies van de rekenkamer over de afgelopen jaren. Dit wil niet zeggen dat de in deze nota beschreven rode draden zonder meer op elk ander gemeentelijk beleidsdossier van toepassing zijn, maar wel dat op zijn minst sprake is van thema’s en problemen die terugkerend voorkomen in het bestuur van de gemeente Rotterdam. Reden voor het kiezen van deze invalshoek is dat de rekenkamer eraan hecht dat onderzoek en andere activiteiten van de rekenkamer zoveel mogelijk bestuurlijk relevant zijn voor de gemeente. De gekozen invalshoek sluit ook aan bij de wettelijke taken van de rekenkamer. Die wettelijke taken omvatten het onderzoeken van de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur.

1-2 *doelstelling*

De rekenkamer beoogt met deze analyse:

- Inzichtelijk te maken welke inhoudelijke overeenkomsten (‘rode draden’) te destilleren zijn uit de bestuurlijke conclusies van rapporten van de rekenkamer Rotterdam in periode van juni 2009 tot juli 2018.
- De gevonden rode draden te duiden door ze waar mogelijk in een bredere context te plaatsen, bijvoorbeeld door relatering aan (bestuurs)wetenschappelijke inzichten of maatschappelijke of bestuurlijke ontwikkelingen.

1-3 *aanpak en verantwoording*

aanpak

Voor het onderzoek heeft de rekenkamer alle bestuurlijke conclusies geïnventariseerd en geanalyseerd uit 42 rapporten die de rekenkamer sinds het aantreden van de huidige directeur in juni 2009 tot en met juli 2018 heeft gepubliceerd over de gemeente Rotterdam. In de eerste helft van 2019 zijn de bevindingen geactualiseerd naar aanleiding van enkele rapporten die de rekenkamer na juli 2018 heeft gepubliceerd.¹ De rekenkamer heeft in de periode 2009-2018 overigens nog tien andere onderzoeken gepubliceerd, deze zijn buiten beschouwing gelaten in dit meta-onderzoek. Dit betreft

¹ het betreft de onderzoeken naar het Schiekadeblok (jan 2019), het herstelplan Warmtebedrijf (jan 2019) en het onderzoek over jeugdwerkloosheid (feb 2019)

onder andere publicaties over onderzoeken die betrekking hebben op de voormalige deelgemeenten, een onderzoek naar de stadsregio en een vijftal raadsbrieven.

In de analyse zijn de bestuurlijke conclusies zoveel mogelijk logisch geclusterd op basis van inhoudelijke overeenkomsten. Elk cluster van conclusies is vervolgens beschouwd als een rode draad.²

enkele kengetallen

De 42 geanalyseerde rapporten bevatten in totaal 200 conclusies die betrekking hebben op het handelen van de gemeente.³ Acht onderzoeken gingen over beleid in het sociaal domein, zes onderzoeken hadden betrekking op de gemeentelijke organisatie, dertien onderzoeken gingen over een onderwerp in het fysieke domein. Op het terrein van veiligheid heeft de rekenkamer twee onderzoeken verricht. De overige acht onderzoeken betreffen ofwel een combinatie van voornoemde domeinen of gingen over een beleidsterrein dat niet onder één van de voornoemde domeinen valt. Van de 42 onderzoeken waren er 17 onderzoeken bedrijfsvoeringsonderzoeken, 14 beleidsonderzoeken, 4 organisatieonderzoeken (zoals onderzoek naar governance of besluitvorming of sturingsmodellen) en 2 onderzoeken waren een mengvorm waarin beleid- en bedrijfsvoering even belangrijk waren. Overigens is de scheiding tussen beleidsonderzoek en bedrijfsvoering in de praktijk niet zo strikt. In veel van de uitgevoerde beleidsonderzoeken zijn ook onderdelen van de bedrijfsvoering meegenomen en dit geldt andersom ook voor de bedrijfsvoeringsonderzoeken. Een aparte categorie zijn de 'meetbare doelen'-onderzoeken naar de realisatie van collegetargets. Vijf van de 42 onderzoeken behoren tot deze categorie

1-4 *noties vooraf*

Voorafgaand aan de beschrijving van de gevonden rode draden, passen in deze inleiding enkele noties.

Een eerste notie is dat elk van de gevonden rode draden steeds *een probleem* betreft. Een enkele keer bevat een rekenkameronderzoek een positieve conclusie over het gevoerde bestuur, maar dit is eerder uitzondering dan regel en zeker geen rode draad. Dit hangt samen met de kritische rol die de rekenkamer nu eenmaal heeft in het gemeentebestel. Rekenkameronderzoek is vaak gericht op onderdelen van het gemeentebestuur waar zich mogelijk problemen voordoen en waar dus aanbevelingen voor verbetering een bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van het bestuur.

Een tweede notie is dat de gevonden rode draden steeds betrekking hebben op factoren die de doelmatigheid en/of de doeltreffendheid van het bestuur in de weg staan. De verklaring hiervoor is dat het overgrote deel van de onderzoeken van de Rekenkamer Rotterdam kan worden getypeerd als beleidsonderzoek of bedrijfsvoeringsonderzoek (of een combinatie van beiden).

Een derde notie is dat doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid uiteraard beïnvloed kunnen worden door externe factoren waar het gemeentebestuur geen invloed op heeft. Dat in deze nota vooral factoren worden geduid waar het gemeentebestuur wél invloed op heeft doet hieraan niet af.

² Een aantal conclusies heeft niet geleid tot een rode draad. Dit betreft conclusies die slechts in één of twee onderzoeken zijn getrokken, waarmee ze naar het oordeel van de rekenkamer geen rode draad vormen. In deze notitie is als criterium voor een rode draad gehanteerd dat het betreffende probleem in minimaal drie rekenkameronderzoeken is vastgesteld in de bestuurlijke nota.

³ Enkele conclusies gaan over de raad, voormalige deelgemeenten, gebiedscommissies, raden van toezicht van externe partijen. Deze conclusies heeft de rekenkamer in dit meta-onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Een vierde notie is dat in deze nota beschreven rode draden weliswaar thematisch worden onderscheiden, maar dat de rekenkamer zich realiseert dat veel van de beschreven rode draden onderling samenhang vertonen en elkaar overlappen of beïnvloeden.

1-5 *publieke waarde in de knel*

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 periode bevestigden deze twee problemen voor de gemeente Rotterdam. Beleidsdoelen die college en raad stelden, bleken in de onderzochte beleidsdossiers nogal eens niet, of slechts gedeeltelijk, te worden gerealiseerd. In de meerderheid van de onderzoeken (27 van de 37) waren conclusies opgenomen over het niet realiseren van doelstellingen. Ongeveer een kwart van de 200 bestudeerde conclusies ging hierover. Ook in vijf geanalyseerde 'meetbare doelen' onderzoeken naar de realisatie van collegetargets, moest de rekenkamer menigmaal concluderen dat doelstellingen niet waren gerealiseerd. De vorige twee collegeperiodes lag het percentage niet-gerealiseerde collegetargets rond 50%. De gemeente ondervindt dus 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.⁴ Van de gemeente wordt immers veel verwacht in het aanpakken van maatschappelijke problemen. Door de decentralisaties van de laatste jaren is die rol van de gemeente bovendien verder uitgebreid.

Het probleem van niet of gedeeltelijk gerealiseerde beleidsdoelen bleek niet beperkt tot specifieke beleidsterreinen, maar deed zich in de onderzochte periode voor op elk door de rekenkamer onderzocht beleidsterrein van de gemeente, zowel in het sociaal domein als in de fysieke sector en op het terrein openbare orde en veiligheid. Voorbeelden van onderzoeken waar dit aan de orde was zijn de onderzoeken naar huishoudelijke hulp, schulddienstverlening, de bijstand, de invoering van de decentralisaties van de jeugdzorg, luchtkwaliteit, grondexploitatie, het optreden van stadswachten, informatiebeveiliging, integriteitsbeleid en het functioneren van wijkteams. Gemeentelijk beleid richt zich niet altijd op een specifiek beleidsterrein, het kan zich ook over meerdere beleidsterreinen uitstrekken die in samenhang resultaten moeten realiseren. Vaak wordt dan gesproken van 'integraal beleid'. Ook met betrekking tot dergelijke integrale beleidsprojecten kwam de rekenkamer menigmaal tot de conclusie dat het niet lukte om de gestelde doelen te realiseren. Dit bleek bijvoorbeeld in de onderzoeken naar het gebiedsgericht werken, kindvriendelijke wijken en burgerparticipatie. Andere rekenkameronderzoeken die meerdere beleidsterreinen omvatten, zijn de onderzoeken naar de realisatie van de collegetargets. Uit de bedrijfsvoeringsonderzoeken komt herhaaldelijk naar voren dat dat afgesproken procedures in de praktijk onvoldoende worden uitgevoerd of niet

⁴ De term 'Publieke Waarde' wordt ook wel gebruikt als een vertaling van 'Public Value', een bestuurskundig concept dat in de jaren '90 is ontwikkeld in de Verenigde Staten. De Public Valuebenadering zoekt onder meer antwoorden op de vraag hoe om te gaan met de spanning die in overheidsorganisaties kan bestaan tussen de eisen van productiviteit, verantwoording en rechtmatigheid enerzijds en het realiseren van beoogde maatschappelijke doelen anderzijds.



goed werkbaar zijn. Dit bleek bijvoorbeeld in de rekenkameronderzoeken naar het ICT-beleid, gemeentelijk woningbezit, onderwijshuisvesting en subsidieverstrekking.

Van belang is uiteraard de vraag hoe het nu komt dat de gemeente er regelmatig niet in slaagt gestelde doelen te bereiken. In deze meta-analyse brengt de rekenkamer een reeks van hardnekkige beleidsproblemen naar de oppervlakte die hierbij een rol spelen. Rotterdamse gemeentebesturen zijn, in het streven naar publieke waarde, in de bestuurlijke realiteit regelmatig op deze problemen gebotst. De problemen worden beschreven aan de hand van vier thema's: problemen in de beleidsopzet, uitvoeringsproblemen, interne samenwerking en sturing en samenwerking met andere partijen.

1-6 *leeswijzer*

In de hoofdstukken 2 tot en met 5 worden problemen gepresenteerd die de rekenkamer in haar onderzoeken in de afgelopen jaren met regelmaat heeft aangetroffen. De problemen worden steeds geïllustreerd aan de hand van voorbeelden uit rekenkameronderzoeken en soms in een context geplaatst van bestaande wetenschappelijke inzichten (veelal uit de bestuurswetenschap), of van landelijke maatschappelijke of bestuurlijke ontwikkelingen. Hoofdstuk 2 gaat over problemen in de opzet van beleid. Hoofdstuk 3 gaat over uitvoeringsproblemen. Hoofdstuk 4 beschrijft problemen in interne sturing en samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie. Hoofdstuk 5 beschrijft problemen die zich voordoen in de relatie van de gemeente met externe partners die bij bestuur en beleid van de gemeente zijn betrokken. Het rapport eindigt met een slotbeschouwing in hoofdstuk 6.

2 problemen in beleidsopzet

2-1 *inleiding*

Een mogelijke oorzaak voor het niet realiseren van beleidsdoelen is dat het betreffende beleid in opzet niet goed is. Beleid kan nog zo goed uitgevoerd worden, als de opzet niet deugt, dan verkleint dit de kans dat de beoogde doelen worden gehaald. In de opzet kunnen verschillende dingen mis gaan. In dit hoofdstuk wordt een aantal problemen beschreven in de opzet van beleid, die de rekenkamer herhaaldelijk heeft moeten constateren. Elk probleem wordt geïllustreerd aan de hand van een of meer rekenkameronderzoeken.

2-2 *tijdsdruk*

De politieke context kan er onder meer toe leiden dat beleid in grote haast wordt opgezet en er te weinig aandacht is voor een degelijke opzet. Een voorbeeld hiervan komt naar voren uit het rekenkamerrapport uit 2010 over het gemeentelijk mantelzorgbeleid. In het rapport concludeerde de rekenkamer onder meer dat het mantelzorgbeleid “te snel en te weinig doordacht” was opgezet en dat de gemeente bij het maken van het beleid vooraf onvoldoende kennis had vergaard over de behoeften van mantelzorgers. Dit leidde er onder meer toe dat instrumenten werden ingezet waaraan mantelzorgers geen behoefte hadden (zoals een parkeerpas), terwijl behoeften die mantelzorgers wél hadden niet duidelijk waren voor de gemeente. De context waarin dit beleid tot stand kwam was de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning. De gemeente kreeg met de invoering van deze wet een verantwoordelijkheid op het gebied van mantelzorg en het was politiek wenselijk dat het mantelzorgbeleid er op korte termijn zou komen. Die tijdsdruk vormt een verklaring voor de gebreken in het mantelzorgbeleid die de rekenkamer destijds vaststelde.

Een meer recent voorbeeld van een te hoge bestuurlijke ambitie op korte termijn is de uitrol van de decentralisatie van de jeugdzorg. De rekenkamer deed hier in 2014 onderzoek naar en concludeerde toen onder meer dat het college van B en W 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. Helaas is een deel van die risico's (zoals het ontstaan van wachtlijsten) daadwerkelijk uitgekomen.

2-3 *onvolledig beleid*

Beleid kan incompleet zijn, bijvoorbeeld doordat niet is voorzien in alle instrumenten of maatregelen die nodig zijn om de beoogde doelen te bereiken. Een voorbeeld van onvolledig beleid was het beleid gericht op het realiseren van kindvriendelijke wijken in Rotterdam. In het onderzoeksrapport uit 2014 stelde de rekenkamer vast dat het beleid vooral gericht was op fysieke aspecten van kindvriendelijkheid (zoals voldoende speelruimte op straat, verkeersveiligheid), terwijl om kindvriendelijke

wijken te realiseren het beleid ook gericht moet zijn op sociale aspecten van kindvriendelijkheid, zoals sociale veiligheid in de wijk en beschikbaarheid van maatschappelijke voorzieningen. Ook in meer recent onderzoek wees de rekenkamer erop dat het beleid inhoudelijk onvolledig was, bijvoorbeeld in het onderzoek uit 2016 naar integriteitsrisico's bij gemeentelijke inkoop en aanbestedingen. De rekenkamer concludeerde onder meer dat het toenmalige 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. In het onderzoek naar maatschappelijke opvang uit 2018 constateerde de rekenkamer dat er te weinig woningen beschikbaar waren voor daklozen die uitstromen uit een opvang of zorginstelling, waardoor de gemeente er onvoldoende in slaagde om daklozen in Rotterdam te begeleiden naar duurzaam maatschappelijk herstel of huisvesting. Ook dit beleid was dus onvolledig.

2-4 *onrealistische beleidsambities*

De gemeente is ambitieus, ze wil zaken tot stand brengen die nuttig of zinvol zijn voor inwoners, bedrijven of bezoekers van de stad. Met beleid beoogt de gemeente die ambities te realiseren, waar te maken. Dat dit nogal eens niet blijkt te lukken, wordt ook regelmatig veroorzaakt doordat de geformuleerde beleidsambities te hoog gegrepen, ofwel niet haalbaar zijn. Dit kwam bijvoorbeeld naar voren in het onderzoek naar de efficiëntie van de inzameling en verwerking van het huishoudelijk afval en de effectiviteit van het afvalbeleid, een onderzoek uit 2017. Het afvalbeleid van de gemeente is volledig gericht op het verhogen van de afvalscheiding, wat zich uit in verscheidende doelstellingen zoals het verhogen van de opbrengst gescheiden papier en karton, glas, textiel, etc. De geformuleerde doelstellingen bleken echter te ambitieus, niet haalbaar. Andere recente voorbeelden van onrealistische beleidsambities komen naar voren uit een reeks onderzoeken die de rekenkamer heeft uitgevoerd naar beleid in het sociaal domein (naar huishoudelijke verzorging in 2016, naar het schuldienstverleningsbeleid in 2017 en naar de wijkteams in 2018).⁵ Op al die beleidsterreinen in het sociaal domein is het beleidsuitgangspunt van de gemeente dat inwoners die voor hulp aankloppen bij de gemeente, eerst en vooral op hun 'zelfredzaamheid' moeten worden aangesproken en indien mogelijk dat deze versterkt moet worden. De ambities die de gemeente hiermee heeft 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). De overheid verwacht van burgers steeds vaker dat ze zelfredzaam zijn op het gebied van gezondheid, persoonlijke financiën en de arbeidsmarkt. Er bestaat echter een verschil tussen wat de overheid verwacht van burgers en wat zij blijken aan te kunnen. De WRR vraagt met dit rapport aandacht voor het belang van een meer realistische inschatting van het denk- en doenvermogen van burgers. Het is een pleidooi om de mentale vermogens van burgers realistisch in te schatten.

Wat is nu de oorzaak van (te) ambitieuze doelstellingen? Bij dit probleem speelt de politieke context evident een rol. In de genoemde onderzoeken in het sociaal domein

⁵ 'Schone schijn, zelfredzaamheid in huishoudelijke verzorging' (Rekenkamer Rotterdam, 2016); "Hulp buiten bereik, effectiviteit van het schuldienstverleningsbeleid" (Rekenkamer Rotterdam, 2017) en 'Het komt niet in de buurt, onderzoek naar aanpak knelpunten functioneren wijkteams' (Rekenkamer Rotterdam, 2018) .

betroffen die context vooral het politieke ‘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 waarin wordt gestreefd naar een ‘participatiesamenleving’ of ‘civil society’ waarin de burgers vooral zelf aan zet zijn. Een andere verklaring voor te grote ambities is dat dit risico in zekere zin is ingebakken in het democratisch systeem van verkiezingen. De strijd van kandidaten en partijen om de kiezersgunst kan immers leiden tot grote verkiezingsbeloften en opgeklopte beleidsverwachtingen.⁶

2-5 *ontbreken van herbezinning en lerend vermogen*

Een andere mogelijke verklaring voor het ontbreken van een goede beleidsopzet is dat eenmaal ingezet beleid niet na enige tijd wordt onderworpen aan een fundamentele herbezinning. Een voorbeeld hiervan is het gemeentelijk parkeerbeleid. De rekenkamer concludeerde in het onderzoeksrapport dat het parkeerbeleid van de gemeente Rotterdam in de afgelopen tientallen jaren steeds een beetje is bijgesteld, maar dat geen fundamentele herbezinning heeft plaatsgevonden op de doelen van het beleid en de maatregelen die daartoe worden ingezet. Het parkeerbeleid sloot toen het oorspronkelijk werd vastgesteld misschien aan op omstandigheden van toen, maar niet meer op de huidige situatie.

Sterk verwant aan het probleem van het ontbreken van herbezinning is het probleem van beperkt leervermogen. Over het belang van de zogenoemde ‘lerende overheid’ zijn het afgelopen decennium onder meer publicaties verschenen van de WRR en de Nationale School voor Openbaar Bestuur (NSOB).⁷ 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. Om succesvol beleid te voeren is van belang dat de gemeente leert van aangetoonde gebreken in het beleid en deze aanleiding zijn om het beleid te veranderen. 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. Het bleek dat al sinds geruime tijd tekortkomingen in de informatiebeveiliging bekend waren bij de gemeente, maar dat 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. Dit had als gevolg dat er reële risico’s op identiteitsfraude, verstoring van de openbare orde en publieke dienstverlening en misbruik van publieke middelen bleven bestaan.

Feedback op beleid wordt (onder meer) gegeven door de rekenkamer. Die feedback (in de vorm van conclusies en aanbevelingen gebaseerd op onderzoek) wordt over het algemeen in grote mate door de gemeenteraad ter harte genomen. Dit betekent echter niet vanzelfsprekend dat de aanbevelingen daarmee ook doorwerking vinden in beleid en uitvoering. Eenmaal door de raad aangenomen aanbevelingen kunnen bijvoorbeeld

⁶ Arentsen, M. & Trommel, W., *Moderniteit en Overheidsbeleid – Hardnekkige beleidsproblemen en hun oorzaken*, uitgeverij Coutinho, Bussum, 2005.

⁷ 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.

na enige tijd 'van de radar verdwijnen'. In 2013 heeft de rekenkamer een opvolgingsonderzoek gedaan naar de doorwerking in beleid en uitvoering van de aanbevelingen van twee eerdere rekenkameronderzoeken, te weten een onderzoek uit 2007 naar de re-integratietrajecten en een onderzoek uit 2008 naar het beleid over het beleid gericht op het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Hoewel beide onderzoeken destijds in de raad veel weerklank vonden, bleek uit het opvolgingsonderzoek dat de doorwerking van de aanbevelingen in beleid en uitvoering maar beperkt bestendig was. Zo bleken aanbevelingen van de rekenkamer om voortijdig schoolverlaters meer persoonlijk te benaderen en meer zorg te bieden in het beleid van de gemeente niet meer terug te vinden of door bezuinigingen onder druk te staan.

3 uitvoeringsproblemen

3-1 *inleiding*

Een mogelijke oorzaak voor het niet realiseren van beleidsdoelen is dat beleid niet goed wordt uitgevoerd. Uitvoeringsproblemen komen binnen elke (overheids)organisatie voor. Van belang is de mate waarin een organisatie voldoende aandacht heeft voor uitvoeringsproblemen en ze vervolgens oplost. Die aandacht is er niet altijd. Dit is uiteraard geen exclusief Rotterdams fenomeen. Zo pleitte de informateur van het huidige kabinet in 2017 in het eindverslag aan de Tweede Kamer er nadrukkelijk voor dat overheden meer moeten letten op uitvoeringsaspecten van beleid. In dit hoofdstuk worden enkele typen uitvoeringsproblemen beschreven die uit meerdere onderzoeken van de rekenkamer naar voren zijn gekomen. Die problemen worden geïllustreerd aan de hand van een of meer voorbeelden. De opsomming in dit hoofdstuk is zeker niet volledig. Veel uitvoeringsproblemen hangen namelijk samen met gebreken in de beleidsopzet (hoofdstuk 2) of in de sturing en samenwerking (hoofdstuk 4 en 5) en worden in de genoemde hoofdstukken beschreven.

3-2 *registratie en dossiervorming niet op orde*

Een euvel dat regelmatig in rekenkameronderzoeken naar voren komt is dat gegevens die van belang zijn voor de beleidsuitvoering niet adequaat worden geregistreerd en/of bewaard. Het gaat daarbij om uiteenlopende type gegevens. Een voorbeeld komt uit het rekenkameronderzoek naar het gemeentelijk bezit en beheer van woningen uit 2010. De rekenkamer constateerde dat de registratie van het woningbezit niet op orde was en dat de gemeente hierdoor geen compleet overzicht had van het woningbezit, het noodzakelijke beheer en de eventuele noodzaak om woningen te verkopen. Een ander voorbeeld van gebrekkige dossiervorming komt uit het rekenkameronderzoek uit 2013 naar gemeentelijke onderwijshuisvesting. De rekenkamer concludeerde in dat onderzoek onder meer dat dat een actuele en adequate meting van de conditie van de schoolgebouwen ontbrak. Het college was daardoor niet goed in staat om te sturen op de kwaliteit van de schoolgebouwen. Een derde voorbeeld komt uit het onderzoek naar de gemeentelijke grondexploitatie uit 2012. Ook in dit onderzoek bleek de gemeente gegevens niet op orde te hebben. Zo beschikte de gemeente niet over de managementinformatie die nodig is om te komen tot afgewogen besluiten over grondexploitatie. Probleem was onder meer dat de gemeente een gebrekkige administratiesysteem gebruikte voor het voeren van grondboekhoudingen. Het meest recente voorbeeld komt uit het rekenkameronderzoek naar maatschappelijk vastgoed uit 2017.⁸ De rekenkamer kwam ook 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. Daarnaast bleek dat het financiële administratiesysteem van de gemeente (Oracle) geen inzicht geeft in de (onderhouds)kosten per pand, alleen inzicht in de totale onderhoudskosten voor het maatschappelijk vastgoed. Hierdoor kan de

⁸ "Een cultuur van vast goed, bedrijfsvoering en organisatie rondom beheer en onderhoud van culturele panden" (Rekenkamer Rotterdam, 2017).

gemeente de kosten niet goed monitoren. Dit alles had als gevolg dat de gemeente onvoldoende inzicht heeft in het (gerealiseerd) onderhoud van panden.

Bovengenoemde voorbeelden betreffen allen het fysieke domein, maar registratieproblemen komen ook volop voor in het sociaal domein. Zo bleek in het rekenkameronderzoek naar de huishoudelijke verzorging uit 2016 dat de gemeente sinds de invoering van de decentralisaties in het sociaal domein geen inzicht meer heeft in de kosten en de omvang van het gebruik van de huishoudelijke verzorging die de gemeente verstrekt, omdat de gemeente de kosten van huishoudelijke verzorging vanaf dat jaar niet meer apart registreert.

De oorzaken voor gebrekkige registratie en dossiervorming die de rekenkamer aantroffen lopen uiteen. Een van de oorzaken die uit de rekenkameronderzoeken naar voren komt is een te grote haast bij de invoering van nieuwe systeem. Die haast speelde onder meer een rol in het hiervoor genoemde voorbeeld van de huishoudelijke verzorging. Onder de tijdsdruk van de invoering van de nieuwe Wmo 2015, moest de gemeente tijdig een nieuw systeem invoeren om kosten en gebruik van Wmo-voorzieningen te monitoren. Ook in het genoemde voorbeeld van het beheer van maatschappelijk vastgoed speelde tijdsdruk een rol. Het college wilde het nieuwe systeem snel invoeren, terwijl de gebreken ervan vooraf al bekend waren.

Niet alleen de rekenkamer stelt regelmatig vast dat gemeentelijke registraties in Rotterdam niet op orde zijn. De externe account van de gemeente Rotterdam gaf in 2014 voor het vierde jaar op rij geen goedkeurende accountantsverklaring voor de jaarrekening. De rekenkamer stelde destijds dat het ontbreken van een goedkeurende accountantsverklaring niet kwam door onkunde van het stadsbestuur of van de ambtelijke diensten, maar vooral door gebrek aan aandacht en prioriteit om de administratieve organisatie en de interne controle op orde te krijgen.⁹

3-3 *problemen uitvoerders onvoldoende onderkend*

Dat zich bij de uitvoering van beleid problemen voordoen is bijna onvermijdelijk. Niet alles kan vooraf voorzien worden. Daarom is van belang dat problemen die zich in die uitvoering voordoen, voldoende worden onderkend in de organisatie. Als uitvoeringsproblemen niet worden onderkend, worden zij immers ook niet opgelost. In verschillende onderzoeken heeft de rekenkamer geconstateerd dat uitvoeringsproblemen onvoldoend werden onderkend binnen de gemeentelijke organisatie. Soms waren dat incidenten, maar soms ook lag er een structureel euvel aan ten grondslag, zoals het ontbreken van een systeem om uitvoeringsproblemen te signaleren en aan te pakken. Zo concludeerde de rekenkamer in 2012 in een onderzoek naar stadswachten, dat binnen de toenmalige dienst Stadstoezicht relevante informatie en ervaringen van stadswachten met betrekking tot concrete handhavingssituaties onvoldoende systematisch werden vastgelegd en gedeeld. Dit impliceerde dat er in de wijze van optreden van stadswachten in vergelijkbare situaties, onderlinge verschillen bleven bestaan die leidden tot een ongelijke behandeling. Een ander voorbeeld van het onvoldoende onderkennen van uitvoeringsproblemen komt uit een onderzoeksrapport over van de rekenkamer uit

⁹ Binnenlands Bestuur. 'We zijn geen applausmachine van het college'. [<https://www.binnenlandsbestuur.nl/juridisch/achtergrond/achtergrond/we-zijn-geen-applausmachine-van-het-college.9317642.lynkx>]. Verkregen op 6 september 2018.

2017 over schulddienstverlening. De rekenkamer onderzocht in dit onderzoek onder meer of Vraagwijzerconsulenten hun taak uitvoeren om bij cliënten met schuldproblemen een zogenoemde 'brede intake' uit te voeren. Een brede intake is een gesprek met de cliënt met als doel om problemen van de cliënt op verschillende leefgebieden in kaart te brengen. Uit het onderzoek bleek onder meer dat Vraagwijzerconsulenten in de praktijk vaak te weinig tijd hebben om een brede intake uit te voeren en dat de gemeente dit probleem op beleidsniveau niet onderkende.

Zowel het voorbeeld van de stadswachten als dat van de vraagwijzerconsulenten, betreft problemen van ambtenaren bij de uitvoering van taken waarbij zij rechtstreeks contact hebben met burgers. In de bestuurskundige literatuur is deze problematiek geduid als die van 'street level bureaucracy' ofwel frontlijnambtenaren.¹⁰ Een belangrijk kenmerk van frontlijnambtenaren is dat ze een zekere zelfstandigheid hebben om tot eigen verstandige keuzes te komen (ook wel discretionaire ruimte genoemd). De zelfstandigheid van frontlijnambtenaren wordt nog eens versterkt als zij relatief ver afstaan van de beleidsafdelingen en management. Die afstand geeft nog meer ruimte om eigen keuzes te maken. Als in de organisatie uitvoeringsproblemen van deze ambtenaren niet worden onderkend, dan rest die ambtenaren uiteindelijk niets anders dan een eigen keuze te maken in de wijze waarop zij in de uitvoeringspraktijk met het betreffende probleem omgaan, ook als die keuze niet strookt met het officiële beleid.

3-4 *ambtelijke kennis onvoldoende*

Om beleid en bedrijfsvoering goed uit te voeren is het uiteraard van belang dat de ambtenaren aan wie de uitvoering is opgedragen, over de kennis beschikken die voor de uitvoering van hun taken nodig is. Uit meerdere rekenkameronderzoeken blijkt dat die kennis niet altijd voldoende aanwezig is. Dit probleem doet zich zowel voor op het niveau van beleid en management, als op het niveau van ambtenaren die belast zijn met directe dienstverlening aan inwoners. Voorbeelden uit de eerstgenoemde categorie betreffen bijvoorbeeld ICT-beleid en luchtkwaliteitsbeleid. Zo bleek uit het rekenkameronderzoeken naar gemeentelijke ICT-projecten uit 2009 dat een gebrek aan kennis ertoe leidde dat de gekozen managementmethodiek niet goed werd toegepast. En uit een tweede ICT-onderzoek uit 2011 kwam naar voren dat het financieel bewustzijn rond ICT-projecten en -programma's en de financiële beheersing onvoldoende ontwikkeld waren binnen de gemeente. Een ander rekenkameronderzoek in datzelfde jaar betrof het luchtkwaliteitsbeleid van de gemeente. Uit dit onderzoek kwam onder meer naar voren dat de gemeente het door het rijk voorgeschreven systeem om luchtkwaliteit te berekenen, op een verkeerde manier gebruikte. Dit leidde er onder meer toe dat het college het probleem van de luchtkwaliteit in Rotterdam onderschatte. Voorbeelden op meer direct dienstverlenend en uitvoerend niveau betreffen bijvoorbeeld wijkteammedewerkers. Uit het onderzoek van de rekenkamer naar schulddienstverlening uit 2017, bleek dat 80% van de cliënten van wijkteams schuldproblemen heeft, maar dat het merendeel van de wijkteammedewerkers cliënten hiermee niet goed kan helpen, omdat zij onvoldoende kennis hebben van schulddienstverlening.

¹⁰ M. Lipky, *Street-Level Bureaucracy- Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russel Sage Foundation 1980.

4 interne samenwerking en sturing

4-1 inleiding

De gemeente is formeel één openbaar lichaam, maar bestaat in de praktijk uit veel verschillende clusters, afdelingen en diensten. Bij beleid en bedrijfsvoering zijn vaak meerdere onderdelen van de gemeentelijke organisatie betrokken, die goed met elkaar moeten samenwerken om de gestelde doelen te bereiken. De gemeente Rotterdam onderkent het belang van interne samenwerking. Dit komt onder meer tot uiting in de 'één concern' gedachte die de gemeente hanteert. Niettemin komen uit de onderzoeken van de rekenkamer herhaaldelijk gebreken naar voren in de onderlinge samenwerking tussen onderdelen van de gemeentelijke organisatie en in de wijze waarop de gemeente die samenwerking intern aanstuurt.

In dit hoofdstuk worden verschillende typen problemen beschreven die de rekenkamer heeft geconstateerd met betrekking tot interne sturing en samenwerking. Paragraaf 4-2 beschrijft het probleem dat samenwerking wordt belemmerd doordat organisatieonderdelen (zoals clusters, stadsbestuur, gebiedscommissies) verschillende belangen hebben. Paragraaf 4-3 gaat over interne communicatieproblemen. Paragraaf 4-4 gaat over gebreken in de vormgeving en toepassing van sturings- en beheersinstrumenten. Paragraaf 4-5 behandelt het probleem van te eenzijdige sturing op zogenoemde 'hard controls'.

4-2 uiteenlopende interne belangen en verkokerd beleid

In meerdere onderzoeken in de periode 2009-2013 signaleerde de rekenkamer problemen in de samenwerking tussen de voormalige gemeentelijke diensten. In deze onderzoeken bleek dat belangenverschillen een belangrijke rol speelden en de interne samenwerking in de weg stonden. Alle organisatieonderdelen van de gemeente zijn er om het publieke belang te dienen. In de praktijk blijken organisatieonderdelen ook eigen belangen te hebben. Zo bleek uit het onderzoeksrapport naar onderwijshuisvesting van het primair onderwijs in 2012, dat er onvoldoende samenwerking was tussen de toenmalige directie Jeugd & Onderwijs en de directie Vastgoed. De samenwerkingsproblemen waren destijds zelfs zo ernstig dat een arbitragezaak nodig was om een discussie tussen beide diensten over de beheerskosten van schoolgebouwen te beslechten. Een ander voorbeeld uit deze periode komt uit het onderzoek in 2012 naar de niet gerealiseerde ambitie om een cultuurhuis te vestigen in het centrum van de toenmalige deelgemeente Hoogvliet. Voor de ontwikkeling van het beoogde cultuurhuis was de deelgemeente mede afhankelijk van drie onderdelen van de gemeentelijke organisatie. Dit waren de dienst OBR Vastgoed, de dienst OBR Gebiedsontwikkeling en de Bibliotheek Rotterdam. Uit het onderzoek kwam als een van de oorzaken voor het niet realiseren van het cultuurhuis naar voren, dat die drie diensten niet goed met elkaar samenwerkten, onder meer doordat zij vanuit uiteenlopende belangen handelden. Een dergelijk probleem kwam ook naar voren in het onderzoek naar de ruimtelijke ontwikkeling van de Oranjevlietpolder. Al sinds 1993 wilde de gemeente de natuur- en recreatieve functie van deze polder versterken. De rekenkamer concludeerde in 2014 dat

uitvoering van de verschillende planonderdelen nauwelijks van de grond waren gekomen, onder andere als gevolg van een moeizame samenwerking tussen gemeentelijke diensten. Twee gemeentelijke diensten waren betrokken bij dit project: de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V) en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR). Deze twee diensten fungeerden eigenlijk als gescheiden werelden. De dS+V was verantwoordelijk voor de realisatie van de ambities in de Oranjevuitenpolder en het OBR was financieel verantwoordelijk voor het project. Het OBR gaf de dS+V echter geen inzicht in de grondexploitatie vanuit de achterliggende gedachte dat deze informatie vertrouwelijk was, wat het afstemmen van inhoudelijke ambities op financiële mogelijkheden bemoeilijkte en pas na lange tijd werd doorbroken.

Een andere interne samenwerkingsrelatie waarin uiteenlopende belangen een probleem vormden, was die tussen de stad en de (voormalige) deelgemeenten. Het meest pregnant kwamen die problemen naar voren in het onderzoek naar gebiedsgericht werken uit 2012. Met gebiedsgericht werken beoogde de gemeente destijds dat de gehele gemeentelijke organisatie meer zou gaan werken vanuit de behoeften en noden in verschillende geografische delen van de gemeente. Hierdoor zou de gemeente op bijna alle gemeentelijk beleidsterreinen sneller resultaten kunnen bereiken, zo luidde de belofte. De rekenkamer concludeerde dat die belofte onvoldoende werd waargemaakt. Een van de oorzaken hiervoor was dat de belangen van de gebieden het ambtelijk en bestuurlijk vaak moesten afleggen tegen sterkere sectorale en stedelijke belangen.

Interne samenwerking kan ook belemmerd worden doordat gemeentelijk beleid in verschillende domeinen niet op elkaar aansluit of zelfs elkaars effectiviteit belemmert. 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 het gemeentelijk beleid in het kader van de Rotterdamwet en door het convenant Huisvesting bijzondere doelgroepen. Beiden beperken namelijk het aanbod van zelfstandige woonruimte en de realisatie van begeleide woonvormen. Verder bleek dat uitsluitingsgronden bij de gemeentelijke kredietbank de schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen belemmerde.

Bovenstaande problemen van uiteenlopende deelbelangen en ‘verkokerd beleid’ zijn zeker niet typisch Rotterdams. Het betreft een klassiek overheidsprobleem, dat op nationaal niveau (denk aan ministeries die elk hun eigen maatschappelijke achterban hebben) al decennialang wordt gesignaleerd. Volgens sommigen is de overheersing van domeinbelangen boven het te bereiken maatschappelijke resultaat zelfs de voornaamste oorzaak van gebrekkige samenwerking binnen organisaties.¹¹

4-3 *gebreken in onderlinge communicatie*

In meerdere rekenkameronderzoeken blijkt de communicatie tussen gemeentelijke clusters onderling te kort te schieten. Zo concludeerde de rekenkamer in een onderzoek uit 2014 naar het beleid om kindvriendelijke wijken te realiseren, dat er onvoldoende communicatie was tussen cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (MO)

¹¹ Zie onder meer: Gerritsen, E., *De slimme gemeente nader beschouwd. Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011.

en cluster Stadsontwikkeling (SO). In de periode 2010-2014 vindt het college een aantrekkelijk woonklimaat voor gezinnen belangrijk en hecht daarom belang aan kindvriendelijke wijken. Het beleid om Rotterdamse wijken kindvriendelijker te maken bestond uit zowel fysieke elementen (zoals kindvriendelijke woningen en ingrepen in de buitenruimte) als sociale elementen (zoals sociale veiligheid in de wijk voor kinderen en mogelijkheden voor jeugdontwikkeling in de wijk), waarbij het cluster Stadsontwikkeling verantwoordelijk was voor de fysieke elementen en het cluster MO voor de sociale elementen. Om de sociale en fysieke aspecten op elkaar af te stemmen, was samenwerking en afstemming tussen beide clusters nodig. De rekenkamer concludeerde echter dat het beleid stagneerde, onder meer doordat er nauwelijks afstemming plaats vond tussen beide clusters.

Een recenter voorbeeld komt uit het onderzoek uit 2018 naar het functioneren van de integrale wijkteams. In het rapport constateerde de rekenkamer gebreken in de samenwerking tussen de wijkteams, die vallen onder cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) en cluster Werk en Inkomen (W en I). In veel casussen moeten wijkteammedewerkers samenwerken met afdelingen van het cluster W&I. Veel cliënten van het wijkteam zijn namelijk uitkeringsgerechtigden en daarmee ook cliënt van W en I. De samenwerking tussen beiden gaat echter volgens het onderzoek al sinds de start van de wijkteams in 2015 gepaard met communicatieproblemen, zoals slechte bereikbaarheid en het ontbreken van afstemming over de ondersteuning van de cliënt.

Communicatieproblemen doen zich ook voor tussen het concern (de stedelijke gemeenteorganisatie) en de decentrale gebiedscommissies. Sinds maart 2014 opereren in Rotterdam gebiedscommissies als opvolgers van de deelgemeenten. Zij hebben voor een periode van vier jaren gebiedsplannen opgesteld. Uit onderzoek van de rekenkamer uit 2015 bleek dat het concern de gebiedscommissies niet betrok bij de vertaling van gebiedsplan naar uitvoeringsplan en vervolgens niet goed communiceerde aan de gebiedscommissies wat van hun gebiedsplannen wel en niet zou worden uitgevoerd, waardoor dit voor de gebiedscommissies niet duidelijk was.

4-4 *vormgeving en toepassing sturings- en beheersinstrumenten.*

Het uitvoeren van beleid gaat niet vanzelf goed. Het vereist goede aansturing. Voor goede aansturing is onder meer van belang dat sturings- en beheersinstrumenten goed zijn vormgegeven én goed worden toegepast. Het ICT-beleid van de gemeente is een voorbeeld van een beleidsterrein waar problemen met sturing en beheersing hardnekkig zijn. In 2009 deed de rekenkamer een eerste onderzoek naar het gemeentelijk ICT-beleid. Een van de conclusies was dat binnen dat beleid sturings- en beheersinstrumenten niet goed waren vormgegeven. Zo ontbrak het aan adequaat toezicht. In 2011 deed de rekenkamer opnieuw onderzoek naar het ICT-beleid. Uit het onderzoek bleek dat er inmiddels weliswaar een verbetertraject was uitgevoerd, maar dat dit traject niet had geleid tot een toereikende governance rondom de ICT-functie. In 2017 deed de gemeente een onderzoek naar informatiebeveiliging van de gemeente, een onderwerp dat veel ICT-aspecten kent. Een van de conclusies was dat onvoldoende centrale sturing had plaatsgevonden op informatieveiligheid. Problemen zaten daarbij onder meer in de toepassing van instrumenten. Zo bleek de voorgeschreven PDCA-cyclus in de praktijk niet gevolgd te worden, met tal van risico's als gevolg, onder meer op identiteitsfraude, verstoring van de publieke dienstverlening en misbruik van publieke middelen.

Hoe komt het dat sturings- en beheersinstrumenten niet goed worden vormgegeven of toegepast? Een mogelijke verklaring is dat het gemeentebestuur soms het bestuurlijk belang van een onderwerp niet voldoende onderkent en er daardoor te weinig aandacht voor heeft. Adequate beheersing van interne risico's is immers doorgaans niet een onderwerp waar een bestuurder politiek mee kan 'scoren', en de kans dat een risico daadwerkelijk optreedt is wellicht soms klein. Maar als het mis gaat, dan kunnen de maatschappelijke, financiële of bestuurlijke gevolgen heel groot zijn.

In het genoemde ICT-onderzoek uit 2009 bleek dat het college het bestuurlijk belang van ICT onvoldoende erkende. Ook in andere onderzoeken concludeerde de rekenkamer dat het college van B en W het belang van het onderzochte beleid onvoldoende onderkende. Zo bleek uit het onderzoek uit 2015 naar integriteitsrisico's bij subsidiebeleid dat het concern met betrekking tot integriteit veel overliet aan de clusters. Hierdoor was er sprake van versnippering van structuur en verantwoordelijkheden en was in de praktijk onvoldoende duidelijk wie welke taken en bevoegdheden had ten aanzien van integriteit. Uit een rekenkameronderzoek in 2016 bleek dat ook in het inkoopbeleid onvoldoende aandacht was voor integriteit. Hier luidde de conclusie dat permanente aandacht voor integriteit in het inkoop- en aanbestedingsproces tekort schoot, waardoor het college te weinig inzicht had in de integriteitsrisico's in het inkoop- en aanbestedingsproces.

Het meest recente voorbeeld is het rekenkameronderzoek uit 2018 naar oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk. Uit het onderzoek bleek onder meer dat de gemeente wel tal van integriteitsmaatregelen op papier had vastgesteld, maar dat die maatregelen in de praktijk weinig worden toegepast en er in de organisatie te weinig daadwerkelijke aandacht is voor het onderwerp integriteit.

4-5 *sturing te eenzijdig op hard controls*

Het voeren van beleid vereist een formeel sturingsinstrumentarium met regels, procedures en controles (ook wel 'hard controls'). Bij hard controls worden maatregelen genomen die gewenst en ongewenst gedrag van uitvoerders direct of indirect afdwingen. Zo wordt met behulp van werkinstructies op detailniveau duidelijk welke handelingen worden verwacht. Voor succesvolle uitvoering zijn daarnaast ook 'soft controls' van belang, dat wil zeggen beheersinstrumenten die invloed hebben op de motivatie, loyaliteit, integriteit, inspiratie en normen en waarden van medewerkers. Bij soft controls ligt de nadruk op het creëren van een motiverende en stimulerende omgeving voor uitvoerders, zodat zij gemotiveerd zijn om te handelen in het belang van de organisatie (de gemeente dus). Zie enkele voorbeelden in tabel 4-1.

tabel 4-1: overzicht van Hard en Soft Controls

hard controls	soft controls
procedure beschrijvingen	boodschap uitdragen
handboeken	aanmoedigen en ondersteunen van gedrag
prikklok	verantwoordelijkheid geven
code of conduct	tone at the top

Uit verschillende rekenkameronderzoeken komt naar voren dat de gemeentelijke aansturing te eenzijdig is gericht op het inrichten en handhaven van 'hard controls'.

Zo concludeerde de rekenkamer in 2018 in het onderzoek naar het functioneren van wijkteams, dat de gemeente de wijkteammedewerkers te veel belast met regels, targets en administratieve procedures die hun professionele handelingsruimte verkleinen. Wijkteammedewerkers bleken te kampen met een grote werklast als gevolg van administratieve verplichtingen, zoals het invullen van zeer lange intakeformulieren. Deze activiteiten gingen ten koste van de tijd die medewerkers aan ondersteuning van hun cliënten konden besteden en werden door wijkteammedewerkers als weinig zinvol en zelfs contraproductief ervaren. De gemeente bleef er niettemin aan vasthouden. De toepassing van instrumenten was voor de gemeente (te veel) een doel op zich geworden, in plaats van een middel om een maatschappelijk doel te bereiken. Dat doel is tijdige en passende hulp bieden aan inwoners met een ondersteuningsvraag.

Ook uit een ander rekenkameronderzoek in 2018, het onderzoek naar oneigenlijke politiek-bestuurlijke druk op ambtenaren, bleek een te eenzijdige sturing op hard controls. Oneigenlijke druk heeft met integriteit te maken. Hoe in een organisatie met integriteit en integriteitsrisico's wordt omgegaan, hangt onder meer af van de aanwezige regels, procedures en controles, maar hangt daarnaast nauw samen met de aanwezige organisatiecultuur, die integriteitsrisico's zowel positief als negatief kan beïnvloeden. Het gaat dan bijvoorbeeld om aspecten als de mate waarin integriteitsdilemma's open besproken kunnen worden (de aanwezigheid van een aanspreekcultuur) en de mate waarin sprake is van een sterk hiërarchische cultuur waarin opdrachten zonder tegenspraak uitgevoerd moeten worden. Uit het onderzoek bleek dat de gemeente wel beschikte over de noodzakelijke protocollen en procedures voor de omgang met integriteitsschendingen, maar dat deze bij ambtenaren tamelijk onbekend zijn. Bovendien bleek dat te veel ambtenaren hun leidinggevend en bestuurders niet aan durven te spreken op verschillen van inzicht en onduidelijkheden. Van een open 'aanspreekcultuur' was dus geen sprake.

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.¹² Dat de gemeente in zijn beleid regelmatig te weinig aandacht heeft voor het belang van de leefwereld, blijkt uit de voorbeelden hierboven, en daarnaast ook uit de problemen die in paragraaf 4-3 reeds zijn beschreven in de relatie tussen beleid en uitvoerders.

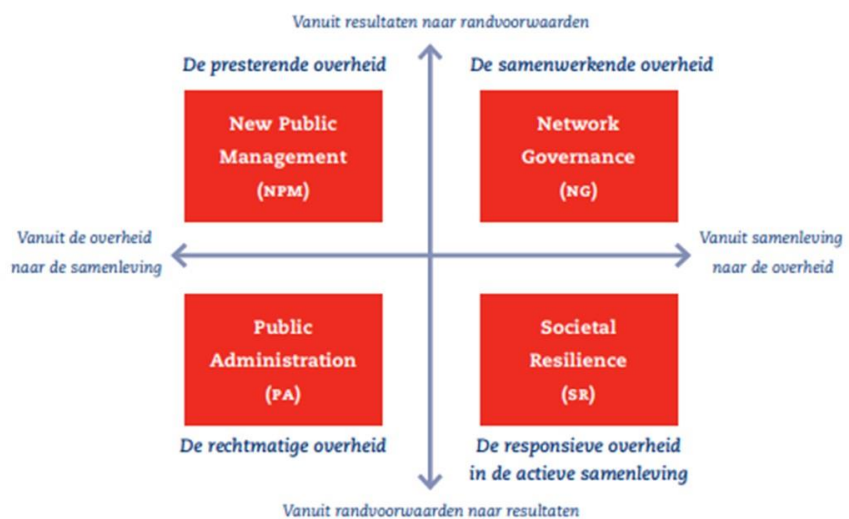
¹² Zie onder meer: 't Hart, W, e.a. 'Verdraaide organisaties, terug naar de bedoeling', mei 2012

5 de gemeente als partner

5-1 inleiding

Om maatschappelijke problemen op te lossen en doelen te verwezenlijken, is de gemeente vaak mede afhankelijk van andere partijen. Het college van B en W stelde in 2012 dat Rotterdam een gemeente is die minder zelf doet en inzet van partners verbindt aan maatschappelijke beoogde en gewenste effecten. Een belangrijke vraag die hieruit volgt is hoe de gemeente effectief kan sturen in omstandigheden waarin ze niet alleen aan het stuur zit. In verschillende bewoordingen is dit een veel terugkerende vraag in de gemeentelijke beleidspraktijk. De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) onderscheidde in 2014 vier vormen van overheidssturing: de rechtmatige overheid, de presterende overheid, de samenwerkende overheid en de responsieve overheid in de actieve samenleving.¹³ In figuur 5-1 worden de verschillende vormen van overheidssturing onderscheiden.

figuur 5-1



bron: zie voetnoot.

De vier perspectieven in figuur 5-1 sluiten elkaar niet uit, maar zijn juist vaak tegelijkertijd aan de orde. Rechtmatigheid vormt de basis van elk overheidshandelen, want rechtmatigheid is immers als randvoorwaarde altijd aan de orde voor publieke organisaties. Prestatiesturing is ook altijd relevant. Een overheid die alleen belooft maar niet presteert verliest immers gezag en uiteindelijk haar bestaansrecht. Verder moet de overheid kunnen uitleggen wat er met geld is gedaan en tot welke prestaties

¹³ Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur, 'Sedimentatie in sturing – systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren', 2014.

dat heeft geleid. Meetbare resultaten zijn dan ook belangrijke elementen voor een goed opgebouwde publieke voorziening.¹⁴ Maar, de gemeente wil en kan niet altijd het bestuurscentrisch middelpunt zijn van alle taakaanpak, beleidsontwikkeling en uitvoering. Voor het goed willen aanpakken en oplossen van maatschappelijke vraagstukken zijn zoals gezegd vaak verschillende (non)-gouvernementele actoren nodig.¹⁵ De overheid trekt daarom 'naar buiten'. Deze beweging komt tot uiting in de rechterkant van het kwadrant in figuur 5-1, waar het sturen in netwerken met institutionele partners en het werken met initiatieven van onderop aan de orde is. Een goede overheid moet met elk van de vier onderscheiden vormen om kunnen gaan en veelal tegelijkertijd.¹⁶

In de uitgevoerde rekenkameronderzoeken kwam regelmatig de samenwerkingsrelatie van de gemeente Rotterdam met een andere overheid of een private organisatie aan de orde. Soms ook vormde zo'n relatie de aanleiding voor de rekenkamer om onderzoek te doen. Herhaaldelijk constateerde de rekenkamer dat de gemeente tekort schoot in zo'n samenwerking. In dit hoofdstuk worden de door de rekenkamer geconstateerde knelpunten besproken aan de hand van voorbeelden.

5-2 *te grote financiële risico's*

Zoals hierboven genoemd, trekt de overheid naar buiten wanneer ze voor het bereiken van resultaat afhankelijk is van inzet en middelen van anderen. Er is dan sprake van een *netwerkende overheid*. Dit betekent ook dat deze andere actoren tot op zekere hoogte hun eigen gewenste resultaat willen inbrengen in de samenwerking en dat een gemeente moet kunnen onderhandelen met deze partijen, verbindingen moet leggen en compromissen moet sluiten. De samenwerking moet immers voor elke deelnemende partij iets opleveren en niet tot te grote kosten leiden. De verdeling van de kosten is vaak een belangrijk onderwerp. De rekenkamer heeft de laatste jaren moeten vaststellen dat de gemeente in samenwerkingsrelaties met andere partijen (denk aan grote projecten) regelmatig te grote risico's neemt. 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. Keer op keer blijken (contract)afspraken nadelig uit te pakken voor de gemeente in de bijna blinde 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!

5-3 *de gemeente als betrouwbare samenwerkingspartner*

Ongeacht het soort samenwerking, is de aanwezigheid van vertrouwen misschien wel de belangrijkste voorwaarde voor succesvolle samenwerking. Vertrouwen kan gedefinieerd worden als het algemene geloof dat andere zich eerlijk en ter goeder

¹⁴ Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur, 'Sedimentatie in sturing – systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren', 2014.

¹⁵ Bekkers, V.J.J.M., 'Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector, Den Haag, Lemma uitgevers, 2007.

¹⁶ Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur, 'Sedimentatie in sturing – systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren', 2014.

trouw inspannen om zich te gedragen zoals afgesproken. Komt men afspraken niet na of worden verwachtingen niet ingelost dan kan dit het vertrouwen en de samenwerking ernstige schade toebrengen, indachtig het gezegde “vertrouwen komt te voet en gaat te paard.”

In de afgelopen jaren is de rekenkamer er meermaals op gestuit dat de gemeente haar afspraken met samenwerkingspartners niet nakwam of dat het handelen van de gemeente leidde tot verkeerde verwachtingen bij een samenwerkingspartner. Dit heeft een negatief effect op de betrouwbaarheid van de gemeente als samenwerkingspartner. Dit kwam bijvoorbeeld naar voren in het rekenkameronderzoek uit 2010 naar de oorzaken van het faillissement van poppodium Watt en de rol die de gemeente hierbij heeft gespeeld. In formele zin was het college alleen subsidieverstrekker en was er sprake van een subsidierelatie tussen de gemeente en het poppodium. Maar, de rekenkamer concludeerde in dit rapport dat het college door de bemiddelende en faciliterende rol die zij op zich had genomen haar rol breder invulde. Zo stelde de gemeente expertise beschikbaar, was ze partij bij de onderhandelingen over de doorstart van het poppodium en nam ze herhaaldelijk een bemiddelende rol op zich. Vanaf de start van het poppodium had de gemeente zo'n € 3,5 miljoen bijgedragen via subsidie en leningen. Een bemiddelende rol hoeft niet gelijk tot problemen te leiden, want in een samenwerking kan het heel goed zijn dat de overheid een bemiddelende en faciliterende rol vervult. Het is echter wel van belang dat er bij de invulling van die rol geen verkeerde verwachtingen ontstaan bij de andere partners. Verwachtingen bepalen namelijk voor een groot gedeelte hoe publiek – private samenwerkingen verlopen en hoe partijen in een samenwerking handelen. Zolang alle verwachtingen verwezenlijkt worden, levert dit geen problemen op, maar in de praktijk zijn er vaak verwachtingen die niet worden ingelost.¹⁷ In dit geval hadden de samenwerkingspartners de bredere en actieve rol van de gemeente teveel opgevat als een garantie dat de gemeente altijd een helpende hand zou bieden bij (financiële) problemen en ze hadden mede op basis daarvan hun acties en beslissingen bepaald. De rol die de gemeente op zich had genomen leidde tot verkeerde verwachtingen bij de samenwerkingspartners.

Een ander voorbeeld zien we terug in het rekenkameronderzoek naar de onderhoudsstaat van schoolgebouwen uit 2013. De gemeente heeft een wettelijke zorgplicht voor de huisvesting van scholen in het primair onderwijs en heeft een contractrelatie met Rotterdamse schoolbesturen. 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, veelal was de gemeente te laat met haar uitbetalingen. Hierdoor beschikten schoolbesturen niet tijdig over de middelen om het afgesproken onderhoud uit te voeren. Dit leidde ertoe dat de schoolbesturen te maken kregen met (financiële) risico's, omdat de schoolbesturen het onderhoud noodzakelijk achtten en het daarom in sommige gevallen voorfinancierden uit eigen middelen. Dit zorgde voor knelpunten in de relatie tussen de gemeente en de schoolbesturen. Tevens zorgde dit er weer voor dat de schoolbesturen zich laat en niet altijd conform de eisen verantwoordde over de besteding van de onderhoudsgelden.

¹⁷ Twist, M.J.W. van & Klijn, E.H., Alliantievorming en management van verwachtingen; samenwerken als kwestie van dubbeldenken en dubbeldoen, in 'M en O', 2007, 5, pp 34-48.

Ook in het onderzoek 'Zorg om Zuid' uit 2016 stuitte de rekenkamer op een door de gemeente niet nagekomen afspraak. Een woningcorporatie had met de gemeente afgesproken om wijkconciërges in te zetten voor de aanpak van een wijk. Deze conciërges zouden voor de helft door de corporatie gefinancierd worden en voor de helft door de gemeente. De gemeente betaalde echter niet, omdat er geen budget beschikbaar zou zijn. De corporatie heeft toen ter bemiddeling het programmabureau ingeschakeld, met als gevolg dat het budget alsnog beschikbaar werd gesteld. Dit zorgde destijds voor frictie in de samenwerking, waardoor het risico ontstaat dat dit afbreuk doet aan de betrokkenheid van partners bij de samenwerking.

5-4 *onvoldoende toezicht en controle*

Rotterdam werkt met meer dan 300 organisaties die op afstand een publieke taak uitvoeren, van het onderhouden van speeltuintjes tot het exploiteren van musea. In de meeste gevallen doen deze organisaties wat de gemeente met ze heeft afgesproken, maar het kan ook mis gaan. De gemeente dient daarom toezicht te houden op de opdrachtnemer en/of gesubsidieerde organisatie. Toezicht is nodig om de uitvoering van het beleid te volgen en indien nodig tijdig bij te sturen of in te grijpen. Ook verkleint toezicht risico's als fraude, misbruik, het niet nakomen van afspraken, et cetera. In meerdere onderzoeken moest de rekenkamer echter concluderen dat het gemeentelijk toezicht te kort schoot. Zo onderzocht de rekenkamer in 2010 de effectiviteit van de Rotterdamse inburgeringstrajecten. Deze inburgeringstrajecten werden niet door de gemeente zelf aangeboden. De gemeente had dit door middel van een inkooprelatie uitbesteed aan verschillende aanbieders. De rekenkamer concludeerde dat de gemeente na de aanbesteding te veel was uitgegaan van vertrouwen in de uitvoering van de trajecten en te weinig van de toegevoegde waarde van controle. De gemeente heeft zich daardoor te reactief opgesteld en onvoldoende geanticipeerd op mogelijke tekortkomingen bij de implementatie van de trajecten door de aanbieders. Pas naar aanleiding van signalen dat zaken niet goed gingen, trad de gemeente in overleg met de aanbieders en controleerde ze de aanbieders. Wanneer de gemeente voorafgaand aan de start van de inburgeringstrajecten bij de aanbieders systematische controles had aangekondigd, hadden veel ontstane problemen (grotendeels) waarschijnlijk voorkomen kunnen worden. Er waren bijvoorbeeld zaken die de aanbieders voor de start van de inburgeringstrajecten op orde hadden moeten hebben, zoals het organiseren van leslocaties, lesmateriaal en de kwalificaties van docenten. Gedurende het traject waren juist op deze gebieden problemen ontstaan.

Een meer recent voorbeeld waar sprake was van gebrekkig toezicht door gemeentelijke zijde kwam naar voren in het onderzoek naar het Rotterdamse Wereldmuseum. Het Wereldmuseum is een in 2005 verzelfstandigd museum over culturen in het heden en het verleden. Na de zomer van 2014 ontstond commotie rond dit museum. Aanleiding hiervoor waren meerdere kritische artikelen in de media, het ontstaan van de publieksactie Wereldmuseum en het feit dat in oktober 2014 bleek dat de Raad van Toezicht van het Wereldmuseum niet rechtsgeldig opereerde. De rekenkamer is vervolgens nagegaan in hoeverre de gemeente en het Wereldmuseum zich hebben gehouden aan de afspraken die bij de verzelfstandiging zijn gemaakt. Een van de contractuele afspraken was dat het college de leden van de Raad van Toezicht benoemt en de leden bij disfunctioneren kan schorsen en ontslaan. Deze bepalingen impliceren dat het college zich actief een beeld moet vormen van het functioneren van een Raad van Toezicht. In het geval van het Wereldmuseum was dit niet gebeurd. Zo is de Raad van Toezicht ook nooit aangesproken door het college op het ontbreken

van de statutair verplichte jaarverslagen. Wanneer het college wel actief toezicht had gehouden, had de gemeente kunnen weten dat de Raad van Toezicht geen jaarverslagen opstelde en had het tijds zicht kunnen hebben op het defungerend worden van de Raad van Toezicht. Dit laatste werd het college pas duidelijk toen de Raad van Toezicht al over haar formele houdbaarheidsdatum heen was. Ook het vereiste toezicht op een goed beheer van de gemeentelijke collectie door het museum ontbrak. Met als gevolg dat de gemeente niet kon controleren of de gemeentelijke museumcollectie goed beheerd en nog volledig was. Overigens bleek het Wereldmuseum niet de enige instantie te zijn waar de rechtsgeldigheid van de Raad van Toezicht verstreken was.

Naar aanleiding van het onderzoek naar het Wereldmuseum is de gemeente het programma herijking governance gestart. Uit dit programma is een gemeentebrede leidraad voortgekomen die aangeeft hoe het toezicht op de verschillende samenwerkingsrelaties die de gemeente heeft wordt ingevuld.¹⁸ Daarbij geldt: hoe hoger de instelling waarmee de gemeente een relatie heeft scoort in termen van risico en impact, hoe uitgebreider (en zwaarder) het toezichtregime vanuit de gemeente.¹⁹

5-5 *ontoereikende informatie over doelbereiking*

Toezicht is niet alleen nodig om te voorkomen dat het misgaat, het is ook nodig om te kunnen volgen wat de geleverde inspanning, resultaten en effecten zijn. Alleen zo weet de gemeente of de maatschappelijk beoogde doelen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. De gemeente kan dit zelf monitoren, maar vaak kiest ze voor het maken van prestatie-afspraken met de gecontracteerden en/of afspraken over verantwoordingsinformatie. Het is dan wel belangrijk dat de gemeente borgt dat er informatie wordt aangeleverd die iets zegt over de mate van doelbereiking. Met name in het sociaal domein, waar de rekenkamer de afgelopen jaren meerdere onderzoeken heeft verricht, is zichtbaar dat de gemaakte prestatie-afspraken waarover zorgaanbieders en welzijnsorganisaties zich verantwoordten nauwelijks informatie genereert over het bereiken van beoogde doelen (op micro-niveau). Het genereert met name informatie over de output, niet zozeer over de outcome.

Een flagrant voorbeeld hiervoor kwam naar voren in de onderzoeken schulddienstverlening (2017) en huishoudelijke verzorging (2016) en betreffen de prestatie-afspraken die de gemeente had gemaakt met welzijnsorganisaties. Met deze welzijnsorganisaties waren zeer algemene prestatie-afspraken gemaakt. Bijvoorbeeld over het aantal versterkte sociale netwerken, het aantal ingezette vrijwilligers, hoeveel burgers ze hebben geholpen met schuldproblemen, etc. Ieder half jaar moeten de welzijnsorganisaties zich verantwoorden over de gerealiseerde prestaties, waarbij de nadruk ligt op gerealiseerde aantallen. Deze wijze van verantwoording is dus vooral kwantitatief gericht op output en genereert geen inzicht in welke concrete resultaten een welzijnsorganisatie bereikt met die output. Het is dan bijvoorbeeld wel bekend hoeveel mensen de organisatie heeft geholpen met schuldproblemen, maar het is niet duidelijk welke concrete resultaten dit heeft opgeleverd (in dit geval: het is niet duidelijk of de schuldproblemen van deze mensen verminderd zijn). Het gevolg is dat

¹⁸ Gemeente Rotterdam, 'Leidraad Governance', 27 september 2017.

¹⁹ Gemeente Rotterdam, 'Leidraad Governance', 27 september 2017.

de gemeente niet goed kan sturen op de beoogde maatschappelijke doelen die zij met het welzijnsbeleid heeft.

Een ander voorbeeld komt uit het onderzoek naar de maatschappelijke opvang van dak- en thuislozen uit 2018. Veel dak- en thuislozen hebben te maken met ernstige psychische en/of verslavingsproblematiek. In opdracht van de gemeente bieden zorginstanties ondersteuning aan daklozen met deze problematiek. Echter bleek dat de gemeente zichzelf niet actief op de hoogte stelt (of laat stellen) van de voortgang en resultaten van deze ondersteuning per individu. Zorgaanbieders moeten zich in het kader van contractmanagement wel verantwoorden over geleverde prestaties op geaggregeerd niveau, maar ze hoeven aan de gemeente geen informatie te verstrekken over de resultaten per cliënt. Wanneer zorgaanbieders dit wel hadden moeten doen, had de gemeente kunnen weten dat de geboden ondersteuning door de zorgaanbieders voor dak- en thuislozen vaak niet voldoende passend is.

De rekenkamer zag het voeren van onvoldoende regie door de gemeente op de mate van doelbereiking ook terug in het onderzoek naar de huishoudelijke ondersteuning. Een van de doelen was dat zorgaanbieders de cliënten bij wie dit mogelijk was moesten versterken in hun zelfredzaamheid. Zorgaanbieders hoefden over de resultaten hiervan echter geen informatie over aan te leveren bij de gemeente.

5-6 *gebrekkige regievoering*

Op verschillende beleidsterreinen heeft de wetgever aan de gemeente een 'regierol' toebedeeld. De gemeente moet dan regie voeren over verschillende partijen die bij het betreffende beleid betrokken zijn. Die gemeentelijke regierol is met name in het sociaal domein het afgelopen decennium groter geworden, onder meer door decentralisaties. Zo is in 2015 in de Wmo is vastgelegd dat gemeenten (proces-) verantwoordelijkheid hebben voor de afstemming van ondersteuning en voor de aansluiting van het publieke domein op de zorg. Verder zijn gemeenten op grond van de Wet publieke gezondheid zijn gemeenten verantwoordelijk voor de aansluiting van Wmo-ondersteuning op zorg vanuit de Jeugdwet en de Wet langdurige zorg (Wlz). De wettelijke gemeentelijke rol gaat dus veel verder dan het maken van inkoopafspraken met aanbieders, de inrichting van de toegang tot zorgvoorzieningen of het realiseren van sociale wijkteams. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de facilitering van de processen die nodig zijn om de hulp en zorg uit afzonderlijke wetten op elkaar af te stemmen en te verbinden. In het rekenkameronderzoek maatschappelijke opvang uit 2018 bleek deze integrale regievoering voor de gemeente in de praktijk lastig te organiseren. Ook in het rekenkameronderzoek naar wijkteams uit 2018 bleek de gemeentelijke regierol problematisch. Wijkteammedewerkers hebben tot taak voor individuele cliënten regie ('casusregie') te voeren over de ondersteuning die deze cliënten ontvangen van verschillende organisaties (zoals jeugdhulp of jeugdbescherming, welzijnswerk, huisartsen). De rekenkamer concludeerde dat de regievoering en de samenwerking van wijkteammedewerkers met al deze partijen nog niet goed lukt.

Ook dit samenwerkingsprobleem speelt niet alleen in Rotterdam. Het komt in veel gemeenten voor. De oorzaken hiervoor liggen volgens een rapport van de Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving uit 2017 onder meer in de wijze waarop het stelsel



van zorg en ondersteuning is georganiseerd.²⁰ De organisatie, structuur en financiering van zorg en ondersteuning zijn lang niet altijd toegesneden op de meervoudige problemen waar mensen mee te maken hebben. Grenzen en schotten, zowel op het niveau van de verschillende stelsels, de financiering, informatie-uitwisseling, kwaliteit en toezicht, als op het niveau van de beroepsuitoefening, spelen daardoor op.²¹ Op het uitvoerend niveau manifesteren deze problemen zich onder meer in de wijze waarop professionals functioneren. Professionals die betrokken zijn bij het toegangs- en uitvoeringsproces opereren over het algemeen binnen hun eigen taakveld. Professionals hebben weinig onderling overleg en overdracht waardoor een totaalbeeld van de cliënt ontbreekt. De meeste overdrachten vinden plaats via e-mail of dossiers. Echter, zijn dossiers vaak onvolledig en niet actueel. Op deze wijze komt de continuïteit van de dienstverlening niet tot stand. Daarnaast zijn professionals onvoldoende op de hoogte van elkaars taakopvattingen en verantwoordelijkheden. 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.²²

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

²¹ Idem.

²² 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.

6 slotbeschouwing

6-1 *inleiding*

In de voorgaande hoofdstukken is een reeks problemen beschreven die zich structureel hebben voorgedaan in beleid en bestuur van de gemeente Rotterdam in de afgelopen tien jaar. In deze slotbeschouwing beschrijft de rekenkamer twee overkoepelende fenomenen die uit de voorgaande hoofdstukken naar voren komen. Een eerste fenomeen is dat van een zekere 'bestuurlijk overmoed' van achtereenvolgende Rotterdamse gemeentebesturen (paragraaf 6-2). Een tweede fenomeen is de dominantie van 'systeemdenken' in beleid en bestuur, met als keerzijde dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de leefwereld van uitvoerders en burgers (paragraaf 6-3). In de laatstgenoemde twee paragrafen pleit de rekenkamer voor het terugdringen van bestuurlijke overmoed en van de dominantie van systeemdenken.

6-2 *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 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.²³ 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

²³ Zie voor beschrijvingen van de Rotterdamse bestuurscultuur van 'maakbaarheid' ook: Van den Bent, E., 'Proeftuin Rotterdam, Droom & Daad tussen 1975 en 2005', Amsterdam: Boom, 2011 en Hoogstad, M., 'Rotterdam – Stad van twee snelheden', Rotterdam: Trichis, 2018.

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, onder meer vanuit de gesprekken die de afgelopen jaren met enige regelmaat zijn gevoerd met diverse betrokkenen binnen de concernleiding, bemoedigende signalen die erop duiden 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 uitvoeringskwesties. 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.

6-3 *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 te eenzijdig stuurde met regels en protocollen. Herhaaldelijk bleek er te weinig aandacht te zijn 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 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 het afgelopen jaar 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.



bijlagen

bijlage 1 geraadpleegde bronnen

onderzoeksrapporten Rekenkamer Rotterdam

- *Werk aan de winkel* (2019) over het Rotterdamse jeugdwerkloosheidsbeleid.
 - *Voor het blok gezet* (2019), onderzoek naar erfpachtmaatregel Schiekadeblok.
 - *Beoordeling vervolgstap herstelplan Warmtebedrijf Rotterdam* (2019), over Warmtebedrijf Rotterdam.
 - *Werken onder druk* (2018), onderzoek oneigenlijke politiek bestuurlijke druk op ambtenaren.
 - *Het komt niet in de buurt* (2018), onderzoek naar aanpak knelpunten functioneren wijkteams
 - *Niet thuis geven* (2018), onderzoek naar de keten voor maatschappelijke opvang in Rotterdam.
 - *In onveilige handen* (2017), onderzoek naar informatiebeveiliging van gevoelige informatie.
 - *Schone schijn* (2017), onderzoek naar zelfredzaamheid in huishoudelijke verzorging
-
- *Hulp buiten bereik* (2017), effectiviteit van het schulddienstverleningsbeleid.
 - *Een cultuur van vast goed* (2017), bedrijfsvoering en organisatie rondom beheer en onderhoud van culturele panden.
 - *Zorg om Zuid* (2016), onderzoek Nationaal Programma Rotterdam Zuid.
 - *Geen krimp gegeven* (2016), effecten personele krimp op kwaliteit dienstverlening.
-
- *Kwetsbaar vertrouwen* (2016), integriteitsrisico's inkoop- en aanbesteding.
 - *Leidingen onder druk* (2015), kwaliteit, financiering en informatievoorziening omtrent de Rotterdamse riolering.
 - *Inpraak zonder uitspraak* (2015), burgerparticipatie bij gebiedsplannen en gebiedscommissies en stadsbestuur.
 - *Parkeren herwaarderen* (2015), effecten, kosten en baten van betaald parkeren.
 - *Werelden van verschil* (2015), onderzoek naar verzelfstandigingsafspraken Wereldmuseum.
 - *Handelen in vertrouwen* (2015). onderzoek integriteitsrisico's in het subsidieproces.
 - *Kind van de rekening* (2014), onderzoek naar borging beleid kindvriendelijke wijken.
 - *Beoordeling targets collegeprogramma 2014-2018* (2014).
 - *Zorg om jeugd* (2014), risico's invoering decentralisatie jeugdzorg.
 - *Gemodder in de polder* (2014), onderzoek naar gebiedsontwikkeling Oranjevuitenpolder en Bonnenpolder.
 - *Realisatie collegedoelstellingen 2010-2014* (2014), onderzoek meetbare collegedoelstellingen 2010-2014.
 - *Doortimmerd!* (2013), onderzoek naar de ontwikkeling van het Timmerhuis.
 - *Theater maken* (2013), onderzoek naar het Cultuurhuis/Ons Huis.
 - *Onderhoud in de steigers* (2013), onderzoek naar onderwijshuisvesting in het primair en speciaal onderwijs.
 - *Uitkomen met inkomen* (2013), onderzoek naar beheersing uitkeringslasten.
 - *Realisatie collegetargets* (2012), onderzoek realisatie collegetargets 2012.
 - *Grond voor exploitatie* (2012), onderzoek naar grondexploitatie in tijden van crisis.

- *Horen, zien en schrijven* (2012), optreden van stadswachten in de openbare ruimte
- *Wijken voor de stad* (2012), realisatie van beloften gebiedsgericht werken.
- *Geen goede papieren* (2011), aanbesteding en kwaliteit van inburgeringstrajecten.
- *Een slag in de lucht* (2011), effecten van beleid luchtkwaliteit.
- *Sturen op termijn* (2011), bestuursmodel collegewerkprogramma, realisatie mijlpalen 2011.
- *Baat het niet, dan kost het wel* (2011), onderzoek naar kosten en baten van grote ICT-projecten.
- *Handhaven van Stadsmariniers* (2010), effecten van stadsmariniers op veiligheid
- *Hoogte van Unicum* (2010), totstandkoming van een bouwplan
- *Tijd om te verkopen* (2010), aankoop, beheer en afstoot woningen OBR.
- *Ruimte in de verhuur* (2010), toewijzing van tijdelijke huurwoningen OBR.
- *Watt heb je er voor over?* (2010), inzet gemeente bij een poppodium.
- *Geen zorg minder* (2009), effecten van ondersteuning overbelaste mantelzorgers.
- *Foutmelding in beeld* (2009) onderzoek naar ICT-projecten in Rotterdam.
- *De bal is rond* (2009), effecten van verenigingsondersteuning op sportparticipatie.

overige geraadpleegde literatuur

- Arentsen, M. & Trommel, W., 'Moderniteit en Overheidsbeleid – Hardnekkige beleidsproblemen en hun oorzaken', uitgeverij Coutinho, Bussum, 2005
- Bekkers, V.J.J.M., 'Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector, Den Haag, Lemma uitgevers, 2007.
- Binnenlands Bestuur. 'We zijn geen applausmachine van het college', website binnenlandsbestuur.nl, geraadpleegd op 6 sept 2018.
- Bovens M., 't Hart P. en Van Twist M., 'Openbaar Bestuur, Beleid, Organisatie en Politiek' achtste herziene druk, Wolters Kluwer, augustus 2013.
- Gemeente Rotterdam, 'Leidraad Governance', sept 2017.
- Gerritsen, E., 'De slimme gemeente nader beschouwd. Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen', Amsterdam University Press, 2011.
- 't Hart, W, e.a. 'Verdraaide organisaties, terug naar de bedoeling', mei 2012
- Hoogstad, M., 'Rotterdam – Stad van twee snelheden', Rotterdam: Trichis, 2018.
- Lipksy, M., 'Street-Level Bureaucracy- Dilemmas of the Individual in Public Services', New York: Russel Sage Foundation 1980.
- 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.
- Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur, 'Sedimentatie in sturing – systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren', 2014.
- Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur, Van der Knaap, P., 'Leren van tegenspraak en tegenwicht', 2009.
- Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 'Heft in eigen hand – Zorg en ondersteuning voor mensen met meervoudige problemen', oktober 2017.
- Twist, M.J.W. van & Klijn, E.H., 'Alliantievorming en management van verwachtingen; samenwerken als kwestie van dubbeldenken en dubbeldoen', in 'M en O', 2007, 5, pp 34-48.
- Van den Bent, E., 'Proeftuin Rotterdam, Droom & Daad tussen 1975 en 2005', Amsterdam: Boom, 2011
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Lerende overheid, een pleidooi voor probleemgerichte politiek', WRR rapport nr 75, 2006;