

## **RAADSINFORMATIEBRIEF 2012 – 121**

Van	: Burgemeester en Wethouders	Reg.nr.	: 4157840
Aan	: Gemeenteraad	Datum	: 18 september 2012
Portefeuillehouder	: Wethouder S. van 't Erve	Programma	: 1. Algemeen bestuur en public affairs

### **TITEL**

Externe audit Twynstra Gudde ter uitvoering van motie M-2.2 naar aanleiding van het Raadsonderzoek Eemhuis.

### **KENNISNEMEN VAN**

De resultaten van een externe audit door Twynstra Gudde ter uitvoering van motie M-2.2, 29 november 2011 en onze reactie daarop.

### **AANLEIDING**

De Raad heeft het college per motie (M-2.2, 29 november 2011) opgedragen om in het tweede kwartaal van 2012 een externe audit uit te laten voeren en de adviezen voor te leggen aan de Raad. Het college gaf daartoe in maart 2012 opdracht aan bureau Twynstra Gudde.

In Raadsinformatiebrief 2012-39, 27 maart 2012 bent u geïnformeerd over de opdrachtformulering. In deze RIB rapporteerden wij over de stand van zaken met de uitvoering van de maatregelen n.a.v. de Eemhuis-onderzoeken en namen wij ook integraal de analyse van de interim-gemeentesecretaris op.

De opdrachtformulering aan Twynstra Gudde was uitgebreid ten opzichte van de raadsmotie. Wij vroegen niet alleen een toets op de maatregelen en de doeltreffendheid daarvan, maar ook een check op de analyse van de gemeentesecretaris en een globaal perspectief voor de verdere ontwikkeling van organisatie en bestuur.

### **KERNBOODSCHAP**

Conclusie van dit auditrapport is dat de maatregelen naar aanleiding van het raadsonderzoek Eemhuis voortvarend worden aangepakt en doeltreffend en adequaat zijn. Daarnaast is ook een beter samenspel tussen Raad, college en ambtelijke organisatie nodig evenals verdergaande organisatieontwikkeling. Wij gaan hieronder achtereenvolgens in op (1) de bevindingen van Twynstra Gudde met betrekking tot de maatregelen naar aanleiding van het raadsonderzoek Eemhuis; (2) de check op de analyse van de gemeentesecretaris en het perspectief voor de organisatieontwikkeling; en (3) de aanbevelingen die de onderzoekers doen.

Vooraf moet worden opgemerkt dat de onderzoekers van Twynstra Gudde in dit rapport hun expertoordeel aangeven en niet een door alle geïnterviewden gedeelde visie. Zij nemen daarvoor verantwoordelijkheid en kunnen daarover aan de tand worden gevoeld. Hoewel wij moeite hebben met generalisaties die in het rapport terecht zijn gekomen gezien de noodzakelijkerwijs beperkt gebleven geïnterviewdenlijst, willen wij de analyse van de onderzoekers met open vizier tegemoet treden. Ten

eerste was nadrukkelijk een externe, dus *onafhankelijke*, audit gevraagd en beoogd. Het is aan de onderzoekers om af te wegen of enige generalisaties acceptabel zijn ten behoeve van de helderheid; het is vervolgens aan ons om in de discussie de nuance weer op te zoeken. Ten tweede houdt het auditrapport ons een *spiegel* voor die op meerdere plekken tot nieuwe inzichten leidt. Onze inhoudelijke reactie is als volgt.

(1) *De maatregelen*

In het auditrapport is de eerste hoofdconclusie (hoofdstuk 5) dat de aangekondigde maatregelen voortvarend worden aangepakt en conform afspraken worden uitgevoerd en doeltreffend en adequaat zijn. Wij herkennen ons in deze conclusie.

Interessant is de kanttekening die Twynstra Gudde plaatst en die als rode lijn in het auditrapport terugkomt. De audit houdt ons de spiegel voor waarover wij hierboven spraken: met de genomen maatregelen zijn wij er nog niet. Ook het samenspel tussen Raad, college en ambtelijke organisatie behoeft verbetering (hoofdstuk 3), en daarnaast is verdere organisatieontwikkeling nodig (hoofdstuk 4). Dit correspondeert met de drie hoofdpunten wij in Raadsinformatiebrief 2012-39 al naar voren brachten.

Voor duurzame verandering moet het maatregelenpakket worden aangevuld met ontwikkeling in houding, gedrag en competenties van medewerkers, managers, bestuurders en Raadsleden, stelt Twynstra Gudde. Samenspel en de rolbewustheid vinden zij noodzakelijk omdat wij functioneren in een openbare, complexe omgeving, waarin alle actoren de juiste bijdrage moeten leveren om resultaat te kunnen boeken. De veranderende context voor het openbaar bestuur, die wij in RIB 2012-39 onder woorden hebben willen brengen, is ook voor Twynstra Gudde een kernpunt.

*Samenspel om elkaar te versterken*

In hoofdstuk 3 van het auditrapport wordt het referentiekader over rollen en samenspel nader uiteengezet. Of een ieder de eigen rol succesvol kan vervullen hangt niet enkel af van *willen* en *kunnen*, maar ook van *mogen*. Twynstra Gudde biedt hier een ander type gezichtspunt dan bij ons gebruikelijk. De bevindingen en analyse in hoofdstuk 3 (p.12-16) geven aanknopingspunten om het onderlinge samenspel te verbeteren. Wij willen daar samen met u ons voordeel mee doen, omdat dit goed samenspel broodnodig is om onze maatschappelijke opgaven te realiseren. Dit zal niet in één discussie kunnen worden afgerond. Wij leggen de Raad graag een voorstel voor met een aantal concrete thema's, aan de hand waarvan wij de onderlinge rolverdeling tegen het licht kunnen houden en afspraken kunnen maken over de informatievoorziening. De rondetafel discussie over risicomanagement op 28 augustus jl. was wat ons betreft een goed voorbeeld.

(2) *Check op analyse gemeentesecretaris en verdere organisatieontwikkeling*

De onderzoekers onderschrijven de analyse van de gemeentesecretaris die u in Raadsinformatiebrief 2012 – 39 is aangeboden en zij bevestigen dat er nog werk aan de winkel is. In het perspectief op de verdere ontwikkelingen benadrukken zij opnieuw het samenspel en de rolopvatting, cultuurverandering en samenwerking, en professionalisering (hoofdstuk 4).

Het oplossingsgerichte gedrag van de ambtelijke organisatie, dat eerder door de onderzoekers van PRC werd gerapporteerd, is ook Twynstra Gudde opgevallen. Vaak werd de opmerking gehoord 'we waren er al mee bezig'. Twynstra Gudde geeft aan hoe dat onbedoeld contraproductief doorwerkt: "Hoewel in eerste instantie positief, versterkt het ook het beeld van een organisatie die alles zelf wel

oplost” (p.7). De onderzoekers merken nu dat de zaak in beweging is. De heersende attitude was: wij lossen eerst het probleem op en communiceren dan de oplossing aan de wethouder. De ambtelijke organisatie leert nu problemen eerder te signaleren en te escaleren en de keuze voor een oplossingsrichting op bestuurlijk niveau te laten maken (p.8).

Het lijkt ons wenselijk om de veranderingen te borgen zoals de gemeentesecretaris in zijn analyse eerder al aangaf, met als ontwikkelthema's zelfreflectie, aanspreekbaarheid, gemeenschappelijkheid/integraliteit en kennisdeling, naast het versterken van de bestuurlijke sturing.

### *Ruimte om te leren*

Twynstra Gudde benoemt twee brillen waarmee naar het Eemhuis kan worden gekeken: als incident (bril 1) of als indicatie voor een onderliggend probleem (bril 2). De genomen maatregelen zijn adequaat gezien door bril 1, terwijl het aanpakken van dieperliggende onvolkomenheden (bril 2) een omslag vergt “naar een cultuur waarin informatie wordt gedeeld, waarin risico's transparant worden gemaakt, om er vervolgens actie op te kunnen nemen” (p.10). Dat vereist een cultuur waarin leren voorop staat, fouten openlijk kunnen worden besproken en risico's gedeeld. Op dit moment bestaat een context van gespannen verhoudingen tussen Raad, college en organisatie en onveiligheidsgevoelens bij een deel van de medewerkers, aldus de onderzoekers. Niet bepaald een goede leeromgeving dus.

Twynstra Gudde adviseert om de maatregelen die naar aanleiding van het Raadsonderzoek Eemhuis zijn getroffen te plaatsen in het bredere verband waarin wij resultaten moeten boeken. Daarbij missen de onderzoekers een goede borging in “de cultuur van de organisatie en houding en gedrag van medewerkers, alsmede een perspectief op het herstel van vertrouwen tussen Raad, college en gemeentelijke organisatie.”(p.10). Deze is nodig om de overgang te maken van instrumenten naar gedrag.

### *(3) De aanbevelingen*

Problemen zoals die in het Eemhuis-dossier kunnen niet ‘gegarandeerd’ worden uitgebannen maar het perspectief is voldoende toekomstrijk en de maatregelen zijn zinvol en liggen op koers, zo concluderen de onderzoekers. Het auditrapport sluit af met een dertiental aanbevelingen: deels als puntjes op de i om mee te nemen in het lopende verandertraject, deels ook thema's die nadrukkelijker zouden moeten worden opgepakt. Hieronder puntsgewijs de aanbevelingen en de wijze waarop wij daarmee willen omgaan

#### BEPALEN VAN PERSPECTIEF VOOR HET VERANDERPROCES

- 1: Bepalen van het perspectief van waaruit wordt gekeken: ‘veenbrand’ of ‘ochtendgluren’*  
College en GMT zijn de weg naar de toekomst ingeslagen, er is immers veel te doen.  
Desondanks was het nodig en nuttig om lessen uit het verleden te trekken.

#### UITWERKEN EN UITVOEREN VAN DE MAATREGELLEN

##### *2: Verder professionaliseren van projectmatig werken en risicomangement*

De maatregelen zijn grotendeels uitgevoerd, constateert Twynstra Gudde, het gaat nu om blijvende aandacht voor de toepassing in de praktijk. Ons college volgt de voortgang actief via de bestuurlijke staf Projecten en driemaal per jaar wordt de Raad een risicomangement-rapportage voorgelegd zoals afgesproken. Over risicomangement heeft 28 aug. jl. een rondetafel discussie plaatsgevonden die inhoudelijk sterk aansluit bij dit auditrapport.

##### *3: Uitwerken positionering van de controllerfunctie*

Wij ronden de interne discussie rond dit onderwerp af in september 2012 en leggen de voorstellen aan de Raad voor. In de Commissie B&V (3 juli jl.) kwam aan de orde dat de controllerfunctie goed moet zijn afgekaderd in een competentie- en bevoegdhedenprofiel. Afgesproken is dat wij aangeven op welke wijze de Raad gebruik kan maken van de controllerfunctie.

4: *Evaluatie beheersmaatregelen (mandaten)*

Wij zullen eind 2012, na de uitvoering van aanbeveling 3 en 6, de beheersmaatregelen (mandaten) evalueren.

5: *Heldere afspraken over rapportagemomenten en indicatoren voor bestuurlijke en politieke besluitvorming*

Wij maken die afspraken graag in het kader van de lopende doorontwikkeling van de planning- en controlcyclus. Onderdeel daarvan zijn de pilots met de permanente beleidsevaluatie, die tot nu toe met ‘vallen en opstaan’ verlopen - d.w.z. we leren er van. In uw termijnagenda is vooralsnog gepland Stedelijk Beheer (25 sept. en 9 okt.) en Ruimtelijke Ontwikkeling (30 okt. en 13 nov.). Andere onderwerpen die u voor 2013 heeft gekozen zijn Operatie Amersfoort Jong/ Lokaal educatieve agenda en Duurzaamheid.

VERBETEREN VAN HET POLITIEK-BESTUURLIJK-AMBTELIJK SAMENSPEL

6. *Betekenis geven aan het begrip ‘in control zijn’*

Het gesprek over ‘wat kunnen wij van elkaar verwachten’ en ‘welk gedrag hoort daar bij’ moet niet eenmalig zijn maar vast onderdeel van het maken van afspraken. Zo is het in het onderlinge verkeer tussen college en GMT, en zo zou het ook in het verkeer met de raad moeten zijn. Daarnaast is er een aantal onderwerpen die zich bij uitstek lenen om stil te staan bij de invulling van ‘in control zijn’, zoals 28 augustus jl. naar aanleiding van de presentatie over risicomanagement.

7. *Zorgen voor nieuwe balans in het samenspel Raad – college - organisatie*

Wij bespreken graag aan de hand van een aantal gerichte onderwerpen de rollen en onderlinge verhouding en bijpassende spelregels, en zullen daarvoor een voorstel doen.

WERKEN AAN DE ORGANISATIEONTWIKKELING

De aanbevelingen van Twynstra Gudde op dit vlak nemen wij over, zij krijgen hun plaats in een organisatie-ontwikkelprogramma. Wij zijn voornemens dat in het najaar van 2012 te bespreken en zullen de Raad daarover informeren. De aanbevelingen van Twynstra Gudde betreffen, in het kort:

8. *Vertalen van veranderende maatschappelijke context en rol gemeente naar een vernieuwde set kerncompetenties, en bijhorende cultuur, houding en gedrag;*
9. *Gezamenlijkheid in college en in GMT;*
10. *Uitwerken eenduidige spelregels voor communicatie tussen ambtenaren en Raadsleden;*
11. *Versterken van de politiek-bestuurlijke sensitiviteit van ambtenaren;*
12. *Verankeren van deze maatregelen in een concreet en zorgvuldig gekozen organisatie-ontwikkelingstraject;*
13. *Versterken van de samenwerking binnen de gemeente door goed opdrachtgever-opdrachtnemerschap tussen Raad (kaderstellend), college (bestuurlijk opdrachtgever), en ambtelijke organisatie (ambtelijk opdrachtgever danwel opdrachtnemer).*

Onder 13 doet Twynstra Gudde ook de aanbeveling om “doelen uit het collegeprogramma en de resultaten van projecten te verbinden met behulp van programmamanagement”(p.28). Dit spreekt ons aan en wij hebben dan ook al verdere stappen gezet naar de professionalisering van het projectmatig werken. Programmamanagement willen wij vooraleerst oppakken bij een tweetal

strategische thema's die de organisatie het komende jaar op de agenda heeft, te weten: (a) de omvangrijke veranderingen die de drie grote decentralisaties in het sociale domein met zich meebrengen en die raken aan (b) de organisatie- en sturingsprincipes van onze gemeente, met name de toekomst van het Amersfoortse regiemodel. In onze discussies met u over deze strategische thema's zal programmamanagement een rol spelen.

Op basis van dit auditrapport zetten wij de komende periode graag het gesprek met u voort over hoe wij tot een goed samenspel komen tussen Raad, college en ambtelijk organisatie.

#### **CONSEQUENTIES**

De audit geeft aan dat de genomen maatregelen een basis hebben gelegd voor het reduceren van risico's bij het realiseren van toekomstige grote projecten – zonder daarmee te willen suggereren dat risico's kunnen worden afgeschaft. Daarnaast geeft het rapport aanbevelingen voor een beter samenspel en voor de organisatie ontwikkeling, die moeten leiden tot vertrouwensherstel en effectieve samenwerking tussen Raad, college en ambtelijke organisatie.

De gemeentesecretaris/ algemeen directeur zal de conclusies en aanbevelingen begin oktober met de OndernemingsRaad bespreken. Ten aanzien van het organisatie ontwikkelprogramma heeft de OR adviesrecht.

#### **BETROKKEN PARTIJEN**

Met de Raad verkennen wij graag welke vervolgstappen wij gezamenlijk zouden moeten zetten.

Burgemeester en wethouders van Amersfoort,

de secretaris,

de burgemeester,

# **Gemeente Amersfoort**

Externe audit maatregelen naar aanleiding van raadsonderzoek

Eemhuis

*11 september 2012*

# Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

## Gemeente Amersfoort

Stationsplein 1  
Postbus 907  
3800 AX Amersfoort  
Telefoon 033 4677777  
[www.twynstragudde.nl](http://www.twynstragudde.nl)

Externe audit maatregelen naar aanleiding van raadsonderzoek Eemhuis

J.P. van der Kolk MSc.  
drs. A.G.M. Telleman

Amersfoort, 11 september 2012  
WO-1209-0100-rgo

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Aanleiding	1
1.2	Onderzoeksvragen	2
1.3	Uitgangspunten voor het onderzoek	3
1.4	Onderzoeksopzet	4
1.5	Leeswijzer	5
<b>2</b>	<b>De maatregelen</b>	<b>6</b>
2.1	Uitvoering maatregelen	6
2.2	Doeltreffendheid maatregelen	9
<b>3</b>	<b>Samenspel raad, college en ambtelijke organisatie</b>	<b>11</b>
3.1	Referentiekader politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel	11
3.2	Politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel binnen de gemeente Amersfoort	12
<b>4</b>	<b>Organisatieontwikkeling</b>	<b>17</b>
4.1	Ambtelijke professionaliteit: niet minder, maar anders	17
4.2	Politiek-bestuurlijke sensitiviteit	18
4.3	Van instrumenten naar gedrag	18
4.4	Samenwerking en sturen op samenhang	20
<b>5</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>23</b>
5.1	Conclusie	23
5.2	Beantwoording onderzoeksvragen	23
5.3	Aanbevelingen	26

### Referenties

### Bijlagen

1. Geïnterviewde personen
2. Overzicht stand van zaken maatregelen



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Op 2 september 2012 werd de gemeenteraad van Amersfoort geïnformeerd over een miljoenenoverschrijding op het bouwproject Eemhuis. Dit leidde tot het vertrek van de portefeuillehouder, de wethouder Cultuur. De gemeenteraad gaf opdracht tot een onderzoek naar het gevoerde bestuur en de achtergronden van de kostenoverschrijding bij het project Eemhuis. Eind oktober verscheen een onderzoeksrapport over de kostenoverschrijding<sup>1</sup> en eind november het rapport over het gevoerde bestuur en de informatievoorziening<sup>2</sup> rond het project Eemhuis.

Door middel van een raadsinformatiebrief (RIB) gaf het college van B&W zijn reactie, waarin de conclusies onderschreven en maatregelen aangekondigd werden<sup>3</sup>. In een tweede RIB zette het college de maatregelen uiteen die het voornemens was te treffen op het gebied van 'checks & balances', project- en risicomangement, informatievoorziening, personele maatregelen, vierogenprincipe en collegiaal bestuur<sup>4</sup>. Vanuit de raad volgde hierop een motie om in het tweede kwartaal door een onafhankelijke partij een audit op deze maatregelen uit te laten voeren. De gemeentesecretaris heeft zijn functie per 1 januari 2012 neergelegd.

Per 16 januari 2012 is de heer Han Bekkers aangetreden als interim-gemeentesecretaris. Hij heeft onder meer de opdracht gekregen de maatregelen uit te voeren en het vertrouwen en de samenwerking tussen raad, college en ambtelijke organisatie te herstellen<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> AT Osborne (2011). Resultaten op hoofdlijnen onderzoek Eemhuis Amersfoort, d.d. 25 oktober 2011.

<sup>2</sup> Policy Research Corporation (2011). Raadsonderzoek Eemhuis, d.d. 23 november 2011.

<sup>3</sup> Gemeente Amersfoort (2011). Raadsinformatiebrief, nr. 121, d.d. 25 november 2011.

<sup>4</sup> Gemeente Amersfoort (2011). Raadsinformatiebrief, nr. 122, d.d. 29 november 2011.

<sup>5</sup> Gemeente Amersfoort (2012). Raadsinformatiebrief, nr. 1, d.d. 10 januari 2012.

*Overzicht van de voorgeschiedenis*

Melding miljoenenoverschrijding op bouwproject Eemhuis	2 september 2011
Vertrek wethouder Cultuur	2 september 2011
Presentatie onderzoek AT Osborne naar kostenoverschrijding project Eemhuis	25 oktober 2011
Rapport raadsonderzoek door Policy Research Corporation	23 november 2011
Reactie college op rapport raadsonderzoek in raadsinformatiebrief	25 november 2011
Raadsinformatiebrief met voorgenomen maatregelen	29 november 2011
Motie gemeenteraad om voorgenomen maatregelen te evalueren door middel van een externe audit in het tweede kwartaal van 2012	29 november 2011
Nieuwe (interim)gemeentesecretaris	16 januari 2012

## 1.2 Onderzoeksvragen

Twynstra Gudde is gevraagd de externe audit naar de maatregelen die zijn getroffen naar aanleiding van de budgetoverschrijding op het project Eemhuis uit te voeren. Vanuit de gemeente Amersfoort is een viertal onderzoeksvragen geformuleerd.

1. Zijn/worden de aangekondigde maatregelen conform afspraken uitgevoerd?
2. Zijn de maatregelen doeltreffend; is er een afdoende causaal verband tussen de aangekondigde maatregelen en de gestelde diagnose?
3. Voer een check uit op de analyse van de gemeentesecretaris van oorzaken van de fouten die in het Eemhuis zijn gemaakt.
4. Schets een globaal perspectief van de verdere ontwikkeling voor mensen, organisatie en bestuur:
  - is dit perspectief voldoende toekomstrijk
  - ... en kan de verwachting zijn dat er hiermee een beter functioneren van de gemeente wordt bereikt
  - ... en zo mogelijk problemen, zoals deze in het Eemhuis-dossier zijn voorgekomen en andere problemen, kunnen worden voorkomen?
  - nemen de maatregelen, in deze analyse en het geschetste perspectief, een zinvolle plaats in?

De onderzoeksvragen 1 en 2 volgen direct uit de raadsmotie, d.d.29 november 2011. De onderzoeksvragen 3 en 4 zijn opgesteld door de gemeentesecretaris. Het totale onderzoek is hierdoor breder dan alleen een check op het al dan niet uitvoeren van de maatregelen en de doeltreffendheid ervan. Het onderzoek wordt in een breder perspectief geplaatst met het oog op het herstellen van de verhoudingen en vertrouwen tussen raad, college en ambtelijke organisatie en de verdere ontwikkeling van de organisatie als geheel.

### **1.3 Uitgangspunten voor het onderzoek**

Voor ons onderzoek hebben wij de volgende uitgangspunten gehanteerd.

#### *1.3.1 Samenspel politiek, bestuur en ambtelijke organisatie*

Een goed functionerende gemeente is een goed samenwerkend geheel van politiek, bestuur en ambtelijke organisatie. Al deze actoren functioneren op verschillende niveaus - strategisch, tactisch en operationeel - en doen dat in een openbare, complexe omgeving. Om haar maatschappelijke opgaven te realiseren, is het nodig dat de wisselwerking tussen deze actoren op alle drie niveaus goed verloopt. Dat is niet alleen een kwestie van structuren, beleid en planning & control-instrumenten, maar meer nog van houding en gedrag.

#### *1.3.2 Goed samenspel vraagt om rolbewustheid en rolvastheid*

Een set spelregels is niet voldoende om het vertrouwen tussen raad, college en ambtelijke organisatie te herstellen. Het gaat ook om het bewust zijn en respecteren van elkaars rollen en verantwoordelijkheden. Dit geldt ook tijdens de audit, bijvoorbeeld waar het gaat om het opdrachtgeverschap door het college (waarmee zij uitvoering geeft aan de motie van de raad) en de wijze waarop de raad in zijn controlerende taak betrokken is bij de audit. Door deze rollen goed te duiden en invulling te geven wordt ook een stevige basis gelegd voor verder draagvlak voor de uitkomsten van deze audit.

#### *1.3.3 Blijven monitoren: een vinklijstje is niet voldoende*

Voorkomen moet worden dat planning & controle-instrumenten een doel op zich worden. Een adequate uitvoering en naleving van gemaakte afspraken is van evident belang, maar hierbij hoort ook een continu bewustzijn van (en check op) de doelen waarvoor deze maatregelen getroffen zijn. Dit vraagt om een continu leerproces op twee niveaus: doen we de dingen goed en doen we de goede dingen?

#### *1.3.4 Vooruitblik vraagt terugblik*

Om uitspraken te kunnen doen over interventies die van belang zijn voor de toekomst is het van belang te weten wat de werkende principes zijn geweest in de organisatieontwikkeling tot nu toe en welke interventies geen of een ongewenst effect hebben gehad.

## 1.4 Onderzoeksopzet

De opdracht is vastgesteld door het college, met instemming van de ondernemingsraad. De opdrachtgever voor dit onderzoek is, namens het college, de gemeentesecretaris, met het hoofd P&O als gedelegeerd opdrachtgever. Daarnaast is het onderzoek ondersteund door een begeleidingsgroep, bestaande uit drie medewerkers vanuit de afdelingen P&O, Concernfinanciën en Strategie en Bestuur.

### 1.4.1 Aanpak

Het onderzoek is als volgt opgebouwd.

#### *Fase 0 - Bespreken aanpak en verfijnen planning (begin mei 2012)*

In deze fase is de onderzoeksopzet afgestemd met de opdrachtgever en zijn afspraken gemaakt over de respondenten, de planning van interviews, de beschikbaarheid van documenten en de wijze van (tussentijdse) terugkoppeling.

#### *Fase 1 - Informatieverzameling (mei 2011)*

Door middel van documentenanalyse is informatie verzameld als input voor het onderzoek en ter voorbereiding van de interviews.

#### *Fase 2 - Onderzoek en analyse (mei - juni 2011)*

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van:

- interviews
- aanvullend documentenonderzoek
- expertanalyse.

#### *Fase 3 - Terugkoppeling bevindingen (eind juni - begin juli 2011)*

De bevindingen zijn op hoofdlijnen teruggekoppeld in de vorm van een presentatie aan:

- de opdrachtgever en begeleidingscommissie
- het college van B&W
- het GMT
- de geïnterviewden en andere belangstellenden in de organisatie
- de voltallige ondernemingsraad
- de gemeenteraad (p.m.).

#### *Fase 4 - Rapportage (eind juni - begin juli 2011)*

Opstellen eindrapportage met daarin de onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen. De concepteindrapportage is besproken met de opdrachtgever en begeleidingscommissie. De definitieve rapportage is begin juli opgeleverd.

### 1.4.2 Informatieverzameling

Documenten en interviews vormen de basis van dit onderzoek. De relevante documenten zijn, gevraagd en ongevraagd, aangeleverd door de gemeente Amersfoort. Geraadpleegde documenten zijn onder meer eerdere onderzoeksrapporten, raadsinformatiebrieven en collegebesluiten, inclusief notities. In de rapportage zal, waar nodig en mogelijk, verwezen worden naar de betreffende documenten.

De geïnterviewde respondenten zijn geselecteerd door de opdrachtgever, in overleg met de onderzoekers. De volgende functionarissen zijn geïnterviewd<sup>6</sup>:

- een aantal fractievoorzitters
- een aantal wethouders
- gemeentesecretaris en hoofd P&O
- een aantal leidinggevend en medewerkers
- een afvaardiging van de ondernemingsraad

Op basis van de verzamelde informatie heeft Twynstra Gudde een onafhankelijke, expertmatige audit uitgevoerd. De voorliggende rapportage geeft derhalve de analyse, conclusies en aanbevelingen naar het oordeel van Twynstra Gudde weer.

## 1.5 Leeswijzer

De onderzoeksrapportage volgt in de hierna volgende hoofdstukken. Hoofdstukken drie t/m vijf bevatten een uiteenzetting van de bevindingen ten aanzien van de maatregelen, het samenspel respectievelijk de organisatieontwikkeling. De beantwoording van de onderzoeksvragen en aanbevelingen voor de toekomst volgen in hoofdstuk 6.

---

<sup>6</sup> De namen van de geïnterviewde personen zijn als bijlage 1 opgenomen.

## 2 De maatregelen

Ons beeld is dat de gemeentelijke organisatie door de overschrijding op het project Eemhuis een forse dreun heeft gekregen. Dit is merkbaar voor de organisatie als collectief, maar ook op individueel niveau. Amersfoort als gemeente die zijn zaken op orde heeft en op veel terreinen voorloper is, is niet meer vanzelfsprekend. Door het project Eemhuis is men wakker geschud. Het dwingt de organisatie kritisch naar zichzelf te kijken.

De negatieve beeldvorming in de media, kritische houding van de raad en onrust in het college drukken zwaar op de organisatie en hebben de sfeer in de organisatie aangetast. Betrokkenen liggen onder een vergrootglas en staan onder grote druk geen fouten meer te maken.

Onder leiding van de nieuwe gemeentesecretaris worden er vanuit het GMT initiatieven genomen en stappen om het vertrouwen terug te winnen en de samenwerking te verbeteren. Medewerkers zien dit en waarderen dit. Bijeenkomsten worden goed bezocht en er is een ontwikkelgroep samengesteld die zich bezighoudt met de organisatie van de toekomst<sup>7</sup>.

### 2.1 Uitvoering maatregelen

In de RIB van 29 november 2011<sup>8</sup> spreekt het college van “aanpassingen die wij zullen doen in structuur en werkwijze” (p. 3) “teneinde extra te borgen dat de situatie van opgestapelde fouten zich niet nogmaals zal voordoen” (p. 2). De maatregelen kennen een instrumenteel karakter die de checks & balances, informatievoorziening en professionaliteit rond grote projecten moeten verbeteren. Op 27 maart 2012 is er vanuit het college een RIB naar de raad verzonden met een stand van zaken van de maatregelen<sup>9</sup>.

De onderzoeksvragen voor dit onderzoek zijn of de maatregelen conform afspraak worden uitgevoerd en of deze doeltreffend zijn. Hieronder gaan wij eerst in op de vraag of de maatregelen conform afspraak worden uitgevoerd.

In algemene zin concluderen wij dat de maatregelen voortvarend worden opgepakt, breed bekend zijn en merkbaar binnen alle gelederen van de gemeentelijke organisatie. De status per maatregel verschilt.

---

<sup>7</sup> Gemeente Amersfoort (2011). Opdrachtformulering Organisatie Ontwikkelings Contour, d.d. 10 april 2012.

<sup>8</sup> Gemeente Amersfoort (2011). Raadsinformatiebrief, nr. 122, d.d. 29 november 2011.

<sup>9</sup> Gemeente Amersfoort (2011). Raadsinformatiebrief, nr. 39, d.d. 27 maart 2012.

Sommige maatregelen betreffen invoering van regels die direct konden worden ingevoerd, andere maatregelen vragen tijd om bepaalde principes en uitgangspunten te ontwikkelen en in te voeren. Dat neemt niet weg dat alle maatregelen in gang zijn gezet en uitgevoerd, dan wel in uitvoering of voorbereiding zijn.

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de maatregelen met de status en een korte toelichting. Ten aanzien van de uitvoering van de maatregelen zijn er enkele aandachtspunten die wij willen noemen.

### 2.1.1 *“We waren er al mee bezig”*

Wat ons opvalt, is dat in de ambtelijke organisatie veelvuldig de opmerking “we waren er al mee bezig” wordt gemaakt in relatie tot de maatregelen. Hiermee wordt onderstreept dat de ambtelijke organisatie de maatregelen zelf ook als nuttig en noodzakelijk ziet. En dat de ambtelijke organisatie - al voor het Eemhuis - de inschatting heeft gemaakt dat hier een professionaliserings-slag gewenst is (projectmatig werken, risicomangement etc.). Hoewel in eerste instantie positief, versterkt deze reactie onzes inziens het beeld van een organisatie die alles zelf wel oplost. Daarmee schiet de organisatie in de eigen voet, omdat het kan overkomen als gebrek aan ‘sense of urgency’ om te veranderen.

### 2.1.2 *Positie gemeentecontroller*

Over de status van deze maatregel heerst onduidelijkheid in de organisatie. Er ligt een notitie over de invulling van de controllersfunctie (gemeentebreed en per sector), maar daar is nog geen besluit over genomen. Uit gesprekken blijkt dat het college en GMT intensief met elkaar in gesprek zijn over de uitwerking om tot een evenwichtig en werkbaar model te komen, waarover na de zomer een besluit kan worden genomen. Voor anderen is dit echter niet zichtbaar, waardoor twijfels rijzen over de voortgang en de motivatie om hier echt werk van te maken.

### 2.1.3 *Mandaatregelingen*

De consequenties van de nieuwe mandaatregeling zijn sterk merkbaar in de organisatie. Het opschalen van beslissingsbevoegdheid over bepaalde budgetten en de aanstelling van nieuw personeel vanaf een bepaalde schaal naar het college leidt in de ogen van de ambtelijke organisatie tot beperking van de slagkracht en de snelheid van besluitvorming en handelen en een verhoging van de werkdruk. De rationaliteit achter deze maatregel, voor welk probleem dit een oplossing is, wordt in de ambtelijke organisatie niet gezien, behalve dat het een signaal van het college is om te laten zien dat zij de touwtjes in handen heeft.

Bij ons ontstaat het beeld dat niet duidelijk is of de mandaatregelingen definitief of tijdelijk van aard zijn. Wij adviseren het college om hierover expliciet een eenduidig aan de ambtelijke organisatie te communiceren.

### 2.1.4 *Informatievoorziening*

In de ambtelijke organisatie wordt erkend dat in het verleden informatie te weinig of te laat gedeeld werd. De heersende attitude was: wij lossen eerst het probleem op en communiceren dan de oplossing aan de wethouder. De ambtelijke organisatie leert nu problemen eerder te signaleren en te escaleren en de keuze voor een oplossingsrichting op bestuurlijk niveau te laten maken

Als gevolg van het Eemhuis is de informatievoorziening sterk toegenomen. Het college informeert de raad uitgebreider en meer 'en detail' over de voortgang van projecten en eventuele risico's. Hetzelfde geldt voor de ambtelijke organisatie aan het college. Dit is een positieve ontwikkeling. Niet tijdig delen van informatie is een belangrijke oorzaak achter het projectfalen rondom het Eemhuis en heeft het onderlinge vertrouwen flink aangetast. Tijdige en volledige informatievoorziening is een belangrijk middel om dit vertrouwen te herstellen.

De grote informatiestromen leiden echter tot een hoge werkdruk bij zowel raad, college als ambtelijke organisatie. In te grote hoeveelheden van informatie schuilt ook het risico dat men 'door de bomen het bos niet meer ziet' en zelf gedwongen is te selecteren wat men wel en niet leest.

Wij adviseren om heldere spelregels te formuleren - zowel in algemene zin, als per project - over wat, waarover en wanneer partijen elkaar informeren. Dit raakt direct aan de kaderstellende rol van de raad en het bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap bij projecten.

### 2.1.5 *Personele maatregelen*

In de RIB van 29 november 2011 wordt gesproken over 'passende maatregelen' die het functioneren en beoordelen van individuele werknemers betreffen (p. 2). Hierover wordt in deze brief gezegd dat er terughoudend wordt omgegaan met het verstrekken van informatie hierover aan de raad. In de RIB van 27 maart 2012, waar een update van de maatregelen wordt gegeven, wordt dan ook niet meer op deze maatregel in gegaan. Wij constateren dat er in de raad onduidelijkheid heerst over de status van deze maatregel. Daardoor rijst er twijfel over of het college wel gevolg geeft aan deze maatregel en of het college wel genoeg 'in control' is. Onder de verantwoordelijkheid van het college ligt de uitvoering ervan bij de gemeentesecretaris.



De gemeentesecretaris heeft inmiddels de volgende initiatieven genomen en maatregelen getroffen:

- het instellen van coaching
- het invoeren van het instrument managementschouw
- versterking van de aansturing van projecten via bestuursopdrachten
- GMT-teamontwikkeling.

Het is belangrijk dat het college inzake personele maatregelen consistent en eenduidig optreedt richting de raad.

## **2.2 Doeltreffendheid maatregelen**

Als alle maatregelen zijn ‘afgevinkt’, is dat onzes inziens nog geen garantie voor een goede organisatie met professionele medewerkers die geen fouten maken. Ook alle respondenten erkennen vrijwel direct dat met de maatregelen het onderliggende probleem nog niet is opgelost. De maatregelen zijn een goede eerste stap, maar er is meer nodig om het vertrouwen te herstellen en de samenwerking in de ambtelijke organisatie en tussen raad, college en ambtelijke organisatie in Amersfoort te verbeteren.

Wat betreft doeltreffendheid onderscheiden wij twee manieren van kijken die wij tijdens het onderzoek in de organisatie zijn tegengekomen. Door de eerste ‘bril’ kijkt men naar het Eemhuis als project dat gefaald heeft. Door de tweede ‘bril’ is het Eemhuis de ‘trigger’ die dieper liggende, structurele, problematiek heeft blootgelegd.

### *2.2.1 Bril 1: Eemhuis als incident*

Door deze bril wordt het projectfalen rondom het Eemhuis dieper doorgrond, zodat dergelijk falen in de toekomst wordt voorkomen. Het probleem wordt hier gedefinieerd in termen van gebrekkige professionaliteit in projectmatig werken, risicomanagement en informatievoorziening bij grote projecten. De oplossingsrichting is een instrumentele benadering die zich richt op het versterken van de competenties projectmatig werken, risicomanagement en planning & control, om zodoende risico's te beheersen, onzekerheden te reduceren en fouten te voorkomen bij het realiseren van grote projecten voor de gemeente Amersfoort.

De genomen maatregelen passen onzes inziens bij uitstek in deze instrumentele benadering, gericht op het voorkomen van projectfalen zoals bij het Eemhuis is gebeurd. Door deze bril kan dan ook worden geconcludeerd dat de maatregelen doeltreffend zijn. Met inachtneming van de kanttekeningen die bij de uitvoering kunnen worden geplaatst (zie vorige paragraaf). Wel adviseren wij om de implementatie van de maatregelen te zien als een leerproces en regelmatig te reflecteren op de voortgang ervan.

2.2.2 *Bril 2: Eemhuis legt structurele problemen bloot*

De tweede manier van kijken richt zich op de structurele problemen, die al langer 'onder de oppervlakte' aanwezig waren en door het Eemhuis zijn blootgelegd. Het probleem wordt hier gedefinieerd als verstoorde verhoudingen tussen en binnen raad, college en ambtelijke organisatie, met gevolgen voor het onderlinge vertrouwen en de samenwerking. Als belangrijke oorzaken voor deze verstoorde verhoudingen kunnen worden genoemd:

- de mate van autonomie waarmee de ambtelijke organisatie functioneerde
- gebrekkige samenwerking over de grenzen van afdelingen en sectoren
- onvoldoende contact met de samenleving bij de totstandkoming en uitvoering van beleid
- het toegenomen politieke wantrouwen jegens bestuur en overheid (algemene trend).

De oplossingsrichting is een benadering, waarbij wordt gekeken naar het hele systeem van samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie, de wijze van samenwerking en het onderlinge vertrouwen, de heersende politieke cultuur en besturings- en managementstijl en competenties, houding en gedrag in de ambtelijke organisatie.

Bezien door deze bril zijn de maatregelen niet zonder meer doeltreffend, maar wel een belangrijke eerste stap, omdat:

- het maatregelen zijn die sowieso nuttig en noodzakelijk zijn ('no regret')
- de samenwerking binnen de ambtelijke organisatie erdoor vergroot
- het een eerste stap is die bijdraagt aan het herstel van vertrouwen.

Maar met het invoeren van de maatregelen ben je er nog niet. Fouten maken is menselijk en is daardoor niet volledig te voorkomen. Risico's doen zich nou eenmaal voor en zijn zelden op voorhand beheersbaar. Het managen van risico's is meer dan het hanteren van een set instrumenten. Het vergt vooral een omslag naar een cultuur waarin informatie wordt gedeeld, waarin risico's transparant worden gemaakt, om er vervolgens actie op te kunnen nemen om ze beheersbaar te maken. Dit impliceert een cultuur waarin risico's gedeeld kunnen worden zonder en fouten openlijk besproken kunnen worden; een omgeving waarin geleerd kan worden. Naar ons oordeel staan gespannen verhoudingen tussen raad, college en ambtelijke organisatie, gebrekkige samenwerking binnen de ambtelijke organisatie en het gevoel van onveiligheid bij een deel van de medewerkers dit in de weg.

Wat er vanuit deze bril mist aan de huidige set van getroffen maatregelen is perspectief op de borging ervan in de cultuur van de organisatie en houding en gedrag van medewerkers, alsmede een perspectief op het herstel van vertrouwen tussen raad, college en gemeentelijke organisatie. Er is met de maatregelen en de opdracht van de nieuwe gemeentesecretaris binnen de gemeente een verandering in gang gezet. In de volgende hoofdstukken wordt hiervoor input gegeven ten aanzien van het ontwikkelperspectief voor de gehele organisatie (hoofdstuk 4) en het samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie (hoofdstuk 3).

### 3 Samenspel raad, college en ambtelijke organisatie

#### 3.1 Referentiekader politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel

Randvoorwaardelijk voor goed samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie is dat ieder vanuit de eigen *rol* handelt en men elkaars rollen respecteert. Oftewel, de mate waarin een partij de eigen rol succesvol kan vervullen hangt niet alleen af van *willen* en *kunnen*, maar ook van *mogen*.

Voorop staat dat rolopvattingen niet zwart-wit zijn. Een belangrijke succesfactor voor goed samenspel is dat partijen gezamenlijk invulling geven aan de rolverdeling en de spelregels voor het samenspel; welke rol heeft de raad, het college respectievelijk de ambtelijke organisatie? En hoe kunnen wij elkaar in ons onderlinge samenspel optimaal versterken?

In algemene zin is er op voorhand wel onderscheid te maken tussen de verschillende rollen. Deze algemeen erkende roldefinities zetten wij hieronder uiteen. Dit biedt een referentiekader voor de nadere analyse van het samenspel binnen de gemeente Amersfoort.

##### 3.1.1 De gemeenteraad

De gemeenteraad heeft drie rollen:

- een *volksvertegenwoordigende rol*; de raad vormt een weerspiegeling van de gemeenschap en formuleert van daaruit wensen en eisen ten aanzien van beleid
- een *kaderstellende rol*: de raad formuleert de marges waarbinnen het college van B&W de gemeente kan besturen
- een *controlerende rol*: de raad ziet er op toe dat het college invulling geeft aan zijn besturende verantwoordelijkheid binnen de gestelde kaders.

##### 3.1.2 Het college van burgemeester & wethouders

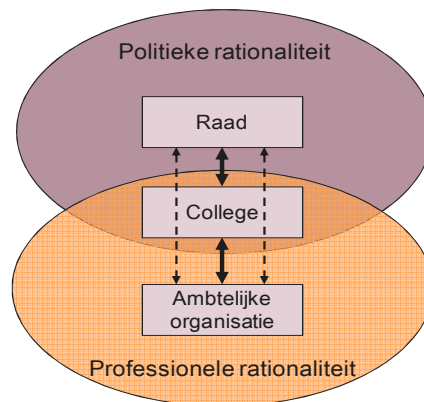
Het college van B&W bestuurt de gemeente, binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders. Het college stuurtop het realiseren van doelen en de uitvoering van taken en neemt daarvoor besluiten over de inhoudelijke invulling en de inzet van middelen.

##### *Collegiaal bestuur*

Het college is wettelijk één orgaan. Wethouders hebben eigen portefeuilles, maar vormen gezamenlijk één verantwoordelijk en aanspreekbaar geheel. Hieruit vloeit voort dat het college als team moet opereren.

### 3.1.3 De ambtelijke organisatie

Het gemeentelijk managementteam (GMT) is verantwoordelijk voor het functioneren van de ambtelijke organisatie in het realiseren van doelen en uitvoering van taken. Zij voeren het management, met oog voor effectiviteit, efficiëntie, kwaliteit en samenhang van handelen, producten en diensten. Bij de gemeentesecretaris ligt een belangrijke rol om de informatievoorziening tussen ambtelijke organisatie/GMT en het college te waarborgen.



Figuur 1. Samenspel binnen een gemeentelijke organisatie

## 3.2 Politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel binnen de gemeente Amersfoort

Gedurende het onderzoek hebben wij zicht gekregen op en aandacht gegeven aan de verhoudingen en samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie. In dit hoofdstuk gaan wij nader in op het samenspel tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie. Dit wordt gedaan door te focussen op drie thema's:

- vertrouwen
- 'in control' zijn
- rolbewustheid en rolvastheid.

Deze thema's zijn niet strikt van elkaar te scheiden en vertonen een zekere overlap. Onze bevindingen rond deze thema's en onze analyse van de achterliggende patronen worden in de komende paragrafen uitgewerkt.

3.2.1 *Herstel van vertrouwen noodzakelijk*

*Samenspel uit balans*

“Vertrouwen komt te voet en gaat te paard” was een veel gebezigde uitspraak in de ambtelijke organisatie als het ging om de verhoudingen binnen de gemeente. Het is een clichématige uitspraak, maar kennelijk breed gevoeld of herkend in de eigen organisatie; het vertrouwen vanuit de raad en het college in de ambtelijke organisatie en het vertrouwen van de raad of het college voldoende ‘in control’ is heeft door de gebeurtenissen rondom het Eemhuis een flinke deuk opgelopen en het duurt nog wel even voordat het er weer is.

Wat gedurende het onderzoek achter deze uitspraak vandaan kwam was de beleving dat er voor de problematiek rond het Eemhuis jarenlang vertrouwen in een goed functionerende organisatie was. Er zat - zo is de perceptie in de ambtelijke organisatie - een sterk college, dat ruimte kreeg en nam om te besturen. De ambtelijke organisatie werd redelijk los gelaten door het college, kon autonoom opereren, loste problemen snel op en verdiende waardering binnen en buiten de gemeentegrenzen. Er was dus van alle kanten vertrouwen in de resultaten en het functioneren van de gemeentelijke organisatie en de professionals die er in werkten.

Het lijkt op eerste gezicht paradoxaal dat enerzijds gesproken wordt van een al langer sluimerend wantrouwen en anderzijds het vertrouwen na het Eemhuis ineens ‘te paard’ verdween. Dit heeft er onze inziens mee te maken dat de professionele trots en de oplossingsgerichte houding van ambtenaren juist hebben bijgedragen aan het Eemhuis. Deze hebben ertoe geleid dat men informatie over risico’s en problemen te lang voor zich hield, vanuit de veronderstelling dit zelf te kunnen oplossen. In plaats van dit te delen op topambtelijk en bestuurlijk niveau. Wat voor de gebeurtenissen rondom het Eemhuis nog gepercipieerd werd als wenselijk gedrag, wordt nu - met terugwerkende kracht - beoordeeld als ongewenst gedrag dat voortvloeit uit een inadequate rolopvatting van het ambtelijk apparaat. De ambtelijke organisatie wordt - zowel door het college als de raad - gezien als teveel ‘in control’ over zaken die op bestuurlijk niveau beslist zouden moeten worden.

Anders geformuleerd: het samenspel is uit balans geraakt. Wij zien een patroon waarbij partijen niet meer tevreden zijn over elkaars rolinvulling en elkaar proberen bij te sturen met het eigen handelen. Het college bemoeit zich meer met de ambtelijke organisatie, om ‘in control’ te komen. De raad bemoeit zich op zijn beurt meer met de ambtelijke organisatie omdat deze er niet op vertrouwt dat het college genoeg ‘in control’ is. De verschuiving c.q. de verbreding van de eigen rolopvatting wordt door de andere partijen niet gerespecteerd. (“Jullie gaan hier niet over.”) Met als gevolg dat het samenspel niet meer optimaal verloopt.

*Maatregelen slechts een eerste stap*

Hoe kan het onderlinge vertrouwen worden hersteld? Zijn de maatregelen daarvoor doeltreffend genoeg? De maatregelen zijn naar ons oordeel in elk geval een belangrijke eerste stap, maar er is meer voor nodig om tot een echte verandering te komen. Het college laat met de maatregelen aan raad en ambtelijke organisatie zien dat het 'in control' is (zie § 2.1). Het maakt zelf expliciet wat gebreken, valkuilen en leerpunten zijn die het Eemhuis heeft blootgelegd en nemen daartoe passende maatregelen. De ambtelijke organisatie toont met het voortvarend oppakken van de maatregelen dat zij bereid is om te leren. Zowel het meer 'in control' zijn bij grote projecten als de wil om te leren van het falen rondom het Eemhuis dragen bij aan herstel van het vertrouwen. Het is echter niet alleen het Eemhuis dat het vertrouwen deed afnemen en moeizaam laat groeien. Wij merken op dat de gemeente Amersfoort ook te maken heeft met een landelijke tendens van veranderende maatschappelijke en politieke context. Vertrouwen in 'de overheid', bestuurders en in 'de ambtenarij' is tegenwoordig allesbehalve vanzelfsprekend. Het verdienen of terugwinnen van vertrouwen kost tegenwoordig meer moeite, zeker tegen een achtergrond van bezuinigingen. Besturen onder het huidige gesternte is een zwaardere taak geworden. Dit stelt andere eisen aan bestuurders, maar ook aan de ambtenaren die voor hen werken (zie verder § 4.1).

3.2.2 *College wil en moet 'in control' zijn*

*Control als doel op zich?*

"In control zijn" is een begrip dat veelvuldig gebezigd wordt binnen de gemeente Amersfoort in reactie op de gebeurtenissen rondom het Eemhuis. De algemene politieke teneur naar aanleiding van het Eemhuis is dat het college niet genoeg 'in control' is geweest. Sinds het Eemhuis is de boodschap van de raad aan college, zowel expliciet als impliciet, continu: zorg dat jullie in control zijn en de touwtjes in handen hebben. Wij zien het volgende patroon. Om je als wethouder staande te kunnen houden in deze politieke omgeving, lijkt het een doel op zich te zijn geworden, om continu te bewijzen dat je 'in control' bent. De maatregelen kunnen ook in dit perspectief worden geplaatst. Verantwoordelijkheid voor besluiten wordt vanuit de ambtelijke organisatie naar het college toe getrokken en de informatievoorziening vanuit de ambtelijke organisatie moet steviger.

Dit patroon lijkt een zelfversterkend proces, waarbij wij het risico zien op averechtse effecten; de raad krijgt en vult steeds meer ruimte in van het college, de details winnen het steeds meer van de hoofdlijnen, de angst voor risico's leidt zo juist tot risico's omdat een situatie dreigt waarin men "door de bomen het bos niet meer ziet". Voor het college ligt er, naar ons oordeel, een belangrijke uitdaging om dit tij te keren tot normale proporties, door de raad in zijn kaderstellende rol actiever te betrekken, maar binnen de kaders juist de ruimte op te eisen om te kunnen besturen en de ambtelijke organisatie zijn werk te laten doen. Bij het college ligt de hefboom om dit patroon van steeds meer controle te doorbreken.

### *Ambtenaren onder een vergrootglas*

Het is ons beeld dat een deel van de ambtenaren de toegenomen controle vanuit het college ervaart als een 'brevet van onvermogen' aan het adres van de ambtelijke organisatie. De professionaliteit, die voorheen hoog aangeschreven stond, wordt in twijfel getrokken. De ruimte en autonomie die de organisatie voorheen genoot wordt aan banden gelegd. De organisatie beseft dat er fouten zijn gemaakt, maar deze zijn niet door iedereen gemaakt. De professionals beleven dit alsof zij 'onder een vergrootglas' liggen en op de vingers worden gekeken.

Ook dit patroon kent - als het te ver doorschiet - averechtse effecten. Als het college op deze wijze stuurt en zich te veel met de details van ambtelijke werkzaamheden bemoeit, om zo meer 'in control' te zijn, wordt dit door ambtenaren uitgelegd als 'zwak bestuurlijk optreden'. Anders gezegd: het past niet in de rolopvatting die ambtenaren van bestuurders lijken te hebben. In de ambtelijke organisatie wordt de vergelijking gemaakt met wethouders uit het verleden "die het allemaal wel onder controle hadden".

Daar staat tegenover dat ambtenaren dienen te beseffen dat er nu een andere politieke constellatie is en dat de toegenomen controle op het bestuurlijk en ambtelijk presteren een bewuste politieke keuze is van de Amersfoortse volksvertegenwoordiging. De ambtelijke organisatie dient voldoende politiek-sensitief te zijn om verandering van het politieke tij te kunnen hanteren.

Een ander averechts effect van doorgeschoten controle is onzes inziens dat het de werkvloer krampachtig maakt. Terwijl het vanuit het oogpunt van risicomanagement juist cruciaal is om een veilige omgeving (lees: geen afrekencultuur) te creëren.

Ook hier ligt naar ons oordeel de hefboom bij het college. Op de eerste plaats door - samen met het GMT - betekenis te geven aan het begrip 'in control zijn' en hier gezamenlijk consequent en consistent op te sturen. Daarbij is het van groot belang dat de rol van het college helder wordt afgebakend ten aanzien van de rol van het GMT, dat leiding geeft aan en verantwoordelijk is voor (de ontwikkeling van) de ambtelijke organisatie.

### 3.2.3 *Rolbewustheid en rolvastheid*

Binnen een gemeentelijke organisatie is een goede samenwerking tussen raad, college en ambtelijke organisatie van cruciaal belang voor het functioneren. Daarbij is een goede, eenduidige en geaccepteerde rolverdeling nodig, met de juiste set aan spelregels voor de samenwerking. Het is ons beeld dat de dreun van het Eemhuis en de getroffen maatregelen de gehele gemeentelijke organisatie hebben opgeschud. Vlak na de bekendmaking van de problematiek wilde de raad alles weten, het college heeft hiervoor verantwoordelijkheid genomen en werd samen met de ambtelijke organisatie aan een diepgaand onderzoek onderworpen. Dit heeft de verhoudingen op scherp gezet.

Tijdens gesprekken tonen raadsleden zich ervan bewust dat de wijze waarop de raad nu invulling geeft aan de eigen rol ver gaat. Raadsleden zijn, in hun ogen, terecht kritisch op het college en zien zich genoodzaakt om soms 'op de bestuurdersstoel te gaan zitten'. Het is ons beeld dat het college in de ogen van de raad niet sterk genoeg in zijn schoenen staat en niet genoeg doorpakt. Het college lijkt zich er op zijn beurt weer van bewust dat het dicht op de ambtelijke organisatie zit qua sturing, controle en informatievoorziening. Dit ziet het college als noodzakelijk om 'in control' te komen.

Wij concluderen dat zowel de raad als het college bewust niet rolvast handelt. Wij adviseren partijen om aan elkaar expliciet te maken (raad aan het college respectievelijk college aan de ambtelijke organisatie) wat zij nodig hebben van de ander om vertrouwen te krijgen dat de ander genoeg in 'control' is. Waar blijkt dat dan uit en wat is daarvoor nodig? Wij adviseren om dit onderdeel te laten zijn van een bewust proces waarbij partijen gezamenlijk invulling geven aan de rolverdeling en de spelregels voor het samenspel.

De gebeurtenissen rondom het Eemhuis en de nieuwe politieke constellatie hebben ervoor gezorgd dat rollen zijn gaan verschuiven. Het is belangrijk om dit expliciet te maken en de wederzijdse verwachtingen en de onderlinge spelregels gezamenlijk te herdefiniëren, zodat rollen weer gaan respecteren. Bij voorkeur zijn zowel raad, college als ambtelijke organisatie daarbij betrokken. In elk geval adviseren wij om voor het samenspel tussen college en ambtelijke organisatie uitgangspunten te formuleren en uit te werken. Te denken valt aan:

- Gezamenlijkheid in bestuur (college) en management (GMT)
- Ambtelijke loyaliteit, professionaliteit en integriteit
- Politieke gevoeligheid en bestuurlijke relevantie als uitgangspunt

Vragen die hierbij centraal staan zijn:

- *Waar* dient of wat is het doel van het samenspel tussen bestuur en management?
- *Wie* zijn daar allemaal bij betrokken?
- *Wat* is het object (beleid, project, uitvoering) van het samenspel?
- *Hoe* ziet de vorm van het samenspel tussen bestuur en management er uit?

Speciaal aandacht is nodig voor het functioneren van het college als team. Dit is een belangrijke vereiste voor goed politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel. De samenwerking wordt beter, maar is nog kwetsbaar. Het vergt van de bestuurders dat zij hierin substantieel meer tijd en energie kunnen en willen investeren.



## 4 Organisatieontwikkeling

### 4.1 Ambtelijke professionaliteit: niet minder, maar anders

In een gemeente, waar politiek, beleid en uitvoering dicht bij elkaar en dicht op de samenleving staan, is het van belang om scherp te hebben wat de rollen zijn en hoe van daaruit gehandeld moet worden. Voor de ambtelijke organisatie van de gemeente Amersfoort is er, zoals bij veel andere gemeenten, een spanning tussen het dienen van het bestuur als ambtenaren en het zelfstandig oplossingsgericht handelen als professional. Tussen werken voor het bestuur en werken voor de stad, tussen 'passie voor het ambt' en 'passie voor de publieke zaak'. Deze dilemma's zijn inherent aan het werk als ambtenaar. De kernvraag hierbij is: wat onderscheid een raadslid, wethouder en ambtenaar van elkaar? Wie heeft welke rol? Wie gaat waarover en wanneer?

De ambtenaren in Amersfoort hebben jarenlang te horen gekregen dat zij op onderdelen tot de besten in het land behoorden. Hun expertise en hun competenties zijn er nog steeds, maar lijken nu te worden ingeperkt.

Dit moet onzes inziens echter niet als inperking worden gezien. Er worden - onder het huidige politieke gesternte - *andere* eisen aan de ambtelijke organisatie gesteld en andere competenties worden belangrijk, aanvullend op de beleidsinhoudelijke expertise die ambtenaren hebben:

- samenwerken aan beleid en in projecten
- risicomangement checks & balances
- bestuurlijke informatievoorziening (beslisinformatie op vastgestelde indicatoren, transparantie over risico's)
- politiek-bestuurlijke sensitiviteit (zie § 4.2)
- sturen op samenhang met behulp van programmamanagement (zie § 4.4)
- leren leren: reflectie en feedback.

Bovenstaande competenties vragen om meer dan een set instrumenten. Het vergt een verandering in houding en gedrag, in cultuur en managementstijl. Soms vraagt het ook om een structuurverandering.

Bijkomende vraag is: hoe worden spelregels binnen de gemeente Amersfoort vormgegeven? Uit de gesprekken blijkt bijvoorbeeld dat er geen eenduidige spelregels zijn voor de communicatie tussen ambtenaren en raadsleden. Daarover bestaan verschillende opvattingen. Sommige raadsleden zeggen gemakkelijk en direct te communiceren met ambtenaren wanneer zij behoefte hebben aan feitelijke informatie of nadere toelichting, sommige ambtenaren zeggen eerst toestemming te vragen aan de desbetreffende wethouder alvorens met een raadslid te communiceren.

Wij adviseren om hierover - als raad, college en ambtelijke organisatie, met behulp van de griffie - met elkaar het gesprek aan te gaan en gezamenlijk eenduidige spelregels hiervoor af te spreken. Niet als instrument om een reglement op te stellen, maar om bewustzijn en onderling een eenduidig beeld te creëren en hierover een onderlinge dialoog op gang te brengen.

#### **4.2 Politiek-bestuurlijke sensitiviteit**

Werken in een gemeentelijke organisatie vraagt, met name voor degene die in de zogenaamde 'beleidskolommen' werken, om de competentie politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Als ambtenaar dien je bijvoorbeeld te kunnen inschatten (sensitief te zijn) waar en wanneer een bestuurder verantwoordelijk is en een keuze moet maken. Dit betekent dat je binnen kaders je eigen professionele ruimte hebt, maar op het juiste moment moet opschalen naar je bestuurder om een keuze te (laten) maken. Dit geldt voor het maken van nieuw beleid, maar ook zeker bij problemen die zich voordoen in de uitvoering of in projecten.

In Amersfoort was het gebruikelijk problemen pas aan te kaarten bij de portefeuillehouder als er een oplossing paraat was. Bij het Eemhuis is dit ook gebeurd, wat onderkend is als belangrijke oorzaak voor de omvang van de problematiek en de bestuurlijke gevolgen. Voor de ontwikkeling van de organisatie is het van belang dat problemen en daarbij behorende afwegingen en besluiten worden neergelegd waar zij horen: bij het college.

Dit is niet eenduidig noch eenvoudig. Soms kan een ambtelijk detail, een politieke hoofdzaak zijn of worden. De ambtelijke organisatie moet daar gevoel voor ontwikkelen. Vanzelfsprekend in samenwerking met de bestuurders die zij dient. De politiek-maatschappelijke context, de agenda van de raad en individuele raadsleden, maar ook de ambities en bestuurlijke stijl van een wethouder zijn hiervoor mede bepalend. Door hierover expliciet het gesprek te voeren tussen wethouders en ambtenaren en hier van tijd tot tijd op te reflecteren, kan de politiek-bestuurlijke sensitiviteit van ambtenaren groeien en het bestuurlijk-ambtelijk samenspel verbeteren.

Het volgen van trainingen op maat kan helpen om de competentie politiek-bestuurlijke sensitiviteit te versterken en hierover in de organisatie een gezamenlijk referentiekader en gezamenlijke taal te ontwikkelen.

#### **4.3 Van instrumenten naar gedrag**

Zoals eerder in deze rapportage aan bod is gekomen is de vertaling van maatregelen als instrumenten naar houding en gedrag van cruciaal belang om een duurzame verandering te realiseren. In de getroffen maatregelen worden enkele principes en uitgangspunten aangestipt die aanleiding zijn voor nieuw of ander gedrag. Maar met aanstippen en benoemen alleen kom je er niet.

Het is van belang om concreet te benoemen wat wenselijk gedrag is en wat niet. Welk gedrag past in de gemeente Amersfoort en welk niet? Welk gedrag past bijvoorbeeld bij 'in control' zijn? Welk gedrag past bij open en transparant zijn en welke managementstijl zorgt voor een veilige omgeving? Daarin ligt een taak voor het bestuur en management om daar open, maar vooral duidelijk en eenduidig in te zijn.

Om te komen tot gedragsverandering zien wij een aantal uitgangspunten:

- het *gewenste gedrag* moet zoveel zo veel mogelijk worden *geëxpliciteerd*. Wat betekent 'professioneel' zijn? Wat betekent 'in control' zijn? Wat betekent 'transparant' zijn? Wat betekent 'een veilige omgeving creëren'? Steeds weer moet de vraag zijn: Waaruit blijkt dat? Het gedrag moet zoveel mogelijk *door de mensen die het aangaat* zelf worden geëxpliciteerd. Wanneer medewerkers zelf benoemen wat 'professioneel' is, zullen zij eerder geneigd zijn het in praktijk te brengen en elkaar daar erop aan te spreken. Wanneer bestuurders en managers samen betekenis geven aan 'in control zijn' en 'een veilige, omgeving creëren' idem dito
- gedrag veranderen is lastig. Het begint met (h)erkenning van het huidige gedrag en de - vaak hardnekkige - *patronen* die daarachter schuil gaan. Zonder bewustwording van de achterliggende patronen zal men snel geneigd zijn erin terug te vallen. In het voorgaande hoofdstuk over samenspel hebben wij een aantal patronen in kaart gebracht, ook geïllustreerd hoe patronen zelfversterkend - soms zelfs met averechtse effecten - kunnen werken
- gewenst gedrag moet terug te zien zijn bij *sleutelfiguren* op sleutelposities op alle niveaus in de organisatie. Zij worden op die manier dragers van de vernieuwde of veranderde cultuur
- om een verandering in cultuur, houding en gedrag te realiseren kan een verandering van de (top)*structuur* soms nodig zijn.

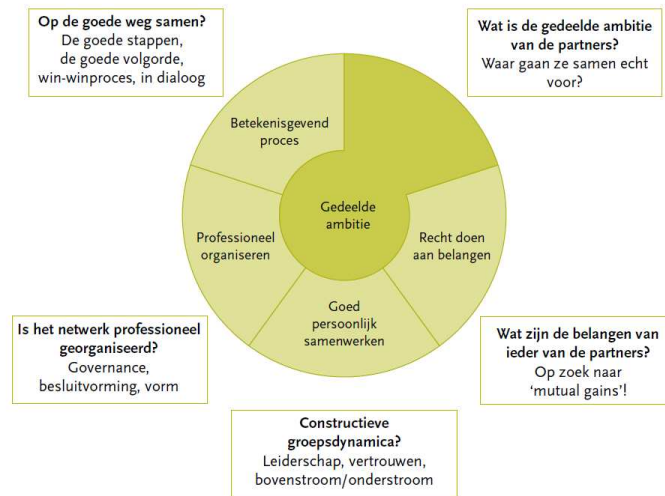
Wij adviseren om een gericht leer- en ontwikkeltraject in te zetten om de - gezamenlijk te bepalen - gewenste cultuur- en gedragsverandering te realiseren. De ontwikkeling van gedrag vraagt om een veilige omgeving. Op dit moment wordt die niet overal ervaren. Wij adviseren om eerst heldere afspraken over rollen en spelregels af te spreken voor het politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel, als voorwaarde voor een succesvol leer- en ontwikkelproces. Uit dat proces volgen de uitgangspunten en aangrijpingspunten voor de nieuwe organisatie en werkwijze die iedereen helderheid en houvast moeten geven; de kaders waarbinnen geleerd kan worden.

Uit dit proces moet ook duidelijk worden of de huidige structuur toereikend is om de verandering te realiseren. Concreet gaat het dan bijvoorbeeld om de vraag of samenwerking in de ambtelijke organisatie voldoende tot stand kan komen binnen het huidige sectorenmodel.

#### 4.4 Samenwerking en sturen op samenhang

De veranderende maatschappelijke en politieke context en de complexiteit van problematiek waar gemeenten mee te maken hebben vraagt om het verbinden van kwaliteiten en disciplines, veelal over de grenzen van sectoren en afdelingen heen. Veelal ook over de grenzen van de gemeentelijke organisatie heen. Steeds vaker is de gemeente partner van maatschappelijke organisaties en/of regisseur van maatschappelijke netwerken. Goede wortels in de samenleving zijn daarnaast essentieel om te kunnen signaleren wat daar speelt en de politiek-bestuurlijke sensitiviteit te versterken.

Zowel de interne samenwerking als de externe samenwerking is onvoldoende gebleken binnen de gemeentelijke organisatie. Bij samenwerking binnen en tussen organisaties dient er aandacht te zijn voor (een gedeelde) ambitie, belangen, persoonlijke samenwerking, het organiseren en een betekenisgevend proces van cruciaal belang (zie figuur 2).



Figuur 2. Lenzen op samenwerking (Kaats & Opheij, Twynstra Gudde, 2012)

##### 4.4.1 Goed opdrachtgever-opdrachtnemerschap

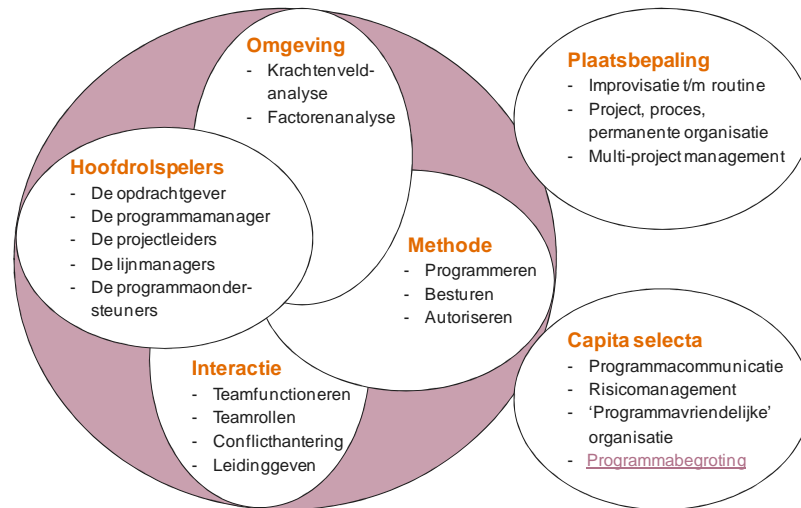
In toenemende mate zal de ambtelijke organisatie in staat moeten zijn om verbindingen te leggen over structuurgrenzen heen. Niet de beleidsmatige expertise staat centraal, maar de behoefte uit de samenleving. Die vragen zijn veelal complex en vragen om het samenbrengen van verschillende disciplines en competenties. Die expertise zit verspreid in de organisatie. Dit betekent dat steeds vaker mensen uit verschillende afdelingen en sectoren samen werken aan projecten. Dat vraagt een andere manier van sturen dan het traditionele lijnmanagement dat zich richt op de eigen afdeling.

Het is belangrijk om een helder onderscheid te maken tussen lijnverantwoordelijkheden en bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap van projecten. Medewerkers moeten zich de competentie opdrachtgestuurd werken eigen maken. Dit is een andere verantwoordingslijn (resultaatgericht) dan aan de eigen lijnmanager.

Goed samenspel tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is zowel voor projectmanagement als voor risicomanagement cruciaal. Sturen op mijlpalen, inzicht en management van risico's, tijdige beslisinformatie etc. vergen een actieve invulling van zowel het opdrachtnemer- als het opdrachtgeverschap. Rolbewust samenspel tussen raad (kaderstellend), college (bestuurlijk opdrachtgever) en ambtelijke organisatie (ambtelijk opdrachtgever of opdrachtnemer) is daarbij een belangrijke succesfactor.

#### 4.4.2 *Sturen op samenhang (programmamanagement)*

Het toenemende aantal 'integrale' projecten vraagt om sturing om samenhang tussen die projecten. Wat zijn de doelen die worden nagestreefd en welke projecten dragen - in hun samenhang - bij aan die doelen? De methodiek van programmamanagement is erop gericht om te sturen op de samenhang tussen projecten (op inspanningen en middelen niveau) om de achterliggende doelen te bereiken. Dit vraagt continue sturing en bijsturing. Zie figuur 3 voor de essenties van programmamanagement.



Figuur 3. Essenties van programmamanagement (Twynstra Gudde)

Wij adviseren om - afgeleid van het coalitieprogramma - de programmadoelen die voor de hele organisatie leidend zijn te expliciteren, duidelijk te maken welke projecten en andere (going concern) inspanningen bijdragen aan de verschillende doelen en in de organisatie de methodiek van programmamanagement in te bedden, zodat hierop continue sturing kan plaatsvinden. Dit is meer dan een instrumentele benadering. De doelen geven richting en zorgen voor binding, zowel in de organisatie als tussen organisatie en college.

Wij realiseren ons dat bovenstaande een flinke verandering impliceert. De keuze voor programmamanagement moet niet lichtzinnig worden opgevat en vereist tijd en energie om dit goed in te bedden in de gemeentelijke organisatie.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Conclusie

Dit onderzoek geeft inzicht in de stand van zaken en de doeltreffendheid van de maatregelen die zijn getroffen naar aanleiding van het projectfalen rondom het Eemhuis. Hierna volgen onze conclusies.

Met de maatregelen ligt men op koers. Het zijn instrumenten die nuttig en noodzakelijk zijn in de verdere professionalisering van de ambtelijke organisatie en het bestuurlijk functioneren, om risico's bij grote projecten beter te kunnen managen. De maatregelen geven een eerste basis van vertrouwen en vormen daarmee een belangrijke eerste stap.

Een duurzame verankering vraagt echter ook om een verandering in cultuur, in houding en gedrag. Randvoorwaardelijk voor een gericht leer- en ontwikkelproces is dat er een veilige omgeving is, waar risico's en fouten gedeeld kunnen worden en waar men op (niet) afgesproken gedrag durft aan te spreken. Die veiligheid wordt nu niet overal voldoende beleefd. Daarvoor is eerst herstel van vertrouwen nodig, tussen raad, college en ambtelijke organisatie.

Dit vraagt om een gezamenlijk proces om te komen tot concrete afspraken over rollen en spelregels voor een optimaal politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel in de gemeente Amersfoort. Hoewel er in algemene zin definities gelden voor de rollen van raad, college en ambtelijke organisatie, zijn deze roloppvattingen – zeker als het gaat om het rollenspel in de praktijk – bepaald niet zwart-wit. Een belangrijke succesfactor is dan ook dat binnen de gemeente Amersfoort op maat gesneden – en door iedereen geaccepteerde - afspraken worden gemaakt. Afspraken over ieder zijn rol, zodat partijen daarnaar gaan handelen en elkaars rollen ook respecteren. Daarvan is op dit moment niet voldoende sprake. Daarvoor moeten partijen samen een nieuwe balans vinden.

### 5.2 Beantwoording onderzoeksvragen

*Vraag 1: Zijn/worden de aangekondigde maatregelen conform afspraken uitgevoerd?*

Ja. De maatregelen worden zo goed als allemaal voortvarend opgepakt en uitgevoerd door het college en de ambtelijke organisatie.

De functiescheiding van gemeentecontroller en directeur Concernmiddelen is nog niet gerealiseerd. Er wordt in verschillende sessies aan gewerkt om tot een voorstel voor een - voor de hele organisatie - evenwichtig model te kunnen komen.

*Vraag 2: Zijn de maatregelen doeltreffend; is er een afdoende causaal verband tussen de aangekondigde maatregelen en de gestelde diagnose?*

Voor de beantwoording van deze vraag worden twee 'brillen' gehanteerd.

- Vanuit de eerste bril, het Eemhuis als incident:  
Ja. De maatregelen zijn doeltreffend, merkbaar in de organisatie en geven handvatten voor handelen
- Vanuit de tweede bril, het Eemhuis heeft structurele problematiek blootgelegd:  
Niet geheel. De maatregelen zijn een eerste stap om de organisatie bewust te maken van noodzakelijke verbeteringen. Voor duurzame verankering is ontwikkeling nodig in houding, gedrag en competenties van medewerkers, managers, bestuurders en raadsleden.

*Vraag 3: Voer een check uit op de analyse van de gemeentesecretaris*

De analyse van de gemeentesecretaris (a.i.) komt overeen met onze bevindingen gedurende het onderzoek.

- (een deel van) de organisatie heeft een dreun gekregen en is in beweging om daarvan te herstellen
- er is een gebrek aan vertrouwen binnen de organisatie
- samenwerking tussen raad, college en ambtelijke organisatie verloopt moeizaam door verstoorde verhoudingen en bewuste rolverschuiving
- het risico op zelfgenoegzaamheid zien wij in. De door ons veel gehoorde opmerking: "we waren er al mee bezig" zien wij in lijn hiermee in
- de uitdagingen voor raad, college en ambtelijke organisatie onderschrijven wij.

Enkele kanttekeningen die wij bij de analyse willen plaatsen:

- de beeldvorming van de verschillende partijen of lagen binnen de organisatie over de problematiek en de manier om daar weer uit te komen verschillen fundamenteel van elkaar; een deel wil strenge 'control' maatregelen, een ander deel wil de weg inslaan van de lerende organisatie
- de organisatie is niet 'op orde' of een eenheid wat betreft:
  - . opvatting over probleem en mogelijke oplossing
  - . rolopvatting: rolbewustzijn en rolvastheid
  - . lerende houding of ontwikkel-/veranderbereidheid
  - . veiligheid om te leren en problemen of risico's te benoemen
  - . Voor veranderen en leren is willen en kunnen van belang, maar ook mogen: wordt het je gegund en mogelijk gemaakt.

*Vraag 4: Schets een globaal perspectief van de verdere ontwikkeling voor mensen, organisatie en bestuur*

Qua ontwikkeling ligt er een opgave wat betreft rolopvatting van raad, college, management en medewerkers. Alle partijen dienen zich bewust te zijn van hun rol en dienen daar naar te handelen. Over de precieze invulling van de rollen en de onderlinge verhoudingen dienen binnen de gemeente afspraken gemaakt te worden. Hierin ligt een belangrijke taak bij het college en het GMT.



Belangrijke thema's in onze ogen zijn politiek-bestuurlijke sensitiviteit, verbeterde organisatiebrede samenwerking in beleid en projecten en goed opdrachtgever-/opdrachtnemerschap.

Ook ligt er een opgave om de vertaling te maken van instrumenten naar houding en gedrag. Daarbij is het van belang expliciet te maken welk gedrag gewenst is en welk gedrag ongewenst. Sleutelfiguren in de organisatie zullen als voorbeeld moeten dienen om gewenst gedrag te laten zien. Het is aan de betrokkenen zelf om te definiëren wat gewenst en ongewenst gedrag is. Juist het zelf benoemen ervan, leidt tot commitment en een cultuur van feedback en elkaar aanspreken op de gemaakte afspraken.

Tot slot is er in de samenwerking een verbeteringslag noodzakelijk om als gemeente de toename in hoeveelheid en complexiteit van maatschappelijke opgaven en projecten op te kunnen pakken. Hierbij gaat het zowel om verticale samenwerking tussen raad, college en ambtelijke organisatie als horizontaal tussen sectoren en afdelingen.

*- Is dit perspectief voldoende toekomstrijk en kan de verwachting zijn dat er hiermee een beter functioneren van de gemeente wordt bereikt en zo mogelijk problemen, zoals deze in het Eemhuis-dossier zijn voorgekomen en andere problemen, kunnen worden voorkomen?*

Ja, het perspectief is voldoende toekomstrijk en draagt bij aan een verbeterde gemeentelijke organisatie. Voorwaarde is dat alle partijen gecommitteerd zijn aan het veranderproces, bereid zijn hierin te investeren en de afspraken die gemaakt worden in de praktijk nakomen. De aanbevelingen zijn gericht op een duurzame verankering van de getroffen maatregelen.

Problemen gelijk aan het Eemhuis-dossier worden er echter niet mee voorkomen. De benadering gaat uit van het managen van risico's en erkennen dat risico's altijd zullen bestaan. Het gaat erom een werkwijze en cultuur te hebben waarin risico's vroegtijdig in beeld worden gebracht en beheersbaar gemaakt worden. Dit vereist een veilige omgeving waarin risico's gedeeld en fouten open besproken kunnen worden.

*- Nemen de maatregelen, in deze analyse en het geschetste perspectief, een zinvolle plaats in?*

Ja. De maatregelen zijn een eerste stap in de noodzakelijke professionalisering en het herstel van vertrouwen en samenwerking binnen de gemeente Amersfoort.

### 5.3 Aanbevelingen

Op basis van hetgeen wij geconstateerd hebben geven wij een aantal aanbevelingen. Dit betreft geen vinkenlijstje om over bepaalde tijd te gaan toetsen. Het zijn adviezen om mee te nemen in het reeds ingezette verandertraject om het vertrouwen en de verhoudingen tussen raad, college en ambtelijke organisatie te herstellen en de gemeentelijke organisatie te professionaliseren om klaar te zijn voor de toekomst.

#### 5.3.1 *Perspectief bepalen voor het veranderproces*

Wij hebben alle partijen gevraagd aan te geven waar men nu staat met de implementatie van de maatregelen, sinds de gebeurtenissen rondom het Eemhuis. Uit de antwoorden blijkt dat daar heel verschillend over wordt gedacht. Sommigen spreken van een veenbrand die nog steeds niet helemaal uit is en elk moment weer kan aanwakkeren, anderen zien nieuw ochtendgloren en zijn bereid een streep te trekken.

1. Wij adviseren het college om samen met het GMT het perspectief te bepalen. “Waar staan we nu en waar willen we naar toe?” (wenkend perspectief), hier gezamenlijk taal aan te geven en dit consistent uit te dragen. Dit perspectief is bepalend voor het verdere verandertraject en de ‘sense of urgency’ die daarbij gevoeld wordt.

#### 5.3.2 *Aanbevelingen ten aanzien van de maatregelen*

2. Vervolg het verder professionaliseren van het projectmatig werken, risicomanagement, conform de genomen maatregelen. Reflecteer regelmatig op de toepassing van deze instrumenten in de praktijk. Probeer daarbij de ‘sense of urgency’ niet te laten verslappen. Er dient écht geleerd en verbeterd te worden.
3. Werk de voorstellen voor de positionering van de controllersfunctie verder uit en communiceer over dit proces. Ook als er nog geen uitgewerkte oplossing ligt is het van belang anderen over de voortgang te informeren.
4. Spreek als college met de ambtelijke organisatie een datum af waarop de beheersmaatregelen (mandaten) geëvalueerd worden, mede gelet op de toegenomen werkdruk, vertraging van procedures en grote informatiestromen.
5. Maak heldere afspraken over rapportagemomenten en indicatoren voor bestuurlijke en politieke informatievoorziening, zowel in algemene zin, als per project, over wat, waarover en wanneer partijen elkaar informeren.

5.3.3 *Aanbevelingen voor verbetering van het politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel*

6. Geef als college en GMT samen betekenis aan het begrip 'in control zijn'. Waar blijkt dit uit in termen van gedrag? Hoe handelt het college en wat wordt van de ambtelijke organisatie verwacht? Wanneer worden touwtjes aangetrokken danwel losgelaten? Draag dit uit in de organisatie door heldere richtlijnen, gezamenlijke taal en voorbeeldgedrag.
7. Zorg voor een nieuwe balans in het samenspel door in een gezamenlijk proces de rollen van raad, college en ambtelijke organisatie opnieuw te definiëren, passend bij de huidige politiek-maatschappelijke werkelijkheid en bestuurlijke ambities. Werk dit uit in spelregels voor optimaal samenspel en uitgangspunten voor de ambtelijke organisatie. Zorg voor eigenaarschap en commitment, zodat de nieuwe rollen en spelregels een leidraad vormen voor het dagelijks handelen en partijen elkaars rollen (weer) gaan respecteren.

5.3.4 *Aanbevelingen ten aanzien van organisatieontwikkeling*

8. Vertaal de veranderende maatschappelijke context en rol van de gemeente naar een vernieuwde set kerncompetenties en definieer cultuur, houding en gedrag om deze competenties te laten excelleren. Door het aantal te beperken tot 3-5 kerncompetenties is de koers helder, de hoeveelheid behapbaar en de impact groter.
9. Gezamenlijkheid in college en in GMT
10. Maak, in lijn met aanbeveling nummer 7, eenduidige spelregels voor communicatie tussen ambtenaren en raadsleden.
11. Versterk de politiek-bestuurlijke sensitiviteit van ambtenaren door:
  - a. meer en vaker verbinding te leggen met de Amersfoortse samenleving.
  - b. als college en ambtelijke organisatie gezamenlijk betekenis te geven aan politiek-bestuurlijkse sensitiviteit en te reflecteren op de doorwerking ervan in de dagelijkse praktijk (casuïstiekbespreking).
  - c. het verzorgen danwel volgen van trainingen op maat, om een gezamenlijk referentiekader en gezamenlijke taal te creëren.
12. Veranker de maatregelen duurzaam door gewenst gedrag te benoemen, uit te dragen en elkaar hierop aan te spreken. Geef dit vorm door middel van een organisatieontwikkeltraject, met zorgvuldig gekozen en getimede interventies, rekening houdend met de dagelijkse werkzaamheden.

13. Versterk de samenwerking binnen de gemeente door:
  - a. goed opdrachtgever-/opdrachtnemerschap tussen raad (kaderstellend), college (bestuurlijk opdrachtgever) en ambtelijke organisatie (ambtelijk opdrachtgever, danwel opdrachtnemer)
  - b. doelen uit het collegeprogramma en de resultaten van projecten te verbinden met behulp van programmamanagement

## Referenties

AT Osborne (2011). Resultaten op hoofdlijnen onderzoek Eemhuis Amersfoort, d.d. 25 oktober 2011.

Gemeente Amersfoort (2011). Raadsinformatiebrief, nr. 121: 'Reactie op het Raadsonderzoek Eemhuis van Policy Research Corporation', d.d. 25 november 2011.

Gemeente Amersfoort (2011). Raadsinformatiebrief, nr. 122: 'Nadere invulling maatregelen naar aanleiding van het Raadsonderzoek Eemhuis', d.d. 29 november 2011.

Gemeente Amersfoort (2012). Raadsinformatiebrief, nr. 1: 'Aanstelling ad interim gemeentesecretaris/algemeen directeur', d.d. 10 januari 2012.

Gemeente Amersfoort (2011). Raadsinformatiebrief, nr. 39: 'Context en stand van zaken uitvoering motie Evaluatie van de maatregelen PRC rapport', d.d. 27 maart 2012.

Gemeente Amersfoort (2012). Een verzameling diamanten - analyse gemeentesecretaris, d.d. februari 2012.

Gemeente Amersfoort (2011). Opdrachtformulering Organisatie Ontwikkelings Contour, d.d. 10 april 2012.

Policy Research Corporation (2011). Raadsonderzoek Eemhuis, d.d. 23 november 2011.

Twynstra Gudde

## **Bijlagen**

## Geïnterviewde personen

1. De heer P. van den Berg, wethouder
2. De heer G. Boeve, wethouder
3. De heer M. Vogels, fractievoorzitter VVD
4. De heer N. Nederkoorn, fractievoorzitter D66
5. De heer R. van Muilekom, fractievoorzitter PvdA
6. De heer A. Meijer, fractievoorzitter SP
7. De heer H. Bekkers, gemeentesecretaris en mevrouw A. de Graaf, hoofd P&O
8. Mevrouw M. Peltenburg en de heer N. Kamphorst, sectordirecteuren / GMT-leden
9. Mevrouw J. du Pon, Y. Wesselink en de heer R. van Limburg, afdelingshoofden beleid
10. De heer D. de Jonge, concerncontroller
11. De heren H. Kuipers en W. Groen, sectorcontrollers / afdelingshoofden bedrijfsvoering
12. Mevrouw A. Jutte, K. de Wit en M. de Geus en de heer H. Koppen, medewerkers
13. Mevrouw L. van de Reep, K. Oosting en D. van Mourik, leden van de Ondernemingsraad

## Overzicht stand van zaken maatregelen

Nr.	Maatregel	Status	Toelichting
<b>1</b>	<b>Checks &amp; balances</b>		
a	Functiescheiding gemeentecontroller -directeur Concernmiddelen	In voorbereiding, wacht op besluitvorming en uitvoering	Inhoudelijke notitie is vastgesteld. Bezig met zoeken naar evenwichtig model. Verordening en organisatiebesluit zijn nodig.
	Sectorcontrollers toevoegen in financiële staf	Ingevoerd	
b	Aanpassen verordening	In afwachting van 1a	Aanpassing na duidelijkheid over invoering functiescheiding gemeentecontroller en directeur Concernmiddelen
c	Parafen - werkinstructie	Ingevoerd	Bevoegdhedenregister aangepast aan de mandaatbesluiten
d	Eenduidige financieel-economische uitgangspunten	In uitvoering	Wordt meegenomen in de doorontwikkeling van projectmatig werken
e	Samenwerking binnen GMT	In uitvoering	Onderwerp van gesprek in overleggen, sessies en heidagen. Punt van aandacht binnen ontwikkelgroep.
<b>2</b>	<b>Projectmatig werken en risicomanagement</b>		
a	Definitie grote projecten	Uitgevoerd	Definitie is: fysieke projecten (vooral ruimtelijk van aard); projecten die extern gericht zijn (gebiedsontwikkeling, vastgoedontwikkeling en verkeersprojecten) en tevens een budget kennen van meer dan 5 miljoen euro en projecten die politiek en/of maatschappelijk verhoogd risicoprofiel hebben.
b	Organiseren en positioneren van grote projecten en programma's bij SOB	Ingevoerd en in uitvoering	Concentratie van projecten bij afdeling Projectontwikkeling, sector SOB. Uitvoering volgens 'Leidraad projectmatig werken'.
c	Bij projecten voorbereidingsfase scheiden van realisatiefase	Ingevoerd en in uitvoering	Afsluiting van elke bestuurlijk relevante fase door document en bestuurlijk besluit.
d	Afspraken en acties in projecten vastleggen	Ingevoerd en in uitvoering	Professionaliseren en gemeentebreed harmoniseren van archiveren en digitaliseren van projectdossiers.
e	Grote projecten in bestuurlijke staf projecten	Ingevoerd en in uitvoering	Per 17 februari 2012, tweewekelijks. Gecombineerd met 'Vier ogen principe' in collegevergaderingen (maatregel 4) en overleg college en GMT (maatregel 3a).
f	Kennisverbreding risicomanagement gemeentebreed	In uitvoering	Na eerste workshops met name aandacht voor borging, standaardisatie, afstemming en sturing van risico's.
g	Ambtelijk opdrachtgever voor grote projecten sector MO	ingevoerd	Per 1 februari 2012.
h	Ambtelijk opdrachtgever MO in staf projecten	Ingevoerd	Per 17 februari 2012.
i	Instructies aan staven en projecten om afspraken schriftelijk vast te leggen	Ingevoerd en in uitvoering	Afspraken worden schriftelijk vastgelegd.



## Twynstra Gudde

Nr.	Maatregel	Status	Toelichting
<b>3</b>	<b>Informatievoorziening</b>		
a	College en GMT bespreken gezamenlijk risico's van grote projecten	Ingevoerd en in uitvoering sinds kwartaal 1 2012	In Staf Projecten en voorafgaand aan rapportagemomenten (maatregel 3b).
b	Financiële informatie van gemeentecontroller aan de Raad	Positie gemeentecontroller: in voorbereiding Informatievoorziening aan raad: in uitvoering	Rapportage 3 maal per jaar, conform planning & control cyclus: bij jaarverslag, bij de zomerrapportage en voor de begrotingsvaststelling.
<b>4</b>	<b>Vier ogen principe</b>		
	Overzicht en bespreking van grote projecten en programma's in college	Ingevoerd en in uitvoering	Wekelijkse bespreking van zogenaamde 'Pijlijnoverzichten' per portefeuille.
<b>5</b>	<b>Collegiaal bestuur</b>		
a	Functioneren als team	In uitvoering	Onderwerp van retraites. Onder leiding van gemeentesecretaris en/of externe begeleiding
b	Structuur, aansturing en cultuur	In uitvoering	Punt van aandacht in vergaderingen en retraites college en GMT. Opgave voor ontwikkelgroep. Onder leiding van gemeentesecretaris.
	<b>Overige aspecten</b>		
	Personele maatregelen	<b>In uitvoering</b>	De gemeentesecretaris heeft inmiddels de volgende maatregelen getroffen: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het instellen van coaching</li> <li>- Het invoeren van het instrument vlootshouw</li> <li>- Versterking van de aansturing van: <ul style="list-style-type: none"> <li>. Projecten</li> <li>. Bestuursopdrachten</li> </ul> </li> <li>- GMT-teamtraining.</li> </ul>
	Externe audit maatregelen	Uitgevoerd	Bovenstaande lijst en de onderzoeksrapportage zijn resultaat van deze audit. Uitgevoerd in periode mei - juli 2012.