

# **Andersson Advies**

**Deelonderzoek Cultuur**

**Dienst RO/EZ**

Groningen,  
4 december 2007

# 1 Onderzoek bedrijfscultuur dienst RO/EZ

## 1.1 Vraagstelling

Een gezamenlijke commissie van collegeleden en fractievoorzitters heeft op 21 juni 2007 de vraagstelling voor het externe onderzoek naar de informatievoorziening aan de gemeenteraad en het functioneren van de dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken geformuleerd. De samenstelling van de commissie is als volgt: burgemeester Wallage, wethouder De Vries, de fractievoorzitters De Haan (Groen Links), De Jong (Christen Unie), Kinds (PvdA), Seton (CDA) en de gemeentesecretaris en loco-secretaris.

Het voorstel is op 27 juni 2007 door de gemeenteraad van Groningen aangenomen.

Het deelonderzoek naar de bedrijfscultuur is ingegeven vanwege de vragen over de werkwijze van de dienst RO/EZ naar de burger en zijn vertegenwoordiger, de gemeenteraad. Ondanks de doorgevoerde beheersmaatregelen zijn er in het Europapark door de dienst fouten gemaakt, die niet als incidenten lijken te kunnen worden gekwalificeerd. Ook verandert er veel in de samenleving. Verwachtingen van burgers en maatschappelijke organisaties ten opzichte van de overheid veranderen. Stedenbouwkundige en ruimtelijke vraagstukken kunnen steeds minder zelfstandig door de overheid/de dienst RO/EZ worden opgelost.

Dit moet effect hebben op de bedrijfscultuur van de dienst. Ook de verschuivingen naar een meer collegiaal bestuur en de eigen positie van de gemeenteraad ten opzichte van het college van B&W (dualisme) moeten hun weerslag vinden in een andere wijze van werken van de ambtelijke organisatie en de dienst.

De commissie heeft een drietal vragen geformuleerd in het kader van het deelonderzoek naar de bedrijfscultuur van de dienst RO/EZ.

In het onderzoek zijn wij uitgegaan van een drietal hoofdvragen.

1

Is de bedrijfscultuur van de dienst RO/EZ een oorzaak van de basisfouten bij het Europapark?

2

Welke factoren belemmeren een open houding naar externe partijen en naar het college van B&W en de gemeenteraad?

3

Is de dominante bedrijfscultuur typisch voor de dienst RO/EZ Groningen?

Daarnaast heeft de commissie in het kader van dit deelonderzoek naar de bedrijfscultuur ook een aantal specifieke vragen gesteld. Zie bijlage 1 voor de vragen en antwoorden.

## 1.2 Uitvoering onderzoek

Voor de uitvoering van het onderzoek is uitgegaan van een grondige schriftelijke documentatie, die voor alle deelonderzoeken beschikbaar is gesteld (inventarislijst basisdossier onderzoek RO/EZ, zie bijlage 2 van deelonderzoek J.K.T. Postma).

De informatie over de organisatie van de dienst, de informatie over de belangrijkste verbeteringen in de werkprocessen, de bedrijfsvoering en de control, alsmede de voortgangsrapportages over de projecten geven een goed inzicht in de opzet, werkwijze en de stand van zaken van de organisatieontwikkeling van de dienst. De rekenkameronderzoeken naar het grondbeleid, het bouwproject CiBoGa en het onderzoek naar het Veilingterrein maken de specifieke problematiek, werkwijze en opstelling van de dienst RO/EZ in een aantal grote dossiers duidelijk.

Voor de mondelinge informatieverzameling is gedifferentieerd te werk gegaan. Er zijn individuele – en groepsgesprekken gevoerd. In het geval van de groepsgesprekken kregen deelnemers de gelegenheid zich naderhand nog individueel per mail of telefoon tot de onderzoekers te wenden. Er zijn gesprekken gevoerd met alle leden van het (top)management, met leidinggevenden op het tweede echelon en op het middenniveau van de dienst, alsmede met projectleiders, beleidsmedewerkers en medewerkers informatie en financiën. Ook is gesproken met een delegatie namens de ondernemingsraad.

Er zijn ook gesprekken gevoerd met de burgemeester, de gemeentesecretaris, de portefeuillehouders en twee ex-wethouders. Twee collega directeuren van andere diensten en twee medewerkers van de bestuursdienst zijn vanuit de ambtelijke omgeving van dienst RO/EZ geïnterviewd. Extern zijn gesprekken gevoerd met de Groningen City Club, een grote landelijke ontwikkelaar, de gemeentelijke ombudsman, het Groninger Museum, een tweetal directeuren van woningcorporaties, een architect/ex-voorzitter van de welstandscommissie en een makelaar/voorzitter van het overleg van makelaars met de gemeente Groningen. Tenslotte zijn de hoofdredacteur van RTV Noord en enkele woordvoerders van bewonersgroepen met specifieke belangen in het onderzoek betrokken.

Alle mondelinge interviews zijn vertrouwelijk gevoerd. Het overzicht van de gesprekspartners staat in bijlage 2.

In het onderzoek is niet gestreefd naar een representatieve steekproef/afspiegeling van alle interne meningen, opvattingen en ervaringen met de dienst RO/EZ.

Er zijn in totaal 54 personen geraadpleegd. Daarmee is bereikt dat naast de belanghebbenden vanuit de dienst RO/EZ vele gezichtspunten en invalshoeken over het functioneren van de dienst RO/EZ vanuit geheel verschillende werkervaringen naar voren zijn gebracht.

### **1.3 Planning en coördinatie van het onderzoek**

Nadat de gemeenteraad op 27 juni jl. het voorstel voor het onderzoek heeft goedgekeurd, is in juli 2007 gestart met - afzonderlijke - introductiegesprekken met de burgemeester en met de algemeen directeur van de dienst. De feitelijke start van het onderzoek heeft plaatsgevonden op 20 september jl. in Groningen. De mondelinge informatieverzameling heeft plaatsgevonden tot en met 7 november 2007.

De analyse en de voorlopige opzet van de rapportage was gereed op 26 november jl.

Op die dag zijn de voorlopige uitkomsten van de drie deelonderzoeken gepresenteerd aan de directie van de dienst RO/EZ, het college van B&W en aan de fractievoorzitters uit de gemeenteraad.

Deze drie afzonderlijke bijeenkomsten hebben plaatsgevonden in het kader van de professionele 'hoor en wederhoor' procedure. Dat wil zeggen dat deelnemers aan de bijeenkomsten in de gelegenheid zijn geweest de feiten, zoals gehanteerd door de onderzoekers, te toetsen. Opmerkingen over de analyse, conclusies en aanbevelingen zijn door de onderzoekers 'genoteerd' voor zover ze betrekking hebben op een nadere explicitering van de opvattingen van de onderzoekers. Het is de professionele verantwoordelijkheid van de onderzoekers om hier wel of niet nader op in te gaan.

Voor de informatieverzaming over de drie deelonderzoeken, alsmede ter onderlinge afstemming over de rapportage zijn de onderzoekers op 18 september, 17 oktober, 5 en 22 november 2007 bijeen geweest.

In het overleg op 5 november jl. zijn voor een deel tevens met de burgemeester erbij, afspraken gemaakt over de bijeenkomsten op 26 november en het uitbrengen van de rapportage op 4 december 2007.

#### **1.4 Rapportage**

In de rapportage is ernaar gestreefd zo beknopt mogelijk het functioneren van de dienst RO/EZ te kenschetsen en te onderzoeken in hoeverre de bedrijfscultuur een bepalende factor is voor de ontstane problematiek van het Europapark en het politiek/bestuurlijke vertrouwen in het functioneren van de dienst in het algemeen. Daarmee is gekozen voor een rapportage op hoofdlijnen gericht op de beantwoording van de drie centrale vragen, zoals hiervoor onder 1.1 geformuleerd. Dit betekent dat in deze rapportage geen recht wordt gedaan aan allerlei veel genuanceerdere en specifieke analyses van de bedrijfscultuur in onderdelen van de dienst RO/EZ.

## 2 Kenmerken huidige dienst RO/EZ

### 2.1 Ontstaan

De huidige dienst RO/EZ is in 1986 gevormd door een bundeling van drie diensten:

- Grondbedrijf
- Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting
- Openbare Werken

Daarvoor bestonden er in de gemeentelijke organisatie van Groningen circa 30 diensten. Deze werden teruggebracht tot een gemeentelijke organisatie van 10/11 diensten.

De overwegingen achter deze ingreep waren dat grotere diensten efficiënter zouden kunnen functioneren en vooral dat de politiek/bestuurlijke sturing van diensten veel effectiever zou gaan worden.

Een specifieke overweging voor de organisatie van RO/EZ in één ambtelijke dienst is wat we heden ten dagen het ketendenken noemen. Alle bedrijfsprocessen op het gebied van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw – van beleidsontwikkeling tot en met beheer – werden onder één dak gebracht. Het voorkomt onnodige dubbels en onnodige afstemmingsproblematiek tussen diensten. Ieder afzonderlijk hebben die immers hun eigen werkopvattingen, hun eigen bedrijfsbelangen met bijbehorende culturen, alsmede hun eigen capaciteits- en prioriteitenstelling.

Dit leidde tot een dienst waarin zijn ondergebracht:

- beleidsontwikkeling
- stedenbouwkundige plannen
- grondexploitatie
- civiel/technische ontwerpen
- uitvoering van projecten
- beheer van de stad/wijken.

Het organisatiemodel van de dienst RO/EZ werkt op deze wijze al meer dan 20 jaar. Het heeft een bijzondere professionele dienst opgeleverd. Deze heeft op het gebied van de ruimtelijke ordening en stedenbouw laten zien hoe de bestaande stad en de nieuwe gebieden maakbaar zijn. Er is een kwalitatief hoogwaardige ontwikkeling van Groningen tot stand gebracht. Met succesvolle resultaten in de economische structuur en het culturele klimaat, alsmede in de woon- en leefomgeving in de stad.

Enkele van de opmerkelijke resultaten:

- de aantrekkelijkheid/kwaliteit van de (binnen)stad
- de zich onderscheidende/hogewaardige (internationale)architectuur
- het functioneren van stadsbeheer/wijkposten resulterend in een score door de bevolking op de leefbaarheidsmonitor – samen met de milieudienst – van een 7/8.

Bij deze resultaten is een relativering op zijn plaats. De stad is niet alleen de resultante van hetgeen door de dienst RO/EZ en het gemeentebestuur wordt gepresteerd. Marktpartijen, particuliere opdrachtgevers, maar juist ook woningcorporaties zijn in de huidige maatschappelijke ontwikkeling steeds meer bepalend voor de gebouwde omgeving, het economische en culturele klimaat, alsmede het woon- en leefklimaat in de stad. Overige factoren zoals de relatief geïsoleerde ligging in het noorden van Nederland, alsmede de bevolkingssamenstelling (studentenstad) bepalen ook in hoge mate de werk- en sfeer in de stad.

## 2.2 Huidige dienst RO/EZ

De directie van de dienst RO/EZ bestaat uit 5 directeuren. Een algemeen directeur, een directeur projectontwikkeling, een directeur ruimtelijke ontwikkeling (vacature), een directeur stadsbeheer, een directeur dienstverlening en control (vacature). Wekelijks vindt er een uitvoerig directieberaad (DB) plaats, van 10.00 tot 13.00/14.00 uur.

De politiek/bestuurlijke leiding van de dienst bestaat momenteel uit vier portefeuillehouders:

- ruimtelijke ordening/grondzaken/wijkvernieuwing/monumenten (PvdA)
- financiën/verkeer en vervoer (Groen Links)
- economische zaken (PvdA)
- stadsbeheer (SP).

Wekelijks vindt er afstemmingsoverleg plaats tussen de directie en de vier meest betrokken wethouders met daarbij de politiek assistenten. Tevens maakt de directeur van de milieudienst deel uit van het afstemmingsoverleg.

Feitelijk nemen sommige wethouders maar 1x per 14 dagen of zelfs 1x per 4 weken deel aan het overleg. Dit geldt bijvoorbeeld voor de portefeuillehouder stadsbeheer. Met de portefeuillehouders vindt vanuit de dienst ook frequent rechtstreeks functioneel overleg plaats.

Het organisatieschema van de huidige dienst RO/EZ bestaat uit een vijftal 'poten':

|                            |   |
|----------------------------|---|
| Algemeen                   | Directiestaf<br>Communicatie<br>Personeel & Organisatie<br>Economische Zaken  |
| Ruimtelijke Ontwikkeling   | Beleidsontwikkeling<br>Verkeer en Vervoer<br>Wonen en Monumenten<br>Stadsdeelcoördinatie  |
| Projectontwikkeling        | Projectmanagement<br>Vastgoedontwikkeling<br>Ruimtelijke plannen<br>Ingenieursbureau Gemeente Groningen   |
| Stadsbeheer                | Stedelijk Beheer<br>Wijkbeheer<br>Bouw- en Woningtoezicht   |
| Dienstverlening en Control | Planning, Bedrijfsvoering en Informatie<br>Financiële Informatie en Administratie<br>Documentatie Informatie Voorziening<br>Juridische en Facilitaire Zaken<br>Geo-informatie |

N.B.

Vanwege de vacatures in de directie is economische zaken onlangs ondergebracht bij de algemeen directeur.

Qua werkklimaat/cultuur zijn er vier te onderscheiden werkgebieden in de dienst RO/EZ:

- *Projectmanagement*

Heeft circa 120 projecten 'onder handen': 50 daarvan zijn in uitvoering en 8 er van zijn sleutelprojecten (groot en/of bijzonder) met 'zware' bemoeienis van de directie.

Betrokken professionals: projectleiders, stedenbouwkundigen, het ingenieursbureau en planeconomen.

Het kenmerk van deze projecten is dat ze 'compleet' door de dienst kunnen worden uitgevoerd. Dat wil zeggen van beleid tot en met de uitvoering.

- *Beleidsontwikkeling*

Draagt zorg voor de grote nota's: structuurplannen, intense stad/binnenstadsvisie, groenstructuurnota et cetera.

Organiseert meerjarenprogramma's, beoordeelt/plant aanvragen voor grote projecten, stelt de begroting op, verzorgt kwartaalrapportages.

Het kenmerk van het werk is 'denken en plannen' en concreet zichtbaar maken wat de samenhang tussen de projecten inhoudt en voor gevolgen heeft.

- *Beheer*

Voert het bouw-en woningtoezicht uit. Is verantwoordelijk voor het stadsbeheer en de wijkposten. Het kenmerk van het werk is het toezicht en handhaving van de bouwbesluiten en toezicht en handhaving in de openbare ruimte.

- *Control*

Met als dienstverleningsactiviteiten: planning, bedrijfsvoering, informatie, alsmede juridische en facilitaire zaken.

Hoofdkenmerk is echter de financiële administratie en controlsystemen gericht op de financiële beheersing van de projecten/dienst.

### **2.3 Ontwikkeling dienst RO/EZ**

De belangrijkste ontwikkelingen van de organisatie van de dienst RO/EZ zijn in een viertal geheel verschillende werkkerreinen/invallshoeken te onderscheiden:

- sinds 2002/2003 de versterking van de financiële sturing en controle, inclusief de projectadministratie en de beheersing. In een nota is vastgelegd wat er moet gebeuren. De controle systemen zijn 'op gang', maar nog niet operationeel effectief. Het belangrijkste facet is echter de menselijke discipline in de praktijk van het werk. Daarin moet nog veel gebeuren (zie ook het onderzoek van J.K.T. Postma).
- sinds 2002/2003 de verbetering van het programma en projectmanagement. In een nota 'Van weiland tot woonwijk' is de ideaal programma-aanpak en de relatie met de projectaanpak gedefinieerd. Er zijn verbeter- en opleidingsprogramma's/bijeenkomsten georganiseerd. Met wisselend succes.
- sinds 2005/2006 wordt er een personele reductie doorgevoerd van 120 fte. Dit is een ingrijpende reductie van het personele bestand van de dienst RO/EZ. Intern is er een mobiliteitsbureau opgezet om de herplaatsingen van medewerkers te bevorderen. Deze operatie is/wordt betrekkelijk 'geluidloos' door de dienst uitgevoerd. Dit is een opmerkelijke prestatie in een ambtelijke organisatie.
- tevens worden er vanaf 2005 interne cultuurprogramma's en bijeenkomsten over competentie management georganiseerd. Ze dienen als een zelfreflectie op het functioneren van de dienst/de directie/de teams in het middenmanagement.

## **2.4 Cultuur van de dienst RO/EZ**

'De' cultuur van de dienst RO/EZ bestaat niet.

Er is minimaal sprake van twee geheel verschillende culturen in de dienst: die aan het Zuiderdiep en de Gotenburgweg.

De cultuur aan het Zuiderdiep is ontwikkelingsgedreven. Dit is de dominante cultuur van de dienst. Dit is ook politiek/bestuurlijk de cultuur die de meeste aandacht en kritiek krijgt.

De cultuur aan de Gotenburgweg is op de uitvoering en het beheer gericht.

Deze cultuur is minder in de politieke belangstelling, voor de bewoners/bedrijven in de stad en de wijken echter zeer bepalend voor hetgeen de dienst daadwerkelijk doet en tot stand brengt.

Een 'derde' cultuur in opkomst is die van de control.

Planning, vastlegging, voortgangscontrole en verantwoording staat voor de betrokken professionals vaak 'haaks' op ontwikkelen en uitvoeren. Dit is niet irreëel. De 'makers en doeners' zijn daarbij bang dat de cijfers en de verantwoording over de gevolgde procedures gaan overheersen. Een deel van de dienst ervaart de werkzaamheden in dit kader daardoor als (te) bureaucratisch.



## 3 Bevindingen

### 3.1 Management en interne werkprocessen

De dienst RO/EZ is een grote ambtelijke dienst (618 fte + externe inhuur). Door het conglomeraat van rollen dat de dienst vervult: plannen/bedenken/ontwikkelen/ondernemen/uitvoeren/adviseren/beheren is het duidelijk dat de dienst over veel realisatiemacht beschikt.

In een aantal werkprocessen is de dienst heel innovatief en succesvol bijvoorbeeld de wijkvernieuwing. Tevens is de dienst voor overheidsbegrippen op onderdelen bedrijfsmatig sterk bijvoorbeeld de ICT/klantgerichtheid: burgers kunnen probleemloos inloggen om informatie te krijgen over bestemmingsplannen en tevens inzicht krijgen in de voortgang van bouwplannen. Menige overheidsdienst doet het RO/EZ niet na.

Er is steeds meer aandacht voor de informatievoorziening, de financiële controle en verantwoording van de projecten en de planprocessen. Een evenwichtige cultuur van sturing en beheersing in relatie tot de primaire processen van planprocessen en projectuitvoering is echter nog niet bereikt (zie ook het onderzoek van J.K.T. Postma).

In de dienst is steeds meer aandacht voor de principes van programma- en projectmanagement. Dit wil echter niet zeggen dat er een evenwichtige verdeling is van de bestuurlijke/managerial verdeling van capaciteit/prioriteiten/controle en beheersing ten aanzien van de programma's en de projecten. Er is een 'natuurlijke' dominantie van de projecten. Die zijn fysiek zichtbaar en vragen in de uitvoeringsfase continu aandacht: managerial en in het geval van de sleutelprojecten ook politiek/bestuurlijk.

De hiërarchie van de dienst bestaat achtereenvolgens uit: de directie, de project- en programmaleiders/afdelingshoofden en ontwerpers/medewerkers. De organisatie kan alleen goed functioneren bij de gratie van een geaccepteerde en verantwoord gebruikte (grote mate van) professionele autonomie van de leidinggevenden op het midden managementniveau en heldere afspraken c.q. discipline ten aanzien van het opschalen van de problemen en knelpunten vanuit de projectteams en afdelingen, als deze niet vallen binnen de normale procedures en verantwoordelijkheidsverdeling.

Het topmanagement van de dienst is sterk inhoudelijk gericht op de grote plannen en de sleutelprojecten en niet zo zeer op de personeel- en organisatieprocessen van de dienst. Natuurlijk wel als er sprake is van bijzondere ingrepen, zoals de personeelsreductie met 120 fte of de speciale cultuur/competentieprogramma's. Maar het gaat juist om de gevolgen voor de 'normale' bedrijfscultuur. Daarin is er geen vanzelfsprekendheid ten aanzien van het aanspreken, beoordelen en doorbreken van de hiervoor beschreven professionele autonomie.

In het directiebestuur is er qua managementaandacht sprake van een onbalans tussen de (grote)projecten/programma's en het stadsbeheer. Tegelijkertijd is er sprake van twee werelden tussen het Zuiderdiep en de Gotenburgweg met de bijbehorende culturen van de professionals/ontwikkelaars en de uitvoerders/doeners die zich niet met elkaar mengen. Het gevolg van beide constatering is dat zich niet echt synergie voordelen voordoen in de keten van de dienst, zoals oorspronkelijk gedacht.

De dienst RO/EZ staat permanent onder druk van de buitenwereld indien samenwerkende partijen het niet eens zijn met de keuzes en de dienst toch in staat is zijn 'lijn' door te zetten. Dit is ook het geval als burgers in het kader van hun 'nimby-belang' de dienst attaqueren.

Opvallend is dat de medewerkers van de dienst ondanks (of misschien wel dankzij) al deze druk van in- en extern het vertrouwen in het (top) management behouden.

### **3.2 Verhouding met externe partners/partijen**

De professionaliteit, de uitvoeringskwaliteit en de successen van de dienst worden extern onderkend en onderschreven.

Tegelijkertijd wordt het functioneren van de dienst veelvuldig aan de kaak gesteld.

De meest gebruikte termen zijn: arrogant, eigengereid, dogmatisch, smaakpolitie, autistisch, hovaardig, non-communicatief, gebrek aan sensitiviteit, de 'keizers van het Zuiderdiep'.

Deze termen duiken in onze gesprekken op de meest onverwachte momenten op. Soms in relatie met samenwerkingspartners waarmee op zich goede en intense verbanden bestaan. Soms zijn ze verklaarbaar vanuit de ideologische belangen tegenstellingen tussen de markt en de overheid. Soms verwijzen ze op een onvruchtbare manier terug naar het verleden, waarbij bijvoorbeeld in de media steeds dezelfde etiketten worden opgeplakt. Toch is vaak niet de dienst, maar de politiek/het bestuur verantwoordelijk voor de gemaakte keuzes en is het niet terecht om die in de schoenen te schuiven van de dienst.

In de verhouding tot de externe partners is er sprake van vele samenwerkingsverbanden. Wij pretenderen niet een exacte analyse te hebben kunnen maken van die relaties. Toch ontkomen wij niet aan de conclusie dat de dienst te weinig participatief en faciliterend voor de toekomst is ingesteld. De verhoudingen tussen overheid en markt veranderen. De dienst RO/EZ redeneert/organiseert nog sterk vanuit de bestaande posities. Het 'Lokaal Akkoord' met de woningbouwcorporaties is een goede afspraak/stimulus voor de ontwikkeling van de woningbouwproductie in Groningen.

Tegelijkertijd gaat het uit van een aantal van de traditionele verhoudingen waarbij het ingenieursbureau van de dienst RO/EZ 'verplicht' wordt ingeschakeld voor de uitvoering. Ons inziens is dit in de toekomst niet houdbaar en niet wenselijk.

De inspraak- en bewonersparticipatie (stad/wijken) verloopt met vele 'ups en downs'. De vraag is of de dienst daarin altijd even heldere procedures volgt. Natuurlijk kan niet worden voorkomen dat de dienst kritiek over zich heen krijgt in het geval van typische lokale/bewonersbelangen, terwijl het algemeen belang moet prevaleren. Toch is het de vraag of de dienst zich voldoende bewust is van de noodzaak om systematisch/methodisch eenduidig te werk te gaan. Ook de ombudsman heeft zich in deze geest uitgelaten. Maatschappelijk blijft dit een lastig speelveld, maar er is voor de dienst wel een wereld te winnen.

Het succes met het Groninger Forum heeft in het verband van de dienst RO/EZ meerdere kanten. Na het echeq van de parkeergarage op de Grote Markt is het referendum deze keer zeer geslaagd. Toch is het de vraag of de dienst RO/EZ zich hier voor de ontwikkeling van het gebouw in de juiste positie bevindt. Immers de echte vraag betreft de toekomstige exploitatie. Dan zou het gewenst zijn dat de dienst OCSW als opdrachtgever van dit project gaat fungeren? Het is typerend voor de Groningse verhoudingen dat de dienst RO/EZ en niet de dienst OCSW – die als veel 'minder daadkrachtig' bekend staat – als opdrachtgever optreedt.

### 3.3 Macht en cultuur

Macht heeft vele vermeende en werkelijke 'bronnen'.

In de politiek tellen de feitelijke getalsverhoudingen. In de cultuur van de professionals telt de autoriteit (kennis en ervaring) van het gezag. In de ambtelijke bureaucratistische verhoudingen telt de informatiepositie. Zo kunnen we meerdere verklaringsgronden zoeken voor de legitimiteit van de aan de dienst RO/EZ toegekende macht.

Feit is dat de dienst RO/EZ beschikt over een verregaande professionaliteit en uitvoeringsmacht. Daardoor is er voortdurend sprake van kritiek, die meer voortkomt uit de institutionele machtsbronnen (zoals hiervoor genoemd), dan dat er sprake is van reële kritiek op feitelijk gedrag dat de dienst is te verwijten.

Echter niet kan worden onderschat het effect van de feitelijke macht, die ontstaat door de vele petten die de dienst op heeft:

- visionair/ontwerper en planvormer
- ondernemer en risicodragers voor de ontwikkeling
- uitvoerder met het eigen ingenieursbureau
- handhaver van wetten en regelgeving
- beheerder van de stad en wijken.

Externe partijen hebben daardoor – reëel of niet – in conflictsituaties het idee/gevoel dat de dienst wel heel gemakkelijk omgaat met de linker(planvorming) en rechter(handhaving)hand. Het is de tegenkant van het ketendenken en de bestuurskracht van het onder één dak organiseren van de verschillende organisatieonderdelen van de dienst.

Er is een evident verschil tussen de culturen van het ontwikkelingsbedrijf en het uitvoerings/beheersbedrijf van de dienst. Zoals gezegd heeft de ontwikkelingspoot in het topmanagement van de dienst (veel) meer aandacht dan het beheerbedrijf. Voor de toekomst is dit kwetsbaar. De stad is meer of in elk geval evenzeer gebaat bij kwalitatief hoogwaardig beheer. De grote aandacht voor nieuwe projecten en 'uitleggebieden' zal teruglopen. Hoewel dit in de eerste plaats een politiek/bestuurlijke keuze is, maakt het natuurlijk uit hoe de beleidsvoorbereiding in deze, vanuit de dienst RO/EZ gaat plaatsvinden.

Politiek/bestuurlijk wordt de Groningse cultuur van werken sinds 'jaar en dag' gekenmerkt door het zogenaamde wethoudersmodel. Dit houdt in dat er sprake is van een rechtstreekse politiek/bestuurlijke sturing van de dienst door een of meerdere wethouders in plaats van het collegiale bestuursmodel vanuit het hele college. Met de sterke positie van de PvdA in Groningen, leidde dit wethoudersmodel tot een grote mate van bestuurskracht, maar ook tot allerlei negatieve effecten door de gesloten bestuurscultuur tussen de wethouder(s) en de top van de dienst. De politiek/bestuurlijke relatie met de ambtelijke leiding van de dienst heeft gedurende een lange tijd – tweemaal 14 jaar – vele opvallende resultaten opgeleverd in het maatschappelijk 'gevoelige' werkterrein van de gebouwde omgeving. In de gemeenteraad en ook extern bij een aantal marktpartijen leidde dit vaak tot een gevoel van 'they rule this city'. Een aantal vertegenwoordigers in de raad verwoordden nog een ander 'effect': het calimero-gevoel. De grote, professioneel/sterke dienst aangestuurd door politiek/bestuurlijk machtige wethouders tegenover een gemeenteraad met een politiek/bestuurlijk te geringe invloed op de belangrijkste ontwikkelingen in de gebouwde omgeving van de stad.

Politiek/bestuurlijk is de langdurige – dominante – machtspositie van één politieke partij dus ongunstig geweest voor een open houding van de dienst naar de gemeenteraad en externe partijen. Ook portefeuillehouders van andere partijen die bestuursrollen ten opzichte van de dienst vervulden hebben deze cultuur niet kunnen doorbreken. Tot het aantreden van dit nieuwe college (PvdA/Groen Links/SP) heeft het derhalve niet tot nieuwe verhoudingen in de samenwerking met de dienst geleid. Het nagestreefde bestuursmodel van een collegiaal bestuur is nog allerminst een feit.

## 4 Antwoorden op vraagstelling

1

*Is de bedrijfscultuur van de dienst RO/EZ een oorzaak van de basisfouten bij het Europapark?*

Ja, de aandacht van het (top)management is sterk inhoudelijk en resultaatgericht. Daardoor komt de financiële en controlkant van de bedrijfsprocessen op de tweede plaats. Hoewel de control en verantwoordingsinformatie over de projecten is verbeterd, is deze nog niet 'op orde'. Door de dienst is er niet 'gestuurd' op de kredietaanvragen voor het Europapark. Dit is een basisfout in de verhoudingen tussen een ambtelijke dienst en een politiek verantwoordelijk bestuur. Het budgetrecht van de gemeenteraad is er bij in het geding.

2

*Welke factoren belemmeren een open houding naar externe partijen en naar het college van B&W en de gemeenteraad?*

De traditie van de dienst RO/EZ is dat de dienst veel projecten zelf uitvoert en realiseert. De dienst vervult vele rollen van planvorming tot en met uitvoering en beheer. Binnen de dienst bestaat een sterk ontwikkelde cultuur van (architectonische) kwaliteit. De positieve kant hiervan is dat de dienst tot veel in staat is, gebaseerd op hoge professionele normen. Het nadeel van al deze mogelijkheden en werkcultuur van de dienst is dat men de neiging heeft met externe partijen samen te werken op de condities die door de dienst worden bepaald. Indien hieraan bewust gekozen politiek/bestuurlijke standpunten ten grondslag liggen is dit prima. Als dit het gevolg is van impliciete keuzes, tradities en 'eigen' belangen is het verkeerd. Het werpt dan drempels op om in een steeds meer participatief ingestelde samenleving in een 'gelijkwaardige' samenwerkingsverhouding met externe partijen te komen. Gedurende een lange reeks van jaren is er sprake geweest van een dominante politiek/bestuurlijke relatie tussen de lijsttrekker van de grootste partij in het college en de gemeenteraad en de dienst.

Dit in combinatie met het gegeven dat de dienst RO/EZ de grootste dienst van de gemeente Groningen is met absoluut en relatief de grootste budgetten om te kunnen investeren en innoveren. Als de betreffende wethouder dan ook nog de meest ervaren en gezaghebbende wethouder is, ontstaat er gemakkelijk een dominante cultuur met grote kans op ongewenste kenmerken. Bijvoorbeeld dat de dienst eraan 'gewend' raakt dat alle projecten naar het eigen inzicht en dat van de betreffende wethouder kunnen worden gerealiseerd. En dat de wethouder zorgt voor de politieke rugdekking in het college en in de raad. Door het ontbreken van een countervailing power vanuit het politiek bestuurlijke 'systeem' leidt het er toe dat de dienst dan onvoldoende alert is om beleidsgevoelige vraagstukken in de uitvoering van de projecten 'op te schalen' in geval van knelpunten of problemen. Ook leidt het er gemakkelijk toe dat de dienst onvoldoende werkvormen heeft ontwikkeld om vraagstukken en risico's die zich in grote projecten aandienen vooraf en 'tijdens de rit' op de politiek/bestuurlijke agenda van het college en de raad te krijgen.

Het nieuwe college van B&W streeft een meer collegiale bestuursstijl na.

Het is zeer de vraag of de politiek/bestuurlijke 'structuur' met 4 portefeuillehouders tot een zodanige bestuurskracht leidt dat de dienst daardoor op een andere wijze gaat functioneren.

Als gevolg van de dualisering bepaalt de raad zijn eigen agendering van de raadscommissies. Dit is niet uitnodigend voor een dienst om vooraf en op het moment dat zich de vraagstukken voordoen voor grote projecten en/of programma's de juiste politiek/bestuurlijke aandacht te krijgen. De verantwoordingscultuur (rekenkameronderzoeken) in de raad heeft er niet toe geleid dat er in meer open verhoudingen met de dienst wordt gecommuniceerd.

Hier ligt een belangrijke taak voor het nieuwe college, de portefeuillehouders en het presidium van de raad.

Er zal veel tijd en energie 'over en weer' geïnvesteerd moeten worden om de huidige verhoudingen te doorbreken. Bovendien vraagt het veel talent van gekozen volksvertegenwoordigers om de complexiteit van de grote projecten en/ of programma's te doorgronden, daar de juiste politieke keuzes in te maken en daaraan adequate politiek/bestuurlijke sturing (portefeuillehouders/college) te geven.

### **3**

#### ***Is de dominante bedrijfscultuur typisch voor de dienst RO/EZ Groningen?***

Neen, vergelijkbare bedrijfsculturen treft men ook aan in andere grote uitvoeringsdiensten zoals bijvoorbeeld Rijkswaterstaat of de dienst Gemeentewerken in Rotterdam.

Er heerst in dergelijke organisaties een professioneel werkklimaat sterk gericht op het bereiken van inhoudelijke resultaten. Op zichzelf is dat uitstekend, mits men zich bestuurlijk en managerial er voldoende van bewust is welke risico's er aan zo'n bedrijfscultuur kleven. Bijvoorbeeld dat er minder sensitiviteit is voor de maatschappelijke eisen en veranderingen. Er wordt veelal gedacht en gewerkt vanuit de beleidskaders en de bestaande productie en werkwijzen van de dienst. Het van 'buiten naar binnen' redeneren en handelen, alsmede de veranderende maatschappelijke eisen laten doordringen en/of laten prevaleren komt dan niet of te weinig van de grond.

De specifieke vragen gesteld in het kader van het deelonderzoek naar de cultuur worden in bijlage 1 beantwoord.

## 5 Aanbevelingen

### 1

#### **Voorkom vanuit de politiek/het bestuur een foute afrekencultuur**

De basisfout van het niet tijdig aanvragen van het krediet voor het Europapark heeft geleid tot veel politiek/bestuurlijke commotie.

Daardoor ontstaat er gemakkelijk een 'natuurlijke' reactie om het aftreden te eisen van de politiek verantwoordelijke bestuurders.

Tevens ontstaat er gemakkelijk de reactie om het aftreden te eisen van het verantwoordelijke management van de dienst.

In de door de drie onderzoeken uitgezochte en geanalyseerde feiten wordt duidelijk dat er in het geval van het Europapark geen sprake is van het bewust, willens en wetens, achterhouden van informatie of het bewust manipuleren van gegevens door de dienst RO/EZ.

Onze conclusie is: er zijn veranderingen nodig in de werkwijze van de dienst, van het college en van de raad. Het is niet aan ons als onderzoekers om een politieke afweging te maken.

### 2

#### **Stel een verandermanager aan voor tenminste 2 jaar**

Bij de dienst dient in de directie een verandermanager te worden aangesteld, gericht op het verbeteren van de managementcultuur, waarbij er meer aandacht dient te komen voor 'planning en control', voor een betere informatie-uitwisseling met college en raad en voor de bedrijfsstrategie van de dienst in de toekomst (zie punt 3).

De aanstelling van deze verandermanager dient in overleg met de algemeen directeur van de dienst RO/EZ tot stand te komen. In dat overleg dient tevens nagegaan te worden welke consequenties er voortvloeien uit de aanstelling van de verandermanager voor de bestaande portefeuilleverdeling in de directie.

Deze verandermanager wordt aangesteld door het college van B&W. Hij rapporteert over de uitvoering van de veranderingen en de voortgang van zijn werkzaamheden rechtstreeks aan een bestuurlijk team vanuit het college onder leiding van de burgemeester met daarin de portefeuillehouders RO en Financiën.

### 3

#### **Ontwikkel een bedrijfsstrategie voor de toekomst van RO/EZ**

Een speciaal onderdeel van de opdracht aan de verandermanager is het zorgdragen voor de ontwikkeling van een bedrijfsstrategie voor de toekomst van RO/EZ.

De bedrijfsstrategie dient te worden gebaseerd op een inventarisatie van de maatschappelijke opgaven van de dienst in de toekomst, de veranderingen in de externe eisen aan de dienst en de samenwerkingsrollen met externe partners.

Deze bedrijfsstrategie dient praktisch vertaald te worden in organisatiescenario's voor de dienst met concrete analyses voor alle relevante bedrijfsonderdelen, zoals bijvoorbeeld het wel/niet in stand houden van een eigen ingenieursbureau. En indien ja, in welke omvang met welke competenties en welke bijbehorende werkwijzen van de professionals.

In de analyses voor de toekomst en de bijbehorende organisatiescenario's dient nagegaan te worden of de dienst in de toekomst niet beter kan worden gesplitst in een 'ontwikkel dienst' en een 'beheer dienst'. Immers er treedt in de toekomst een verschuiving op waarbij er minder, maar wel specifieke ontwikkelopgaven voor de stad blijven en steeds meer aandacht uit zal

## **Andersson Advies**

moeten gaan naar de kwaliteit van het beheer en toezicht en handhaving in de openbare ruimte en de wijken.

Bijkomende voordelen van de splitsing van de dienst zijn betere politiek/bestuurlijke sturingsmogelijkheden en minder risico van verkeerde machtsconcentratie, doordat een aantal van de huidige rollen/petten van de dienst worden gescheiden.

## **Bijlage 1**

### **Specifieke vragen en antwoorden deelonderzoek cultuur**

*A*

*Hoe kunnen basisfouten als bij het Europapark ontstaan, ondanks een omvangrijke set met maatregelen om de sturing en beheersing te versterken? Vormt de bedrijfscultuur een belemmering bij het invulling geven aan de administratieve organisatie?*

Het eerste deel van de vraag is hiervoor reeds in de rapportage beantwoord, als een van de centrale vragen voor het onderzoek naar de cultuur.

Het antwoord op het tweede deel van de vraag luidt als volgt.

De bedrijfscultuur, waarbij een overheersende betekenis wordt toegekend aan inhoud van beleid en ontwikkeling en uitvoering van projecten, is een belemmering om invulling te geven aan de administratieve organisatie. Van belang is dan ook dat op het directieniveau meer gewicht wordt toegekend aan de planning en controlprocessen. Er dient een betere balans te worden aangebracht tussen de directeur projecten en de directeur dienstverlening en control. De verandermanager dient in overleg met de algemeen directeur maatregelen voor te stellen om de werkwijze van het directiebestuur aan te passen. Tevens moet meer nadruk worden gelegd op de signaleringstaak van de planeconomen in het geval van afwijkingen/financiële knelpunten in de projecten. Zie ook de aanbevelingen in het kader van het onderzoek van Postma.

*B*

*Welke factoren belemmeren een open houding naar externe partijen (omgevingssensitiviteit) en naar college en gemeenteraad?*

Deze vraag is reeds hiervoor in de rapportage behandeld als een van de centrale vragen voor het onderzoek naar de cultuur.

*C*

*Heeft de dienst de wethouder direct geattendeerd op de noodzaak de raad direct te informeren over de financiële problemen in de grondexploitatie Europapark?*

Deze vraag wordt uitvoerig behandeld in de onderzoeksrapportages van Klaassen en Postma.

*D*

*Heeft de dienst zich gehouden aan de afspraak afwijkingen groter dan € 45.000 te melden en heeft de dienst het college voorgesteld in geval van afwijkingen de raad te informeren?*

Deze vraag wordt uitvoerig behandeld in de onderzoeksrapportages van Klaassen en Postma.

*E*

*Waarom komen signalen over problemen bij projecten of bedrijfsprocessen niet of niet tijdig bij het college? Bereiken die signalen de directie eigenlijk wel (wordt er adequaat opgeschaald) en zo ja waarom gebeurt daar dan soms niks mee?*

Voor projectleiders gelden er afspraken om knelpunten/afwijkingen in de projecten te melden in het reguliere werkoverleg. 'Echte' problemen worden opgeschaald naar het directiebestuur, het sectoroverleg of het afstemmingsoverleg.

Er kunnen door de projectleiders verkeerde inschattingen worden gemaakt, waardoor problemen ontstaan die groter zijn dan zich aanvankelijk liet aanzien.



Doordat de cultuur van de dienst sterk is gericht op het behalen van resultaat en het realiseren van projecten, loopt de financiële beheersing van een project de kans in 'een tweede positie' te komen. Dit wordt versterkt door 'de hiërarchie' binnen de directie, waarbij de algemeen directeur en de directeur projecten duidelijk 'leading' zijn en in de eerste plaats gericht op de inhoud en realisatie van de projecten. Voor de sleutelprojecten gelden speciale afspraken. Hierover wordt aan twee directeuren gerapporteerd.

Aan het college en de raad worden hierover aparte voortgangsrapportages uitgebracht. De vraag is of de informatie-uitwisseling en de bespreking daarvan effectief gebeurt. Zie de aanbevelingen in de onderzoeken van Postma en Klaassen.

*F*

*Heeft de dienst de wethouder geadviseerd de raad een aanvullend krediet te vragen en op welk moment heeft de dienst de wethouder dit advies gegeven?*

Deze vraag wordt uitvoerig behandeld in de onderzoeksrapportages van Klaassen en Postma.

*G*

*Heeft de dienst het college geadviseerd de raad een aanvullend krediet te vragen en op welk moment heeft de dienst het college dit advies gegeven?*

Deze vraag wordt uitvoerig behandeld in de onderzoeksrapportages van Klaassen en Postma.

*H*

*Indien de dienst deze adviezen niet gegeven heeft, waarom niet?*

Deze vraag wordt uitvoerig behandeld in de onderzoeksrapportages van Klaassen en Postma.

*I*

*Is de dominante bedrijfscultuur typisch voor de dienst RO/EZ in Groningen of is die cultuur exemplarisch voor organisaties die grote projecten.*

Deze vraag is hiervoor in de onderzoeksrapportage behandeld als een van de centrale vragen voor het onderzoek naar de cultuur.

*J*

*Waarom heeft de dienst RO/EZ de informatiebijeenkomst gebruikt om de kredietoverschrijding Europapark te melden?*

Deze vraag wordt uitvoerig behandeld in de onderzoeksrapportage van Klaassen.

*K*

*Zijn medewerkers van de dienst RO/EZ zich er voldoende van bewust dat de wijze waarop zij hun functie uitoefenen en zich in het openbaar uiten, effect kan hebben op het beeld dat burgers en bedrijven zich van de gemeente Groningen vormen?*

*L*

*Had de dienstleiding vooraf kennis van deze publicaties?*

*M*

*Zo ja, waarom heeft de dienstleiding deze publicaties toegestaan?*

Er is ons inziens geen aanleiding om te veronderstellen dat medewerkers van de dienst RO/EZ zich niet bewust zouden zijn van het feit dat hun functie-uitoefening publiek effect kan hebben. Er zijn twee interne publicaties, een in het personeelsblad Apropos en een enquête op intranet, door het Dagblad van het Noorden opgevat als zouden de medewerkers van de dienst RO/EZ de politiek niet serieus nemen.

## **Andersson Advies**

De publicaties betroffen een kritische column, waarin de dienst de spiegel wordt voorgehouden en een enquête met de vraag of de ambtenarij de gemeente bestuurt, waarop drie medewerkers met uiteenlopende antwoorden hebben gereageerd.

De directie heeft niet vooraf kennis genomen van deze publicaties. Het personeelsblad heeft een onafhankelijke redactie. Het intranet wordt 'gerund' door de afdeling communicatie, grotendeels gebruikt voor het uitwisselen van interne informatie binnen de dienst. Het Dagblad van het Noorden heeft de interne publicaties van een onbekende bron ontvangen en voorafgaand aan de publicatie niet bij de dienst geïnformeerd naar de context van de publicaties.

**Bijlage 2**  
**Namen geïnterviewde personen**

**Dienst RO/EZ**

|                  |  |
|------------------|--|
| Arie Wink        | algemeen directeur   |
| Joke Cuperus     | directeur Stadsbeheer  |
| Wim Duursema     | directeur Dienstverlening & Control tot september 2007                       |
| Bert Popken      | directeur Projectontwikkeling  |
| Rob van Vliet    | projectleider Regiotram, tot oktober 2007 directeur Ruimtelijke Ontwikkeling |
| Martin van Wijck | waarnemend directeur Ruimtelijke Ontwikkeling                                |

|                 |                                     |
|-----------------|-------------------------------------|
| Bernhard Kromme | afdelingshoofd Communicatie en P&O  |
| Sikko Postma    | afdelingshoofd Projecten            |
| Walter Reinke   | afdelingshoofd Vastgoedontwikkeling |
| Niek Verdonk    | stadsbouwmeester                    |

|                    |               |
|--------------------|---------------|
| Elzo Dijkhuis      | projectleider |
| Jelle Dijkstra     | projectleider |
| Fokke van der Veer | projectleider |
| Theo Zaal          | projectleider |

|             |   |
|-------------|---|
| Kor Sikma   | voorzitter Ondernemingsraad                                   |
| Dick Osinga | beleidsmedewerker Stadsbeheer, ex-secretaris Ondernemingsraad |

|                     |  |
|---------------------|--|
| Marcel Bloemkolk    | senior beleidsmedewerker programmacoördinatie afdeling Beleidsontwikkeling |
| Jan van de Bospoort | senior landschapsarchitect afdeling Ruimtelijke Plannen                    |
| Jaap Haks           | senior projectadviseur afdeling Wonen en Monumenten                        |
| Cor van de Klaauw   | beleidsmedewerker afdeling Verkeer en Vervoer                              |
| Peter de Wolf       | stadsdeelcoördinator   |

|                   |  |
|-------------------|--|
| Truus van Dijken  | programmacoördinator Control afdeling Planning en Bedrijfsvoering en Informatievoorziening |
| Jouke Haringsma   | senior medewerker exploitatiebeheer afdeling Vastgoedontwikkeling                          |
| Joost Nijholt     | projectadministrateur afdeling Financiële Informatie en Administratie                      |
| Henk Slagter      | teamleider afdeling Vastgoedontwikkeling   |
| Ietjen Veenstra   | algemeen financieel beleidsmedewerker afdeling Financiële Informatie en Administratie      |
| Henriëtte Wassink | afdelingshoofd Financiële Informatie en Administratie                                      |

**B&W**

|                 |                    |
|-----------------|--------------------|
| Jacques Wallage | burgemeester       |
| Henk Bakker     | gemeentesecretaris |
| Karin Dekker    | wethouder          |
| Jaap Dijkstra   | wethouder          |
| Jannie Visscher | wethouder          |
| Frank de Vries  | wethouder          |

## Andersson Advies

### Raad

|                |                                |
|----------------|--------------------------------|
| Betty de Boer  | fractievoorzitter VVD          |
| Drewes de Haan | fractievoorzitter GroenLinks   |
| David de Jong  | fractievoorzitter ChristenUnie |

### Diensten

|                  |                                 |
|------------------|---------------------------------|
| Rob Kievitsbosch | directeur OCSW                  |
| Mieke Kortbeek   | directeur Milieudienst          |
| Koen Eekma       | hoofd strategie en ontwikkeling |
| Alfred Kazemier  | hoofd bestuursadvisering        |

### Extern

|                |  |
|----------------|--|
| Willy Kol      | gemeentelijke Ombudsman                              |
| Kees van Twist | directeur Groninger Museum                           |
| Theo Venema    | Groningen City Club                                  |
| Dietmar Werner | directeur Volker Wessels Vastgoed, voorzitter Neprom |

|                |   |
|----------------|---|
| Koen Schuiling | directeur TCN SIG Real Estate, ex-wethouder |
| Willem Smink   | adviseur Boer & Croon, ex-wethouder         |

|                            |   |
|----------------------------|---|
| Pieter Bregman             | directeur Nijestee                                      |
| Yvonne Geerdink            | directeur IN  |
| Jurjen van der Meer        | directeur DeZwarteHond/ex-voorzitter commissie Welstand |
| Albrechtus Tebbens Toringa | makelaardij Tebbens Toringa                             |

|                 |  |
|-----------------|--|
| Willem Aanstoot | burger uit de stad                             |
| Roel Dijkhuis   | hoofdredacteur RTV Noord                       |
| Wim Post        | woordvoerder Commissie Mooi Wonen Bruilweering |
| Robert Prummel  | bewonersbelangen Lodewijkstraat en omgeving    |