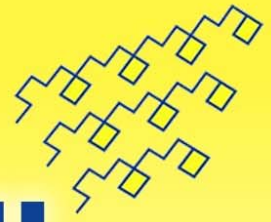


Spijkennisse... Zo slecht nog niet!



Een onderzoek naar de manier van werken in de gemeente Spijkennisse



Arthur Teeuw
284032
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen, Bestuurskunde
Begeleider EUR: dr. F. B. van der Meer
Begeleider gemeente Spijkennisse: drs. B. W. de Heer
Spijkennisse, 2007

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van vier jaar studeren aan de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. In de zomer van 2003 stapte ik 'in' deze studie zonder, zoals zo veel studenten, een echt beeld te hebben van wat ik nu precies hiermee wilde gaan doen. Vier jaar studeren hebben mij echter gevormd en inmiddels weet ik, net als veel van die medestudenten wel welke richting ik in de toekomst op wil. Mijn studie en deze scriptie hebben mijn interesses voor politiek-bestuurlijke problemen en organisatievraagstukken aangewakkerd.

Naast de studie had ik het geluk om via mijn stage terecht te komen bij een werkgever die de wil en bereidheid had om in mij te investeren. Ik ben de gemeente Spijkenisse dan ook zeer dankbaar dat zij mij de kans gaf om in haar opdracht dit onderzoek te schrijven. Vanuit mijn positie op de afdeling bestuursondersteuning was het voor mij mogelijk om een analyse te maken van de manier van werken tussen de politiek, het bestuur en de ambtelijke organisatie en te onderzoeken wat deze manier van werken betekent voor de mate waarin in Spijkenisse effectief wordt bestuurd. Het organisatieontwikkelingstraject "Op Koers" neemt hierbij een centrale plaats in omdat dit traject de organisatie de afgelopen jaren flink heeft veranderd.

Graag wil ik op deze plek iedereen bedanken die direct of indirect meegewerkt heeft aan het tot stand komen van deze scriptie. Binnen de gemeente Spijkenisse was iedereen altijd bereid om mee te denken en mee te werken aan mijn onderzoek. Een bijzonder woord van dank is dan ook gericht aan alle respondenten die hun medewerking wilden verlenen. Joop Pol (gemeentesecretaris), Loek Bal (sectordirecteur), Pim de Jong (afdelingshoofd UWB) en Jitse de Vries (afdelingshoofd Publiekszaken) als leidinggevenden wil ik bedanken voor hun open en constructieve houding naar mij toe. Daarnaast zijn er binnen de gemeente vele mensen geweest die hun interesse toonden in mijn onderzoek, helaas zijn het er te veel om allemaal te noemen maar de medewerkers van de griffie en bestuursondersteuning (Annemarie, Daphne, Hein, Will en Winifred) en mijn kamergenoten gedurende de afgelopen zes maanden (John, Maarten, Sjef en vooral Raymond) wil ik toch in het bijzonder bedanken voor hun steun en afleiding als ik even geen "Op Koers" meer kon horen.

Het schrijven van deze scriptie was een 'project' dat mij zeven dagen per week en (bijna) 24 uur per dag bezig hield. Ik wil dan ook de mensen bedanken die dit hele proces van nabij hebben meegemaakt en mij in alle opzichten hebben gesteund. Mijn ouders, broer, oma, familie en vrienden hebben ieder op hun eigen manier mij gestimuleerd om verder te gaan en dit 'project' te voltooien.

Tot slot wil ik twee personen bedanken zonder wie dit resultaat er niet geweest was. Allereerst Barbera de Heer als begeleider vanuit de gemeente Spijkenisse voor haar intensieve begeleiding en adviezen, stimulerende woorden en het openen van werkelijk alle deuren voor mij.

Ten tweede en als laatste in dit voorwoord, maar zeker niet de minste, wil ik mijn scriptiebegeleider vanuit de Erasmus Universiteit Frans Bauke van der Meer bedanken voor zijn altijd ter zake doende adviezen, opbouwende kritiek, open houding en vertrouwenwekkende woorden.

Alle steun heeft bijgedragen aan het nu voor u liggende eindresultaat.

Arthur Teeuw
Spijkenisse, juni 2007

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
Samenvatting	5
Hoofdstuk 1: Inleiding en onderzoeksopzet	7
1.1 "De Stille Evolutie" en "Op Koers"	7
1.2 Probleemanalyse	8
1.3 Probleemstelling	9
1.4 Leeswijzer	10
Hoofdstuk 2: De veranderende organisatie, de lerende organisatie, interactie en effectief bestuur theoretisch beschouwd	12
2.1 Inleiding	12
2.2 De veranderende organisatie: vijf perspectieven	13
2.2.1 <i>Het beleidsperspectief</i>	13
2.2.2 <i>Het structuurperspectief</i>	13
2.2.3 <i>Het machtspectief</i>	13
2.2.4 <i>Het individueel psychologisch perspectief</i>	14
2.2.5 <i>Het cultureel perspectief</i>	14
2.3 De lerende organisatie	15
2.3.1 <i>Leren</i>	15
2.3.2 <i>Conclusie leren</i>	18
2.4 Interactie: organisatie als netwerk en de organisatiecultuur	19
2.4.1 <i>Organisatie als netwerk</i>	19
2.4.2 <i>Organisatiecultuur</i>	23
2.4.3 <i>Conclusie interactie</i>	24
2.5 Effectief bestuur	25
2.5.1 <i>Effectief bestuur theoretisch beschouwd</i>	26
2.5.2 <i>Effectief bestuur in Spijkenisse</i>	27
2.5.3 <i>Conclusie effectief bestuur</i>	29
2.6 Relaties	30
Hoofdstuk 3: Onderzoeksaanpak	33
3.1 Inleiding onderzoeksaanpak	33
3.2 Leren	33
3.3 Interactie	34
3.4 Effectief bestuur	36
3.5 Methoden	37
3.6 Analysemodel	38
Hoofdstuk 4: Analyse	39
4.1 Ontwikkelingen in Spijkenisse	40

4.1.1	<i>Ontwikkelingen binnen Publiekszaken</i>	41
4.1.2	<i>Ontwikkelingen binnen Uitvoering Werk en Bijstand</i>	43
4.1.3	<i>Conclusie ontwikkelingen</i>	43
4.2	De effecten van "Op Koers" op de manier van samenwerken	44
4.2.1	<i>Spijkennisse leert</i>	45
4.2.2	<i>De cultuurverandering in Spijkennisse</i>	47
4.2.3	<i>De effecten van de cultuurverandering op de manier van samenwerken binnen de gemeente Spijkennisse</i>	50
4.2.4	<i>De takendiscussie in Spijkennisse</i>	50
4.2.5	<i>De effecten van de takendiscussie op de manier van samenwerken binnen de gemeente Spijkennisse</i>	51
4.2.6	<i>De effecten van de structuurverandering op de manier van samenwerken binnen de gemeente Spijkennisse</i>	51
4.2.7	<i>Conclusie en theoretische invalshoek</i>	52
4.3	Interactie in de ambtelijke organisatie van Spijkennisse	54
4.3.1	<i>Relaties binnen de gemeente Spijkennisse</i>	55
4.3.2	<i>Het verbeterd sectorenmodel en integraliteit</i>	57
4.3.3	<i>Repertoires</i>	58
4.3.4	<i>Communicatie</i>	60
4.3.5	<i>Conclusie en aandachtspunten om de manier van samenwerken te verbeteren</i>	60
4.4	De mate van effectief bestuur in Spijkennisse	62
4.4.1	<i>Een gemeentebreed beeld van effectief bestuur</i>	62
4.4.2	<i>Effectief bestuur op de afdeling Publiekszaken</i>	65
4.4.3	<i>Effectief bestuur op de afdeling Uitvoering Werk en Bijstand</i>	66
4.4.4	<i>Effectief bestuur per fase van de beleidscyclus</i>	68
4.5	Evaluatie van "Op Koers"	70
Hoofdstuk 5: Conclusies en aanbevelingen		72
5.1	Conclusies	72
5.2	Aanbevelingen	75
5.2.1	<i>Prioriteit: implementatie VSM</i>	75
5.2.2	<i>Evalueren om effectiever te besturen</i>	75
5.2.3	<i>Actieve in plaats van reactieve raadsleden</i>	75
5.2.4	<i>De toekomst van "Op Koers"</i>	76
Literatuur		77
Respondenten		80

Samenvatting

Dit onderzoek kan gezien worden als een verdieping in de gemeentelijke organisatie van Spijkenisse. Centraal in het onderzoek staat de mate waarin in Spijkenisse sprake is van effectief bestuur. De vraagstelling van het onderzoek luidt:

Leidt de manier van samenwerken in de veranderende ambtelijke organisatie tot het effectiever besturen van Spijkenisse en waar moet Spijkenisse zich verbeteren om nog effectiever te besturen en adequater te reageren op ontwikkelingen?

Tussen 2003 en 2007 is de eerste fase van het organisatieontwikkelingstraject "Op Koers" doorgevoerd. Inmiddels is het vervolgtraject van "Op Koers" gestart. Dit onderzoek geeft onder andere aan welke effecten "Op Koers" heeft gehad op de gemeente Spijkenisse. De verandering van de gemeentelijke organisatie onder invloed van "Op Koers" kan gezien worden als startpunt voor dit onderzoek. De veranderingen hebben invloed op de manier van samenwerken. Dit is dan ook een concept dat uitgebreid aan bod komt. Mede omdat de manier van samenwerken al bepalend is voor de mate van effectief bestuur. De gemeentelijke organisatie wordt daarnaast geconfronteerd met ontwikkelingen in haar omgeving die zowel het veranderproces als de samenwerking kunnen beïnvloeden. Deze ontwikkelingen krijgen dan ook aandacht.

Bij het onderzoeken van de mate van effectief bestuur in Spijkenisse is een aantal theoretische uitgangspunten gehanteerd. Allereerst zijn er diverse perspectieven op veranderende organisaties. In Spijkenisse zijn de veranderingen vanuit "Op Koers" te verklaren vanuit het individueel psychologisch en het machtsperspectief omdat binnen deze perspectieven veranderingen vanuit de top van de organisatie worden gestuurd en omdat interventies gericht zijn op het individu.

Het organisatieontwikkelingstraject "Op Koers" maakt van Spijkenisse eveneens een lerende organisatie. In Spijkenisse is sprake van drieslagleren. De essentiële principes waarop de organisatie is gebaseerd zijn ter discussie gesteld en vanuit "Op Koers" onder de aandacht van de medewerkers gebracht. "Op Koers" bestond uit drie verandertrajecten die collectief in de organisatie zijn overgenomen: cultuurverandering, de takendiscussie en een structuurverandering. De collectieve verandering door "Op Koers" is mede te verklaren vanuit de top-downbenadering waarmee het traject is geïmplementeerd.

De veranderende en lerende organisatie heeft invloed gehad op de manier van samenwerken in Spijkenisse. De cultuurverandering uitte zich in de vorm van zes koersbepalingen voor medewerkers: resultaatgerichtheid, klant- en servicegerichtheid, integriteit, samenwerken, management aan het roer en trots. Uit het onderzoek blijkt dat deze cultuurverandering een positieve bijdrage heeft geleverd aan de manier van werken in Spijkenisse. De takendiscussie leidde tot verzelfstandigingen van afdelingen en een uitstroom van 57-plussers uit de gemeentelijke organisatie. De takendiscussie heeft bijgedragen aan het effectiever werken van de ambtelijke organisatie. Met minder medewerkers zijn de resultaten van de organisatie verbeterd. De structuurverandering heeft geleid tot de implementatie van het Verbeterd Sectoren Model (VSM). Dit model draagt bij aan de mate waarin integraal gewerkt wordt binnen Spijkenisse. Alleen moet binnen de nieuwe structuur nog naar afstemming tussen de onderdelen worden gezocht.

De manier van samenwerken draagt bij aan de mate van effectief bestuur. Dit is onderzocht op de case-afdelingen Publiekszaken en Uitvoering Werk en Bijstand. Daarnaast is voor zover mogelijk een gemeentebreed beeld van effectief bestuur gegeven. Binnen het theoretische beeld van effec-

tief bestuur passen de caseafdelingen uitstekend. Gemeentebreed is het gebrek aan evaluatie een terugkerend aspect dat de mate van effectief bestuur negatief beïnvloedt.

Om in de toekomst effectiever te reageren op maatschappelijke ontwikkelingen is geanalyseerd of Spijkenisse iets kan leren van "Op Koers". Vanuit "Op Koers" kan vooral geconcludeerd worden dat het communicatietraject in het vervolg aandacht verdient. Het belangrijkste winstpunt uit "Op Koers" is de bewustwording die in de organisatie is gecreëerd.

De manier van samenwerken en de mate van effectief bestuur in Spijkenisse worden door vrijwel alle respondenten als bovengemiddeld ervaren. Er is nog een aantal aandachtspunten dat verbeterd kan worden:

1. De implementatie van het VSM dient veel aandacht te krijgen;
2. Er dient meer geëvalueerd te worden om effectiever te besturen;
3. De rol van de raadsleden dient actief in plaats van reactief te worden;
4. De communicatie bij het vervolgtraject van "op Koers" en andere veranderingstrajecten in de toekomst verdienen extra aandacht.

De conclusie van het onderzoek is dat Spijkenisse qua manier van samenwerken en mate van effectief bestuur het goed doet. De stad die de laatste jaren steeds meer aanhikt tegen haar negatieve imago kan zichzelf prijzen als het gaat om de manier van werken en de manier waarop wordt bestuurd. De conclusie van het onderzoek is samen te vatten in de titel van dit onderzoek: Spijkenisse... Zo slecht nog niet!

1. Inleiding en onderzoekopzet

1.1 "De Stille Evolutie" en "Op Koers"

Het Nederlands lokaal bestuur stond de afgelopen jaren in het teken van vernieuwing (Derksen, 2001: 79). De inrichting van overheidsorganisaties is al lang niet meer volgens het bureaucratische model zoals Weber dat ooit voor de (westerse) democratieën schetste. Het bureaucratisch model heeft plaatsgemaakt voor een complex netwerk van organisaties en bestuurslagen. Dit complexe netwerk is ontstaan door twee trends. Ten eerste, de veranderingen in het overheidsapparaat door de groei van overheidstaken. Ten tweede, het afstoten en uitbesteden van taken door de overheid. (Van Thiel en Homburg, 2000: 1-3).

De gemeente Spijkenisse is als vanzelfsprekend ook geconfronteerd met deze trends en heeft hier de afgelopen jaren beleid op gemaakt. In deze scriptie staat de organisatieontwikkeling van de gemeente Spijkenisse centraal.

Als introductie op dit onderzoek zal ik in het kort de staat van de gemeente Spijkenisse halverwege 2002 weergeven. Honderd dagen na zijn aantreden schreef gemeentesecretaris Pol in juli 2002 de notitie 'Managen dat het een aard heeft', waarin hij een beeld schetste van de situatie waarin onder andere de ambtelijke organisatie zich op dat moment bevond. Het ambtelijk apparaat kende een verdeling in drie sectoren (Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer, Welzijn en Bestuur) en daarnaast de afdelingen Bestuursondersteuning, Communicatie en Representatie en de Brandweer die de gemeentesecretaris direct ondersteunden. De gemeentesecretaris (2002: 1) merkte onder andere op dat er in 2002 niet de mogelijkheid bestond om nieuwe manieren van samenwerken, versterking van de integraliteit en een krachtigere bedrijfsvoering te ontwikkelen binnen het sectorenmodel, omdat veel onderwerpen sectoroverstijgend waren.

Op zeventien december 2002 publiceerde het managementteam de visienotitie 'De stille evolutie' (Collegedadvies 30-06-2004). Hierin heeft het managementteam van Spijkenisse zijn visie op de ontwikkeling van de organisatie voor de periode 2004-2007 uiteengezet.

Het managementteam van de gemeente stelde zichzelf hierin drie doelen:

- niet reorganiseren, maar evolueren, met als uitgangspunt een betere dienstverlening aan de klant;
- de bedrijfscultuur omvormen van overwegend passief en defensief naar constructief en mens-, prestatie- en klantgericht;
- bezinning op de rollen van de gemeente als uitvoerder en regisseur met flexibele instrumenten (gemeente Spijkenisse, 2005).

Uit 'De Stille Evolutie' is het programma 'Op Koers' voortgekomen. In 'Op Koers' worden de processen die gericht zijn op organisatieontwikkeling op elkaar afgestemd. Dit gebeurt vooral door het jaarlijks opstellen van afdelingsplannen.

De processen die in 'Op Koers' (Collegedadvies, 06-07-2004) op elkaar worden afgestemd zijn vooral:

1. de gewenste cultuurverandering
2. de takendiscussie en de bezuinigingstaakstellingen
3. de structuurdiscussie. Deze heeft geresulteerd in het verbeterd sectorenmodel dat per 1 januari 2007 werd geïmplementeerd.

'Op Koers' borduurde voort op de in 2002 opgestelde kadernotitie 'De Stille Evolutie' waarin vastgelegd was dat Spijkenisse een evolutionaire ontwikkeling moest doormaken tot een meer klantgerichte en slagvaardige organisatie. Integrale dienstverlening aan de burger en cultuurverandering

waren hierbij van groot belang. Eén van de kernelementen van 'Op Koers' is de missie van de gemeente Spijkenisse (2004: 4). Deze luidt:

De gemeente Spijkenisse wil de komende jaren

- *haar inwoners van alle leeftijden een schone, hele en veilige woonomgeving bieden,*
- *goede en brede voorzieningen realiseren die passen bij een stad van 80.000 inwoners en*
- *groen in en om de stad als belangrijke kwaliteit koesteren.*

Zij doet dit in samenspraak met haar inwoners.

Uit deze missie is de visie van de gemeente Spijkenisse voortgekomen. Deze visie bestaat uit beleidsdocumenten die aangeven waar Spijkenisse naar toe werkt. Een aantal van deze documenten zijn: het Centrumplan, het Stadsplan, het Collegeprogramma en de Wijkveiligheidsplannen.

Spijkenisse heeft er bewust voor gekozen om niet te reorganiseren, zoals in de periode 1988-1990 (gemeente Spijkenisse, 1988:1), maar om de vinger aan de pols van de samenleving te houden en de organisatie af te stemmen op wat er in de samenleving gebeurt. Dit leidt tot een constante, rustige en resultaatgerichte verandering van structuur en cultuur. Een stille evolutie, waarvan de koers echter wel bepaald wordt door een vastgestelde missie en visie (gemeente Spijkenisse, 2004:3-9).

1.2 Probleemanalyse

In dit onderzoek staat de invloed van de veranderingen in de gemeentelijke organisatie van Spijkenisse centraal. De veranderingen, geïmplementeerd vanuit het organisatieontwikkelingstraject "Op Koers", hebben invloed gehad op de manier van samenwerken. De interactie levert namelijk eveneens een bijdrage aan de mate van effectief bestuur. Voordat de probleemstelling in paragraaf 1.3 wordt beschreven geeft deze paragraaf een korte beschrijving van wat er de afgelopen jaren in Spijkenisse is veranderd en hoe de organisatie daardoor nu functioneert.

Bij het aantreden van de gemeentesecretaris in 2002 was er in Spijkenisse sprake van weinig effectief bestuur. De structuur van Spijkenisse bestond tot aan 1 januari 2007 uit een in 1998 formeel vastgelegd drie-sectorenmodel. De sectoren "Bestuur", "Welzijn" en "Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer" waren per sector verantwoordelijk voor voorbereiding en uitvoering van beleid, terwijl de leidinggevenden moesten zorgen voor integraliteit tussen de sectoren (gemeente Spijkenisse, 2002:4). Na drie jaar bleek dat zowel de bestuurders als betrokken medewerkers niet tevreden waren over de resultaten en over de totstandkoming hiervan. Op 27 maart 2001 leidde dit tot de notitie '*Bestuurlijk-Ambtelijk Samenspel*' (gemeente Spijkenisse, 2001:1). In 2003 kreeg de organisatiestructuur van Spijkenisse wederom een impuls door de inwerkingtreding van het organisatieontwikkelingprogramma "Op Koers". Dit programma, dat in 2007 een vervolg heeft gekregen, pleit voor een klantgerichte en slagvaardige organisatie. Het drie-sectorenmodel wordt in "Op Koers" geanalyseerd en dit heeft geleid tot een vijftal uitgangspunten voor de toekomstige organisatie: de klant centraal stellen, integraal beleid, een slagvaardige organisatie creëren, transparant zijn en resultaatgericht werken (gemeente Spijkenisse, 2005:2-3). Deze uitgangspunten vallen in "Op Koers" samen met een zestal 'koersbepalingen' voor Spijkenisse die opgesteld zijn in maart 2003 (gemeente Spijkenisse, 2004:16-17):

- Resultaatgerichtheid: 'de bakens worden verzet'
- Klant- en servicegerichtheid: 'constant poolshoogte nemen'
- Integriteit: 'recht door zee'
- Samen werken: 'onder één vlag varen'

- Management: 'het management staat aan het roer'
- Trots: 'we koersen met vlag en wimpel'

De uitgangspunten en koersbepalingen betekenen voor de structuur van Spijkenisse dat per 1 januari 2007 het Verbeterd Sectoren Model (VSM) in werking is getreden. Binnen het VSM zijn als externe klantgebieden van de gemeente drie groepen te onderscheiden. Allereerst de 'individuele burgers en externe organisaties in Spijkenisse. Daarnaast 'de afzonderlijke wijken van Spijkenisse'. Ten slotte 'de stad Spijkenisse als geheel'. De gemeente Spijkenisse wilde het sectorenmodel handhaven, dit leidde tot het verbeterd sectorenmodel met de drie nieuwe sectoren: 'Inwoners', 'Stad en Wijk' en 'Concernzaken' (gemeente Spijkenisse, 2005:2-5). In elke sector is een 'klantrol' te herkennen. De sector 'Inwoners' richt zich op de individuele klant van de gemeente, de sector 'Stad en Wijk' richt zich op de collectieve klant en de sector 'Concernzaken' op de interne klant. De structuur van Spijkenisse dient bij te dragen aan het zo effectief mogelijk besturen van de stad.

Het programma "Op Koers" bestond naast de implementatie van het VSM en de koersbepalingen uit een derde pijler. Deze pijler is de uitvoering van een bezuinigingstaakstelling, de takendiscussie. De takendiscussie, het VSM en de koersbepalingen kunnen gezien worden als ambities van de gemeente Spijkenisse om de mate van effectief bestuur te verbeteren. In dit onderzoek wordt geanalyseerd of de veranderingen in Spijkenisse dan ook daadwerkelijk hebben geleid tot effectiever bestuur.

Voor de gemeente Spijkenisse is het van belang om in te zien of de veranderingen daadwerkelijk het gewenste resultaat hebben gebracht. Hebben de veranderingen geleid tot effectiever bestuur in Spijkenisse is een vraag die beantwoord wordt in het onderzoek. Voor de gemeente Spijkenisse is de beantwoording van deze vraag relevant omdat de gemeente te weten komt of het verandertraject daadwerkelijk heeft geleid tot het effectiever besturen van de stad. Bovendien biedt het de gemeente houvast bij het vervolg van het verandertraject dat in januari 2007 van start is gegaan.

1.3 Probleemstelling

In dit onderzoek volgt een verdieping in de organisatie van de gemeente Spijkenisse en wordt geanalyseerd of het organisatieontwikkelingstraject bijdraagt aan een betere manier van samenwerken (interactie) in de ambtelijke organisatie. Er wordt gekeken hoe de organisatie reageert op ontwikkelingen en veranderingen in haar omgeving, of deze veranderingen de effectiviteit van het bestuur beïnvloeden en de organisatie zich kan verbeteren zodat zij nog efficiënter en effectiever kan werken. De term verbetering kan gezien worden als een synoniem voor effectief bestuur / effectief beleid. Het onderzoek heeft als startpunt het organisatieontwikkelingstraject "Op Koers" dat met haar veranderingen geleid zou moeten hebben tot effectiever bestuur.

Doelstelling:

Het doel in dit onderzoek is te komen tot een analyse van de manier van samenwerken in de veranderende ambtelijke organisatie. Deze analyse geeft aan in welke mate Spijkenisse effectief wordt bestuurd en op basis van deze analyse aanbevelingen te doen waar de manier van werken verbeterd kan worden om in de toekomst nog effectiever te besturen en te reageren op ontwikkelingen.

Het gehele onderzoek speelt zich af binnen het organisatieontwikkelingstraject, dat Spijkenisse de laatste jaren heeft doorgemaakt, en dat nu haar tweede fase (2007 – 2010) ingaat. "Op Koers" is dus het startpunt van dit onderzoek.

Vraagstelling:

Leidt de manier van samenwerken in de veranderende ambtelijke organisatie tot het effectiever besturen van Spijkenisse en waar moet Spijkenisse zich verbeteren om nog effectiever te besturen en adequater te reageren op ontwikkelingen?

Om tot een oordeel over de manier van samenwerken in Spijkenisse te komen en te beoordelen hoe Spijkenisse zich kan verbeteren om nog effectiever te besturen en adequater te reageren op maatschappelijke ontwikkelingen is het in dit onderzoek nodig een afbakening te maken. De afdelingen Publiekszaken en Uitvoering Werk en Bijstand (UWB) zijn onderzocht en kunnen gezien worden als 'cases' voor de gehele Spijkenisser manier van samenwerken. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de manier van samenwerken met de politiek en het bestuur en wordt er rekening gehouden met externe ontwikkelingen die de manier van veranderen en samenwerken kunnen beïnvloeden. Externe ontwikkelingen kunnen indirect dus de mate van effectief bestuur beïnvloeden en worden daarom in dit onderzoek eveneens geanalyseerd.

De vraagstelling in combinatie met deze afbakening van het onderzoeksobject leidt tot de volgende zes deelvragen:

1. Wat is effectief bestuur?
2. Met welke ontwikkelingen is Spijkenisse de afgelopen jaren geconfronteerd binnen de afdeling Publiekszaken en Uitvoering Werk en Bijstand?
3. Wat zijn de effecten van "Op Koers" op de manier van samenwerken binnen de gemeente Spijkenisse?
4. Hoe verloopt de manier van samenwerken tussen bestuur, politiek en ambtelijke organisatie in Spijkenisse?
5. In welke mate is in Spijkenisse sprake van effectief bestuur en in het bijzonder binnen de afdelingen Publiekszaken en Uitvoering Werk en Bijstand (UWB)?
6. Hoe kan in Spijkenisse de manier van samenwerken in de veranderende ambtelijke organisatie verbeterd worden zodat de gemeente beter kan reageren op ontwikkelingen en in welke mate kan de gemeente leren van "Op Koers"?

1.4 Leeswijzer

Binnen 'Op Koers' draait het om cultuurverandering, de structuurdiscussie en de takendiscussie. Deze drie trajecten zullen in dit onderzoek geregeld de revue passeren. Binnen de gemeente Spijkenisse probeert men samenhang te creëren tussen deze drie trajecten van 'Op Koers' door ze onder andere aandacht te geven in afdelingsplannen, het maken van beleidsoverzichten, het benutten van overlegstructuren en het inzetten op sterk onderling contact. "Op Koers" richt zich uitsluitend op een verandering van de ambtelijke organisatie. In dit onderzoek wordt echter de manier van werken (interactie) tussen deze veranderende ambtelijke organisatie, het bestuur (college van Burgemeester en Wethouders) en de politiek (de gemeenteraadsleden) beoordeeld. In de deelvragen één, twee en drie komt de werking van "Op Koers" regelmatig aan bod.

Naast de drie trajecten wordt in de vierde deelvraag aandacht besteed aan de (maatschappelijke) ontwikkelingen waarmee Spijkenisse de afgelopen jaren is geconfronteerd. Doel hiervan is om uiteindelijk te kunnen onderzoeken of er een patroon is te ontdekken in de manier hoe de organisatie reageert op de diverse ontwikkelingen. De omgeving van de ambtelijke organisatie, bestaande uit het bestuur, de politiek en de klanten, is relevant om te onderzoeken omdat in deze scriptie uiteindelijk een relatie gelegd gaat worden tussen de interne samenwerking en de uitwerking van interne veranderingen in de 'externe wereld' van de gemeente Spijkenisse. De in "Op Koers" vastgestelde

uitgangspunten, criteria en doelen zijn immers vooral extern gericht. In de vijfde deelvraag wordt geanalyseerd wat de effecten van "Op Koers" op de Spijkenisser manier van werken zijn. Tot slot volgen er aanbevelingen om de samenwerking in Spijkenisse te verbeteren en wordt geanalyseerd wat er geleerd kan worden van het organisatieontwikkelingstraject "Op Koers".

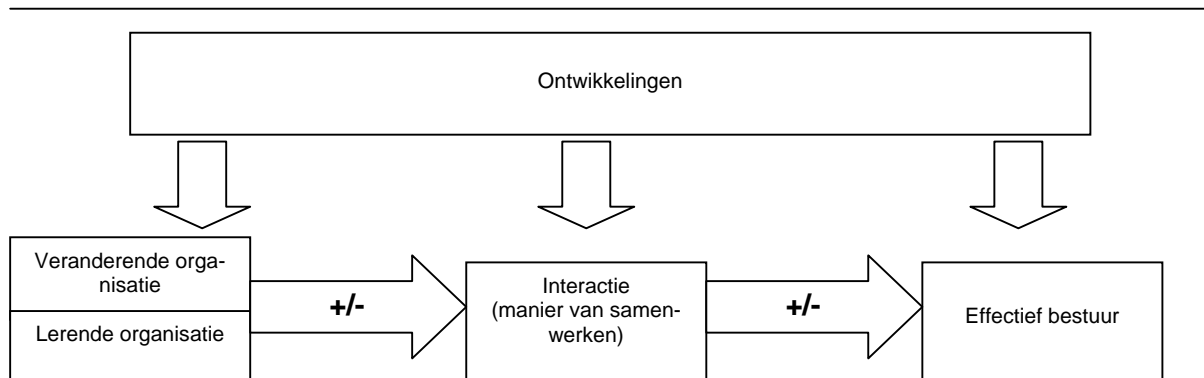
De deelvragen worden behandeld in hoofdstuk vier. Om tot de beantwoording van de deelvragen over te kunnen gaan worden allereerst in hoofdstuk twee de verscheidene theoretische perspectieven geïntroduceerd. In hoofdstuk drie wordt duidelijk hoe deze concepten geoperationaliseerd worden. Na de operationalisering volgt zoals gezegd de empirische analyse in hoofdstuk vier waaruit in hoofdstuk vijf de conclusies en aanbevelingen voortkomen.

2. De veranderende organisatie, de lerende organisatie, interactie en effectief bestuur theoretisch beschouwd

2.1 Inleiding

In dit onderzoek zijn vier terugkerende concepten te onderscheiden: de veranderende organisatie, de lerende organisatie, interactie (manier van samenwerken) en effectief bestuur. In dit theoretisch kader worden deze concepten gedefinieerd en geoperationaliseerd. Naast de vier concepten staan de ontwikkelingen waarmee de gemeente is geconfronteerd op een cruciale plaats in het schema. De ontwikkelingen die maatschappelijk en beleidsmatig kunnen zijn hebben hun invloed op de snelheid en manier van verandering door de organisatie. Daarnaast kunnen zowel maatschappelijke als beleidsmatige ontwikkelingen de interactie beïnvloeden. De ontwikkelingen worden in dit onderzoek gebruikt als toetsteen van effectief bestuur. De gevolgen van de ontwikkelingen in de omgeving van de gemeente Spijkenisse leveren immers criteria op om effectiever bestuur te realiseren. De ontwikkelingen kunnen helpen bij het beoordelen van het feit of de veranderingen in de organisatie nu daadwerkelijk hebben geleid tot effectiever bestuur. De ontwikkelingen geven criteria waarmee de mate van effectief bestuur beoordeeld kan worden.

Dit onderzoek gaat uit van de onder invloed van "Op Koers" veranderende organisatie. Wanneer er collectief wordt geleerd in alle hiërarchische lagen van de organisatie, is er sprake van een lerende organisatie. De mate van veranderen en leren van de organisatie is van invloed op de manier van samenwerken in de organisatie. Doordat er wordt veranderd en geleerd, gaat men anders met elkaar samenwerken. Het uiteindelijke doel van de verandering en het leren is om via de manier van samenwerken effectiever bestuur te realiseren. Figuur 2.1 geeft deze relaties weer.



Figuur 2.1: Relaties tussen theoretische concepten.

Over effectief bestuur en manieren van samenwerken zijn diverse theorieën te vinden, maar om de relevantie van dit onderzoek voor de gemeente Spijkenisse te vergroten worden bij de definiëring van het begrip interactie naast enkele wetenschappelijke theorieën over manieren van werken ook de door de gemeente zelf opgestelde criteria voor manieren van samenwerken, vastgelegd in organisatiedocumenten, behandeld.

2.2 De veranderende organisatie: vijf perspectieven

Het organisatieontwikkelingstraject "Op Koers" is een voorbeeld van een veranderende organisatie. Boonstra (2000:6-14) geeft in zijn oratie vijf perspectieven op veranderende organisaties. Deze perspectieven zijn onder andere te gebruiken om de barrières bij een verandering te verklaren. In dit onderzoek is gekozen voor deze vijf perspectieven omdat zij de mogelijkheid bieden om het veranderingstraject "Op Koers" te plaatsen binnen een gedachtegoed. Enkele perspectieven van Boonstra (2000: 6-14) bieden een link tussen de veranderende en lerende organisatie.

2.2.1 Het beleidsperspectief

Het eerste perspectief is het beleidsperspectief. Binnen dit perspectief wordt de oorzaak voor het falen van veranderingen en beleid gezocht in de moeizame uitvoerbaarheid van beleid of het ontbreken van voldoende steun voor de beleidsmaatregelen. De oorzaken van het falen worden volgens Boonstra (2000:6-7) gezocht in de inhoud van het beleid. De uitvoerende organisaties kunnen niet uit de voeten met het nieuwe veranderende beleid. Het beleid is onvoldoende ontwikkeld, stuurt te weinig en het is moeilijk of niet uit te voeren. Volgens Boonstra (2000:7) is het falen van het nieuwe veranderende beleid ook te verklaren vanuit de aard en de inrichting van het beleidsproces zelf. Hier ligt een kans om te leren voor de organisatie. Het proces van beleidsvorming is een subjectief proces waarbij de waarden en normen van de betrokken partijen sterk uiteen kunnen lopen. Bovendien kan de problematiek waarvoor het beleid is ontwikkeld in de loop der jaren veranderen. Dit verklaart de roep van De Bruin, Ten Heuvelhof en In 't Veld (1998) om een procesbenadering (Boonstra, 2000:6-7).

Tot slot is het volgens Boonstra (2000:6-7) bij het beleidsperspectief van belang om rekening te houden met het feit dat het gerealiseerde strategisch beleid regelmatig af kan wijken van de bedoelde strategie.

2.2.2 Het structuurperspectief

Binnen het structuurperspectief wordt de oorzaak voor de moeizame veranderingen binnen organisaties gezocht in de bestaande technologie en structuur van de arbeidsverdeling (Boonstra (2000:7-8). Het gemeenschappelijke perspectief waarom verandering binnen de organisatie noodzakelijk is, wordt belemmerd door de hoge mate van arbeidsdeling die de hiërarchische organisatie kenmerkt. Resultaat hiervan is dat de organisatie vaak gebruik maakt van ad-hocoplossingen.

Volgens Boonstra (2000:7-8) stranden veranderingen door onbegrip en vaste routines in het menselijk handelen van organisatieleden. Binnen het structuurperspectief is het doorbreken van de taakdeling door herontwerp het recept voor een succesvolle organisatieverandering. De optimalisering van het ontwerpproces wordt steeds belangrijker en daarbij is er veel aandacht voor de rol van de experts en de sturende kracht van de leiding van de organisaties.

2.2.3 Het machtspectief

Binnen het machtspectief zijn organisatieveranderingen te verklaren vanuit de bestaande machtsverhoudingen en krachten in de organisatie die de machtsverdeling in stand willen houden. De partijen in de organisatie richten zich op het veiligstellen van eigen belangen, doelstellingen en machtsposities (Boonstra, 2000:8-9). Binnen dit perspectief betekent verandering het plaatsen van vragen over de verdeling van stabiliteit en institutionalisering van macht. Organizatieverandering kan juist ook dienen als middel van bezitters om hun macht uit te breiden volgens Greiner en Schein (1988).

Binnen het machtspectief presenteren managers vanuit de top inhoudelijke oplossingen, passen ze structuren aan en sturen ze het veranderingsproces. Monitorssystemen worden gebruikt om de voortgang van veranderingen te controleren en bij te sturen. Boonstra (2000:8-9) benadrukt dat de uitoefening van macht vaak kan leiden tot weerstand bij het doorvoeren van veranderingen.

2.2.4 Het individueel psychologisch perspectief

Binnen het individueel psychologisch perspectief zijn veranderingen primair te verklaren vanuit het streven van mensen naar zekerheid en stabiliteit (Boonstra, 2000:9). Bij medewerkers is er angst voor het nieuwe, het onbekende, gebrek aan vertrouwen en een individuele behoefte aan veiligheid en stabiliteit. Bij het doorvoeren van veranderingen moet de organisatie rekening houden met identiteitsverlies, vermindering van de arbeidssatisfactie en onzekerheid over de nieuwe taak bij medewerkers. Daarnaast willen medewerkers graag greep houden op de gebeurtenissen en kunnen zij negatieve ervaringen hebben met eerdere veranderingen. Dit kan leiden tot een afzijdige houding in relatie tot het veranderingstraject. Bij veranderingen die te verklaren zijn vanuit dit perspectief treedt er vaak groepsvorming en stereotypering op binnen de organisatie. Dit leidt tot nog meer onbegrip en wantrouwen (Boonstra, 2000:9).

Om de veranderingen toch aanvaardbaar te maken zijn er interventies gericht op het niveau van het individu, de specifieke groepen en de gehele organisatie. Deze interventies hebben allerlei vormen, voorbeelden hiervan zijn onzekerheidsreductie, opleiding, goede communicatie over de verandering en het betrekken van mensen bij het veranderingstraject (Boonstra, 2000:9).

2.2.5 Het cultureel perspectief

Binnen het cultureel perspectief worden veranderingen verklaard vanuit weerbarstigheid in de heersende waarden en normen. Volgens Schein (1985) beperken waarden en normen in de organisatie de keuzen van mensen uit gedragsalternatieven en hiermee beïnvloeden zij het veranderingsvermogen van organisatieleden (Boonstra, 2000:10). In dit perspectief staan ideeën, werkelijkheidsvoorstellingen en gedeelde waarden aan de basis van de organisatie. Veranderingen zijn voor leidinggevend lastig om door te voeren omdat zij hun eigen waarden en normen als passend zijn gaan ervaren.

Om in het cultureel perspectief succesvol te veranderen wordt vaak gebruik gemaakt van cultuurprogramma's en opleidingsprogramma's voor leidinggevend. Centraal in deze plannen staan de waarden en normen van de organisatie zodat deze uiteindelijk bewust en planmatig veranderd kunnen worden (Boonstra, 2000:10). Conferenties en spelsituaties zijn instrumenten om binnen het cultureel perspectief te veranderen. Boonstra (2000:10) wantrouwt deze instrumenten wanneer ze gebruikt worden door machthebbers, deze zouden hun macht kunnen benutten om hun eigen vooropgezette doelen te implementeren.

Het individueel psychologisch perspectief, het machtspectief en het cultureel perspectief bieden raakvlakken met de verandering zoals deze in Spijkenisse plaatsvindt. Daarnaast bieden het individueel psychologisch en het cultuurperspectief aanknopingspunten voor de organisatie om te leren. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de lerende organisatie.

2.3 De lerende organisatie

In dit onderzoek komt aan de orde in welke mate de gemeente Spijkenisse in staat is om te leren van het organisatieontwikkelingstraject "Op Koers". Om deze vraag te beantwoorden is het van belang om een theoretische benadering te kiezen die aangeeft wanneer er sprake is van een lerende organisatie. In dit onderzoek wordt vastgesteld of er sprake is van een leerproces binnen de gemeente Spijkenisse. Met behulp van de theorie van Senge (1990) wordt vastgesteld of er in Spijkenisse geleerd wordt. Daarnaast is het relevant om te analyseren of de gemeente Spijkenisse lerend vermogen heeft ontwikkeld. Is de organisatie van nu in staat om beter te reageren op ontwikkelingen dan voor de start van het traject "Op Koers" is een vraag die relevant is. Allereerst wordt beschreven wanneer er sprake is van een lerende organisatie om vervolgens de kenmerken van de manier van leren toe te lichten. Om te oordelen of er sprake is van een lerende organisatie is gekozen voor theorieën van Wierdsma en Swieringa (2002) en Senge (1990) omdat deze theorieën concreet aangeven wanneer er gesproken kan worden van veranderingen. De auteurs bieden daarnaast allen een indeling in niveaus waarop er geleerd wordt. Om het leerproces in de analyse te kunnen plaatsen zijn deze theorieën van belang.

2.3.1 Leren

Wierdsma en Swieringa (2002:35-36) zien leren als een verandering van het gedrag. Zij spreken van leren wanneer er sprake is van grote onderlinge samenwerking, een duidelijke aanvoerderfunctie van de baas (in een rol als vaderfiguur) en wanneer er aandacht wordt besteed aan de informele cultuur. Het doel van een gedragsverandering is het realiseren van gedrag dat beter voldoet aan de eisen van datgene of diegene die leert. Het doel is dus het effectiever maken van gedrag. Het vermogen om gedrag effectiever te maken wordt 'bekwaamheid' genoemd (Wierdsma en Swieringa, 2002:35). Wat iemand geleerd heeft, blijkt uit zijn gedemonstreerde gedrag. Het is dus niet alleen een kwestie van weten en begrijpen, maar ook van willen, kunnen en durven toepassen van vaardigheden. Wierdsma en Swieringa (2002) bieden hiermee een concept om een leerproces te herkennen. Het doel achter leren is het verbeteren van de kwaliteiten, ofwel de 'bekwaamheid' van het handelen.

In *The Fifth Discipline* (1990) spreekt Senge over lerende organisaties. Flood (1999) analyseert de *The Fifth Discipline*. De vijf disciplines kunnen worden beschouwd als instrumenten om lerende organisaties te 'bouwen'. De vijf disciplines zijn: systeemdenken, persoonlijke beheersing, geestelijke modellen, het creëren van een gedeelde visie en het leren van het team (Flood, 1999:13-25). De theorie van Senge draagt bij aan de beoordeling of er geleerd wordt. De vijf disciplines van Senge kunnen beschouwd worden als kenmerken die de organisatie in staat stellen om te kunnen leren.

Bij het systeemdenken gaat het om het herkennen van structuren die keer op keer terug komen in de organisatie. Door te kijken naar structuren zien we de diepere patronen achter de gebeurtenissen en details.

Bij persoonlijke beheersing gaat het om het voortdurend verduidelijken en verdieping van onze persoonlijke visie, het concentreren van energie, het ontwikkelen van geduld en het objectief kijken naar de werkelijkheid.

Geestelijke modellen zijn de diep ingewortelde veronderstellingen, generalisaties of beelden die ons beïnvloeden bij hoe we de wereld bekijken, begrijpen en daarin opereren. Leren gebeurt hierbij door het eigen denken open te stellen voor de invloed van anderen. Hierdoor ontstaat er dialoog waardoor individuen anders gaan denken. Door de dialoog gaat uiteindelijk het collectief anders denken en wordt er geleerd.

Bij het creëren van een gedeelde visie gaat het om een gezamenlijk geaccepteerd beeld van de toekomst dat gecreëerd wordt. Alle leden van de organisatie staan achter deze visie.

De vijfde discipline is het leren van het team. Dit gebeurt door middel van dialoog en de capaciteit van de leden van de organisatie om samen te denken.

Bij de voorgaande definiëring van de lerende organisaties horen kenmerken. In de nu volgende alinea's worden kenmerken van lerende organisaties besproken en ook de kenmerken die aangeven in welke mate een organisatie leert.

Leerprocessen zijn te herkennen aan de mate van zelfkennis van de leden binnen de organisatie. Een grote mate van zelfkennis van de organisatieleden betekent dat het leervermogen wordt vergroot (Wierdsma en Swieringa, 2002: 41). In deze zelfkennis zijn vier lagen te onderscheiden.

1. Kennis van wat men kan en durft;
2. Kennis van wat men weet en vooral begrijpt;
3. Kennis van wat men wil;
4. Kennis van wie men is.

Hoe groter het niveau van zelfkennis van de organisatie, hoe groter de mogelijkheden om te leren. Het leren van organisaties is het bewust veranderen van organisatiegedrag (Wierdsma en Swieringa, 2002: 44). Dit bevestigt de nauwe relatie tussen de concepten veranderende en lerende organisatie. Van organisatieverandering is sprake als medewerkers gezamenlijk dingen anders gaan doen, waardoor het organisatiegedrag verandert. Een organisatie leert doordat individuen leren, maar vooral doordat anderen leren van deze individuen en hierdoor zelf anders gaan functioneren. De gedragsverandering van het ene individu heeft effect op het gedrag van andere individuen binnen de organisatie. Er is een wederzijdse gedragsverandering, ofwel er wordt wederzijds geleerd. Het leervermogen van een organisatie wordt gedefinieerd als de 'collectieve bekwaamheid' van de organisatie (Wierdsma en Swieringa, 2002: 44). De collectieve bekwaamheid wordt steeds groter doordat de organisatie collectief leert.

De noodzaak om te leren ontstaat voor een organisatie wanneer de regels niet meer leiden tot het gedrag dat de gewenste resultaten oplevert. Dit betekent dat bij een organisatieverandering de regels worden veranderd om het collectieve gedrag te veranderen. Het gaat hierbij dan niet om regels in objectieve zin, maar om de interpretatie en beelden die men aan regels geeft (Wierdsma en Swieringa, 2002: 47). Argyris en Schön (1978) onderscheiden 'single-loop' en 'double-loop' learning. In de visie van Argyris (1992) is organisational learning "any process of change in organizational structures, codes, or practices that is triggered or reinforced by new experiences, new interactions or new information."

Om te analyseren in welke fase van het leerproces Spijkenisse zich bevindt, richt dit onderzoek zich op de drie 'leerslagen' van Wierdsma en Swieringa (2002: 48-52). Volgens hen kan collectief leren bestaan uit enkelslag-, dubbelslag- en drieslagleren.

Er is sprake van enkelslagleren wanneer collectief leren leidt tot verandering van de bestaande regels. Het is leren op regelniveau (Wierdsma en Swieringa, 2002: 48-49). Voorbeelden hiervan zijn acties om de kwaliteit, de serviceverlening en de klantvriendelijkheid te verbeteren. Centraal staan de 'hoe-vragen'. Enkelslagleren betekent het verbeteren van de regels. Binnen de bestaande inzichten en principes worden nieuwe oplossingen gezocht.

Wanneer er niet alleen verandering van de regels plaatsvindt, maar ook van achterliggende inzichten, dan is er sprake van dubbelslagleren. Dit is leren op inzicht niveau (Wierdsma en Swieringa, 2002: 49-51). Bij dubbelslagleren zijn de 'waarom-vragen' aan de orde. Dubbelslagleren vereist een hoger niveau van inzicht, de consequenties ervan zijn ingrijpender dan bij enkelslagleren, het aantal betrokkenen is groter en het leerproces duurt langer. Dubbelslagleren is noodzakelijk als externe signalen duidelijk maken dat alleen bijstelling van de regels niet meer helpt, bijvoorbeeld wanneer de klanttevredenheid laag blijft of zelfs daalt. Daarnaast is dubbelslagleren nodig als interne signalen aangeven dat door bijstelling van de regels de onderlinge verbanden zoek raken, fricties tussen de regels ontstaan en men niet meer weet waar men aan toe is (Wierdsma en Swieringa, 2002: 51). De regels worden in hun onderlinge samenhang niet meer begrepen. Het opvangen en op waarde schatten van deze signalen valt onder het beschreven begrip zelfkennis. Collectieve zelfkennis is het gedeelde inzicht in wat we wel en niet begrijpen (Wierdsma en Swieringa, 2002: 51). Vernieuwen is een ander woord voor dubbelslagleren. Vernieuwing van inzichten binnen de bestaande principes.

Als de essentiële principes waarop de organisatie gebaseerd is ter discussie komen te staan is er sprake van drieslagleren. Er worden vragen gesteld over de positie die de organisatie wil innemen in de omgeving, de rol die men wil vervullen, de missie en de identiteit. Bij drieslagleren gaat het om de 'waartoe-vragen' (Wierdsma en Swieringa, 2002: 51-52). Vanzelfsprekendheden binnen de organisatie worden ter discussie gesteld, immers er is sprake van een organisatieverandering. Bij drieslagleren dreigt vermijdgedrag omdat het gaat om de waarden van de cultuurdragers van de organisatie. Drieslagleren wordt ontwikkelen genoemd. Er worden principes ontwikkeld waarmee een organisatie kan overgaan naar een volgende fase.

leerslag	Domein van leren	Categorie van leren	Resultaat van leren
Enkelslag	Regels	Moeten/mogen	Verbetering
	+	+	
Dubbelslag	Inzichten	Weten/begrijpen	Vernieuwing
	+	+	
Drieslag	Principes	Willen/zijn	Ontwikkeling

Figuur 2.2: Collectief leren Wierdsma en Swieringa (2003: 53).

Peter Senge (1995: 22-25) maakt een onderscheid in drie varianten van leiderschap wanneer er sprake is van het leren van een organisatie. Leidinggevendenden kunnen de realiteitsvisie van hun medewerkers op drie niveaus beïnvloeden. Dit zijn de niveaus van de systeemstructuur (generatief), de gedragspatronen (responsief) en het niveau van de gebeurtenissen (reactief). Het niveau waarop geleerd wordt, is afhankelijk van datgene waar leidinggevendenden hun eigen aandacht en die van de organisatie op richten. Een verklaring van veranderingen aan de hand van gebeurtenissen leidt tot een reactieve houding van mensen ten opzichte van de verandering. Wanneer veranderingen worden verklaard aan de hand van gedragspatronen probeert men langdurige trends vast te

stellen en de implicaties hiervan in te schatten. Volgens Senge (1995:25) zijn veranderingen verklaard aan de hand van de systeemstructuur het nuttigst. Op deze manier is te zien hoe medewerkers reageren op de veranderingen. Volgens Senge (1995:25) is er sprake van een echt lerende organisatie wanneer de leidinggevenden aandacht besteden aan alle drie de niveaus en bovenal de systeemstructuur.

De mate waarin een organisatie verandert en leert van de veranderingen heeft invloed op de manier van werken van mensen. Door veranderingen in de omgeving kunnen medewerkers bijvoorbeeld meer druk voelen en door deze druk anders gaan werken. Het concept interactie (de manier van werken) wordt daarom in paragraaf 2.4 verder uitgewerkt.

2.3.2 Conclusie leren

In de voorgaande paragraaf is aan de hand van de definitie van Wierdsma en Swieringa (2002: 35-36) beschreven wat een lerende organisatie is. Vervolgens is aandacht besteed aan de vijfdisciplines van Senge (1990) om lerende organisaties te bouwen. In de paragraaf is een drietal kenmerken van de lerende organisatie benoemd: een grote mate van zelfkennis binnen de organisatie, de aanwezigheid van collectieve bekwaamheid en een verandering van het collectieve gedrag. Tot slot is een drietal fasen benoemd waarin een leerproces zich kan bevinden. Dit zijn de fasen van enkelslag, dubbelslag en drieslagleren. De lerende en veranderende organisatie heeft invloed op de manier van samenwerken binnen een organisatie. In hoofdstuk 4 wordt deze relatie onderzocht en daarom is het van belang om nu eerst een theoretische definitie van interactie te geven.

2.4 Interactie: organisatie als netwerk en de organisatiecultuur

Bij het analyseren van de manieren van samenwerken (interactie) binnen de organisatie wordt een onderscheid in theoretische invalshoeken gemaakt tussen de visie op de organisatie (organisatie als netwerk) en de manier van handelen binnen de organisatie (organisatiecultuur). Voor dit onderzoek is de visie op de organisatie van belang omdat uiteindelijk geanalyseerd wordt of deze is veranderd onder invloed van de veranderende en lerende organisatie. Het onderzoek beschrijft in welke mate het netwerk veranderd is.

De organisatiecultuur is het tweede aspect van interactie dat beïnvloed wordt door de veranderende en lerende organisatie. Door de begrippen organisatie als netwerk en organisatiecultuur te conceptualiseren en te operationaliseren moet het mogelijk worden om een analyse te maken van de manier van samenwerken in Spijkenisse en de mate waarin deze beïnvloed wordt door "Op Koers".

2.4.1 *Organisatie als netwerk*

Dit onderzoek analyseert de manier van werken in Spijkenisse tussen de veranderende ambtelijke organisatie, de wethouders (bestuur) en de raadsleden (politiek). Het betreft hier verschillende 'spelers' in de beleidsvorming. Daarom is een aantal concepten over relaties en de rollen en motieven die actoren kunnen hebben van belang.

Allereerst is gekozen voor de visie van Mastenbroek (1998) op interactie. Zijn visie is gericht op relaties en verhoudingen binnen organisaties. In de analyse van dit onderzoek waarin uiteindelijk moet blijken of de mate van effectief bestuur wordt beïnvloed door de manier van werken (en dus ook verhoudingen) zijn de ideeën van Mastenbroek zeer nuttig omdat zij aangrijpingspunten bieden om de interactie te analyseren. De ideeën van Hiemstra (1999) en Wierdsma en Swieringa (2002) gaan nog dieper in op de relaties en zijn daarom eveneens bruikbaar. Wierdsma en Swieringa kijken naar betekenissen van handelingen. Scott (1988), Van der Meer, Schaap en Van Twist (1992) en Van der Meer en Roodink (1991) gaan weer dieper in op deze betekenissen en analyseren deze aan de hand van repertoires. Deze repertoires zijn ook bruikbaar voor het onderzoek omdat de gemeente Spijkenisse van actoren repertoires verlangt en actoren zullen vanuit hun repertoire handelen. Bij het geven van betekenissen aan handelingen speelt ook communicatie een rol, dit verklaart de keuze voor de theorie van Van der Meer, Schaap en Van Twist over vormen van communicatie.

Mastenbroek (1998:29) geeft een visie op de organisatie waarin de organisatie wordt gezien als een netwerk van relaties. Binnen de netwerkorganisatie proberen individuen en groepen hun posities te versterken. Eenieder probeert zijn eigen positie, in wisselende mate, te verbeteren of veilig te stellen ten opzichte van anderen. De individuen binnen de organisatie pogen zich te identificeren met bepaalde beroepsgroepen of functionele geledingen. Binnen de organisatie probeert men zich beter te organiseren en te presenteren als persoon, groep, afdeling en geleding. Hierdoor wordt de organisatie een dynamisch geheel van langzame of snelle verschuivingen. Het netwerk van relaties binnen een organisatie is een eerste kenmerk van interactie.

De relaties tussen de groepen die zich volgens Mastenbroek (1998:29-30) tot elkaar verhouden als 'partijen in een systeem' kenmerken zich door de gelijktijdige aanwezigheid van coöperatie en competitie en door rivaliteit en samenwerking. In het organisatiemodel van Mastenbroek (1998:30) vormen twee elementen de belangrijkste bouwstenen:

1. De structuur van het netwerk dat is opgebouwd uit partijen en hun relaties. Welke subeenheden zijn er binnen de organisatie en hoe zijn deze te onderscheiden?

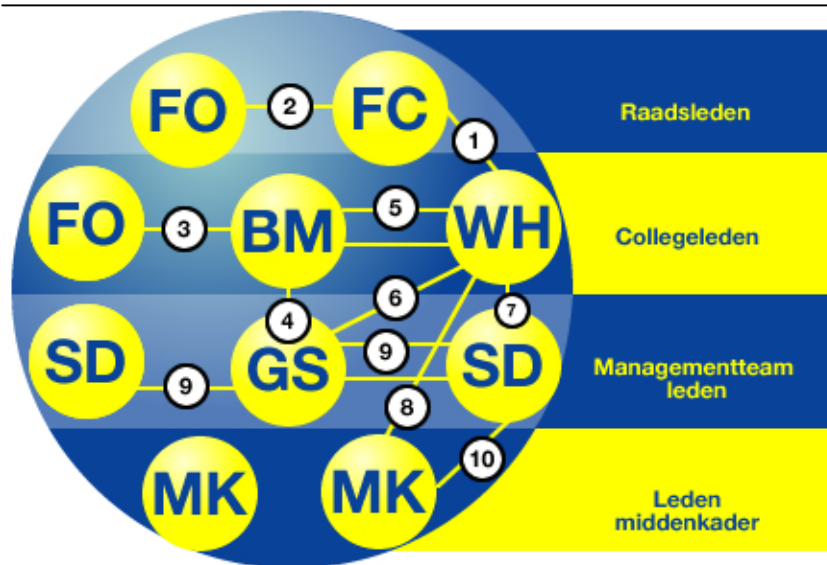
- De eigen dynamiek van de organisatie. Dat wil zeggen de cultuur in de zin van gedragsintenties. Welke gedragspatronen heersen er binnen groepen en welke spanningen en problemen ontstaan er tussen groepen?

Mastenbroek (1998:30) onderscheidt vier typen van relaties:

- Instrumentele relaties;
- Sociaal-emotionele relaties;
- Machts- en afhankelijkheidsrelaties;
- Onderhandelingsrelaties.

Mastenbroek stelt dat we organisaties moeten beschouwen als 'partijen in een systeem'. Conflicten voortkomend uit het behartigen van eigen belangen, het bevorderen van de eigen machtspositie en het optreden van rivaliteit moet men onder ogen zien en bespreekbaar maken. Binnen de organisatie moet men streven naar autonomie van de 'partijen' en wederzijdse afhankelijkheid. Sturing en controle dient volgens Mastenbroek (1998:30) vervangen te worden door onderhandelingsrelaties, interne marktmechanismen, transparantie van resultaten en een milde vorm van concurrentie.

Hiemstra (1999:67-69) heeft een figuur (2.3) ontwikkeld, waarin de verschillende actoren en relaties binnen de gemeente worden weergegeven. Binnen dit netwerk van relaties binnen een gemeente staan alle actoren voor potentiële rolconflicten. Hiemstra (1999:67-69) heeft het figuur ontwikkeld voor het dienstenmodel, maar in dit figuur zijn de dienstdirecteuren vervangen door sectordirecteuren. Dit verandert niets aan de toepasbaarheid van het figuur.



Figuur 2.3. De verschillende actoren en relaties binnen de gemeente (Hiemstra, 1999-68).

De afkortingen staan voor: FO - Raadsfracties van oppositiepartijen, FC – Raadsfracties van coalitiepartijen, WH – Wethouders, BM – Burgemeester, SD – Sectordirecteuren, GS – Gemeentesecretaris, MK – Middenkader. De getallen geven de relaties weer:

1. Relatie wethouder en 'eigen' coalitiepartij.	6. Relatie wethouder en secretaris
2. Commissievergadering	7. Relatie directeur en wethouder
3. Relatie tussen portefeuillehouders en raadsleden	8. Relatie wethouder en middenkader
4. Relatie burgemeester en secretaris	9. Relatie directeuren en secretaris
5. Relatie burgemeester en wethouders	10. Relatie directeuren en middenkader

Wierdsma en Swieringa (2002:29-32) hebben ook een visie op de organisaties als het netwerk van relaties. Hun visie sluit aan bij die van Mastenbroek en laat zich kenmerken door het citaat. "Organiseren is het creëren, onderhouden, veranderen en (zo nodig) verbreken van relaties."

Wierdsma en Swieringa hebben daarnaast een organisatiebeeld waarbij de organisatie beschouwd wordt als een netwerk van betekenissen (2002:29-30). Dit is een tweede kenmerk van samenwer-

king. Effecten van regels en handelingen binnen organisaties hangen niet af van wat er precies in de regel staat of wat er precies gebeurt, maar van de interpretatie ervan. Deze interpretatie van mensen hangt af van de betekenis die zij aan regels of handelingen toekennen. Om binnen een organisatie te komen tot collectief gedrag zullen de onderling betrokkenen met elkaar moeten uitwisselen welke betekenissen zij geven aan regels en handelingen. Daarnaast zal men het eens moeten worden over een gedeelde betekenis. Wanneer binnen de organisatie regels, inzichten of principes veranderd worden, kun je organiseren beschouwen als het creëren van betekenissen (2002: 30).

De rollen van actoren en de betekenissen die zij aan hun organisatie en werk kunnen geven, leidt tot een ander organisatiebeeld waarbij de organisatie als constructie of systeem wordt beschouwd. Al jaren woedt er een paradigmastrijd tussen degenen die een organisatie zien als het resultaat van een constructieproces van mensen en degenen die een organisatie zien als een systeem waarnaar mensen zich voegen (Wierdsma en Swieringa, 2002:31-32). Binnen de eerste groep is de organisatie het resultaat van een gezamenlijk zingevingsproces, binnen de tweede groep is de organisatie een systeem met eigen beginselen en wetmatigheden, waarvan de leden slechts een van de vele elementen vormen. Wierdsma en Swieringa (2002:31) beschouwen de organisatie als constructie en als systeem. Organisaties ontstaan immers vanuit interactie tussen mensen en door de uitwisseling van beelden. Dit gecombineerd met mechanismen die bewerkstelligen dat de constructie een eigen weg gaat, leidt ertoe dat de organisatie zich in meer of mindere mate onttrekt aan de directe invloed van de individuele leden.

Het geheel aan actoren met hun betekenissen en zingeving leidt naar het beeld van de organisatie als een groot netwerk. Bij een overheidsorganisatie die zich laat kenmerken door de vele netwerkrelaties is de netwerkmetafoor (Scott, 1988) toepasbaar. Deze metafoor verwijst naar complexe patronen van relaties tussen actoren waarin op verschillende plaatsen gelijktijdig interactie plaatsvindt en waarvan effecten van (lokale) interacties via de bestaande relaties doorwerken in het gehele netwerk. Om binnen het netwerk van de organisatie andere actoren te beïnvloeden, om zo enige controle te krijgen over hun handelingen, speelt volgens Van der Meer, Schaap en Van Twist (1992:65) communicatie een belangrijke rol. "Communicatie is de interactie tussen actoren, waarbij in wisselwerking de ene actor signalen geeft die door de andere actor worden geïnterpreteerd" (Van der Meer, Schaap en Van Twist, 1992:66). Communicatie is een derde kenmerk van samenwerking.

Bij het sturen in complexe netwerken kunnen drie relaties tussen communicatie en sturing worden onderkend. Bij het analyseren van de samenwerking in de gemeente Spijkenisse is het interessant om te kijken welke vormen van communicatie aanwezig zijn. Immers de manier waarop samengewerkt wordt heeft invloed op het effectiever kunnen besturen van de stad. Een goed gebruik van communicatie kan bijdragen aan betere samenwerking en uiteindelijk effectiever bestuur.

Allereerst spreken Van der Meer, et al. (1992:66) van communicatie als sturing. Binnen deze gedachte vindt afstemming en beïnvloeding binnen de netwerken plaats door middel van communicatie.

De tweede relatie is communicatie bij sturing. Elke stuurpoging binnen de organisatie en elk beleidsinstrument vragen om een zekere mate van toelichting, bijvoorbeeld een uitleg of een officiële publicatie.

Bij de derde relatie tussen sturing en communicatie wordt sturing gebruikt als communicatie. Iedere toepassing van een beleidsinstrument en elke stuurpoging binnen de organisatie is communica-

tie. Sturing geeft bijvoorbeeld signalen af over bedoelingen of percepties van de overheid, dit is een vorm van communicatie (Van der Meer, et al., 1992:66).

Van der Meer, et al. (1992:66) presenteren een theoretisch kader voor het analyseren van de relatie tussen sturing en communicatie. Zij vestigen de aandacht op de procesdynamica, het verloop van de beleidsprocessen. Inzicht in het procesverloop is nodig om tot effectievere sturing te komen en om onbedoelde effecten van sturing te begrijpen. Het gehele beleidsproces is een communicatieproces. Signalen worden uitgewisseld en geïnterpreteerd voordat ze aanleiding geven tot reacties (Van der Meer, et al., 1992:71).

Bij het analyseren van de manier van werken in Spijkenisse worden de beleidsprocessen onderzocht. Er wordt immers geanalyseerd hoe beleid tot stand komt na interactie tussen de drie partijen (politiek, bestuur en ambtelijke organisatie). Elk van deze partijen bestaat uit de reeds genoemde actoren. Deze actoren vertonen ieder 'manieren van denken en doen' en om deze 'manieren' te verklaren is het definiëren van een concept over gedragsverklaring noodzakelijk in dit theoretisch kader. Van der Meer en Roodink (1991) spreken over repertoires.

Binnen de beleidsprocessen worden actoren, bestaande uit individuen, groepen en organisaties gekenmerkt door bepaalde manieren van denken en doen. Actoren die waarnemen interpreteren ook tegelijkertijd. De manieren van denken en doen van actoren zijn geleidelijk ontstaan. De set van manieren van denken en doen van actoren noemen we hun repertoire (Van der Meer en Roodink, 1991). Actoren worden gekarakteriseerd door hun repertoire en gebruiken het om waar te nemen en te interpreteren. Niet alleen individuen, maar ook groepen of gehele organisaties worden gekenmerkt door een repertoire. Het repertoire weerspiegelt zich dan in de cultuur van de organisatie (Van der Meer, et al., 1992:68). Het begrip organisatiecultuur wordt later in deze paragraaf toegelicht. Het repertoire heeft daarnaast zijn uitwerking op de structuur en technologie van de organisatie. Het beïnvloedt de procedures, routines, regelingen en apparaten. De repertoires van individuen en groepen hebben dus invloed op de manier van werken (Van der Meer, et al., 1992:68).

De repertoires van individuen, groepen en organisaties leiden tot een zekere mate van stabiliteit volgens Van der Meer, et al. (1992:68-69). Het handelen binnen de organisatie is niet gebaseerd op toeval, maar komt voort uit de repertoires. De actoren reageren niet op de objectieve werkelijkheid maar op hun eigen interpretatie en waarneming van de werkelijkheid. Dit noemen we de zelf-referentialiteit (Schaap, Van Twist, In 't Veld, 1990). Deze zelfreferentialiteit heeft als gevolg dat enerzijds het gedrag van actoren voorspelbaar is, maar anderzijds dat sturing van buitenaf moeilijk is.

Om het beeld van de procesdynamica compleet te krijgen dient er ook aandacht besteed te worden aan de patronen van interactie (Termeer en Van Twist, 1991). Actoren nemen verschillend waar en reageren verschillend op situaties en stuursignalen. Beleidsprocessen hebben een meerduldig karakter, er is geen objectieve werkelijkheid, maar een interpretatie van verschillende actoren.

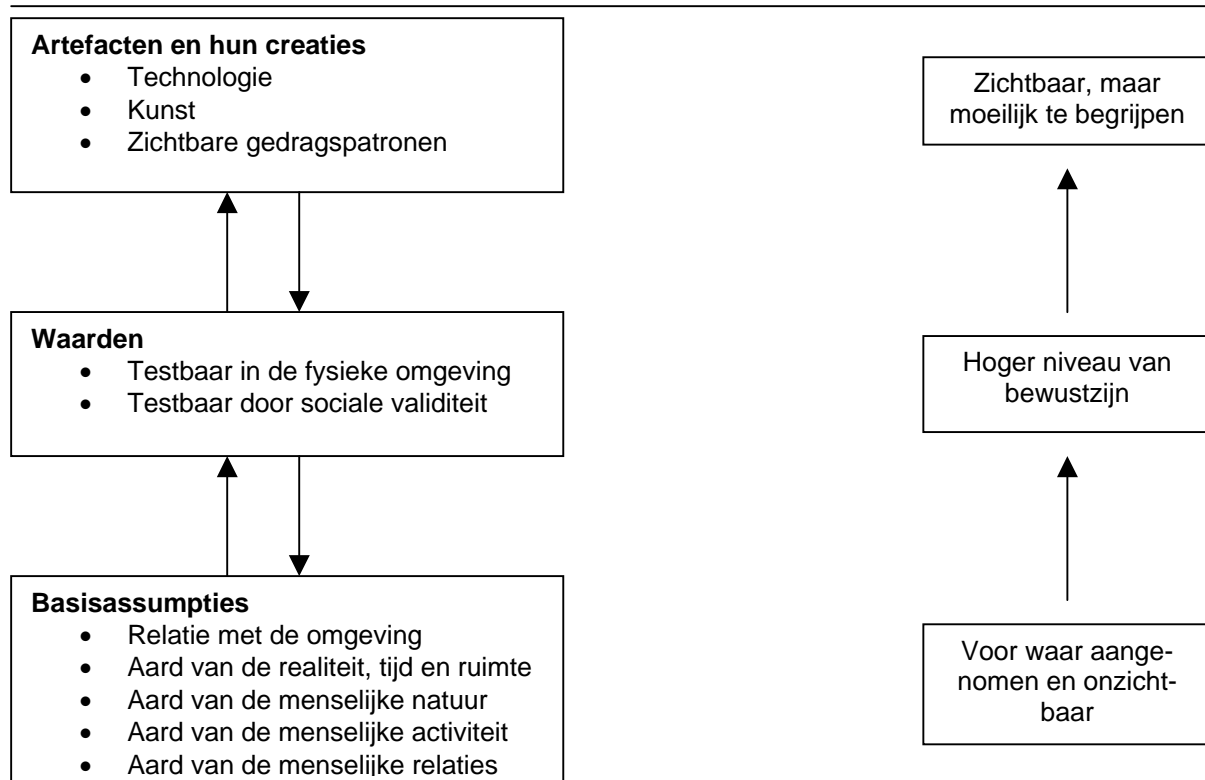
Kort samengevat is de voorgaande theorie over de organisatie als netwerk als volgt te zien. Mastenbroek (1998) heeft een visie waarin relaties en verhoudingen in de organisaties centraal staan. Mastenbroek geeft aan dat een organisatie gezien kan worden als partijen in een systeem. Hiemstra (1999) biedt een model om alle relaties tussen partijen overzichtelijk weer te geven. Wierdsma en Swieringa (2002) geven betekenissen aan de relaties en verhoudingen in de organisatie. Bij

het geven van betekenissen speelt communicatie een belangrijke rol. Van der Meer, et al. (1992) gaan dieper in op deze communicatiestromen.

2.4.2 Organisatiecultuur

Om organisatieverandering te realiseren dient ook de cultuur van medewerkers in de organisatie te veranderen. In dit onderzoek dient bij de analyse van de manier van werken dan ook aandacht besteed te worden aan de organisatiecultuur. De organisatiecultuur heeft invloed op de mate waarin effectief bestuurd kan worden. Er bestaan vele aannames over organisatiecultuur.

De cultuur van de overheidsorganisatie ligt ten grondslag aan het handelen en denken van overheidsactoren in het openbaar bestuur. Veranderingen in de structuur, de overheidssturing en het management van de organisatie worden pas realiteit als ze gepaard gaan met veranderingen in het handelen van ambtenaren (Veenswijk, Kickert, 1993:39). Als leidraad voor dit onderzoek dient de cultuurdefinitie van Schein (1985:6): "A pattern of basic assumptions – invented, discovered, or developed by a given group as it learns to cope with its problems of external adaptation and internal integration – that has worked well enough to be considered valid and therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think, and feel in relation to those problems." Voor de cultuurtheorie van Schein is gekozen omdat deze veel aspecten van cultuur omvat en zodoende benut kan worden bij de analyse van de Spijkenisser samenwerking. Schein (1985) heeft kritiek op andere wetenschappers omdat deze cultuur beschouwen als een uitdrukking die alleen het begrip en niet de essentie weergeeft. Schein (1985: 14) heeft een model ontwikkeld waarin hij de verschillende elkaar beïnvloedende cultuurniveaus onderscheidt.



Figuur 2.4. Cultuurniveaus en hun interactie (Schein, 1985: 14).

Op basis van Schein (1985:14) zijn kenmerken van interactie te benoemen. Het niveau van de artefacten is duidelijk. Een voorbeeld hiervan is het bedrijfslogo of de huisstijl van de website. Een dieper in de organisatie zittend niveau is dat van waarden. Dit zijn richtlijnen over wat binnen de organisatie als 'normaal' wordt beschouwd (Schein, 1985: 15). Een voorbeeld hiervan is het op tijd

komen op afspraken wat al dan niet als 'normaal' wordt gezien. De basisassumpties worden voor waar aangenomen en zijn onzichtbaar. Zij vormen de kern van de organisatiecultuur. In de basisassumpties liggen bijvoorbeeld veronderstellingen vast omtrent het bestaan van de organisatie. De basisassumpties zijn de cultuurdragers van de organisatie, de waarden fungeren als spil tussen de artefacten en de basisassumpties, maar vormen ook het niveau waarop cultuur veranderd kan worden. Bij de analyse van de Spijkenisser manier van werken wordt gekeken naar het niveau waarop de verandering in Spijkenisse invloed hebben.

De cultuurdefinitie van Schein kent daarnaast nog twee belangrijke elementen. Allereerst externe aanpassing. Dit is het vermogen van de organisatie om zich aan te passen aan de omgeving van de organisatie. Het gaat hier om aanpassingen van de basisassumpties die het bestaansrecht van de organisatie in haar omgeving rechtvaardigen (1985:52-64).

Ten tweede spreekt Schein (1985:65-82) over het element van interne integratie. Wanneer de organisatie zich wil of moet aanpassen aan de omgeving is het noodzakelijk dat de leden van de organisatie interne relaties met elkaar opbouwen en deze in stand houden. De organisatiecultuur is een samenspel tussen externe aanpassing en interne integratie.

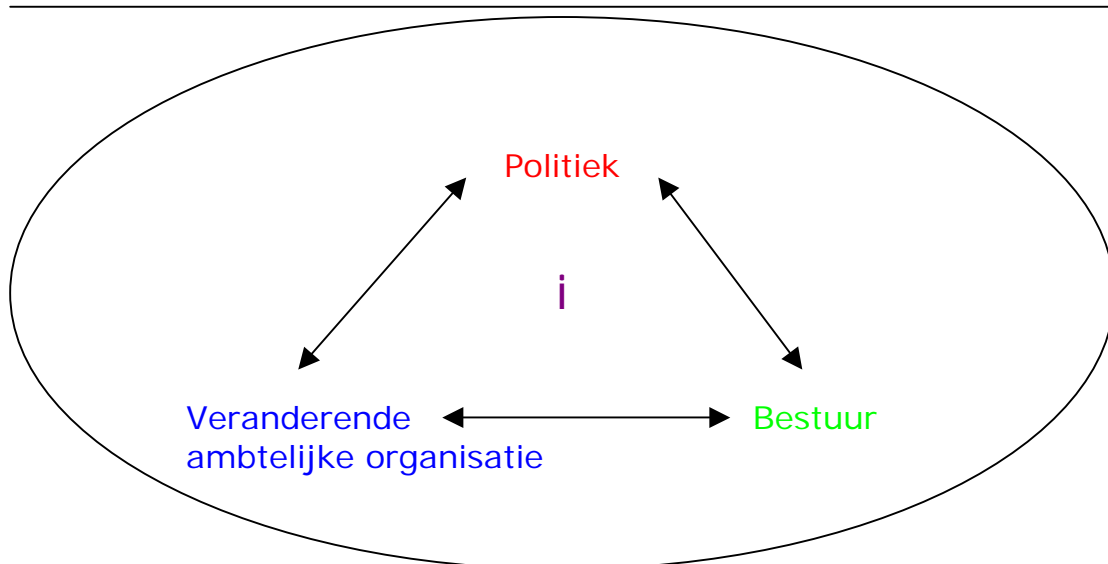
2.4.3. Conclusie interactie

De interactie (manier van samenwerken) in een organisatie wordt bepaald door twee aspecten. Ten eerste door de kenmerken die betrekking hebben op de netwerkstructuur van de organisatie. Ten tweede door de kenmerken van de organisatiecultuur. De kenmerken van het netwerk van de organisatie hebben betrekking op de onderlinge relaties, de zingeving die men aan handeling toeschrijft, de manier waarop over handelingen wordt gecommuniceerd en het repertoire van actoren. De organisatiecultuur laat zich kenmerken door de drie niveaus van handelen (Schein:1985): artefacten en hun creaties, waarden en basisassumpties. Daarnaast wordt de cultuur ook gekenmerkt door de mogelijkheden van een organisatie om zich aan te passen aan de omgeving en de mate waarin interne relaties zijn opgebouwd. Bij de empirische analyse van interactie in paragraaf 4.3 wordt gekeken naar de organisatie als netwerk, de organisatiecultuur en in welke mate de kenmerken van interactie aanwezig zijn. De manier van samenwerken heeft invloed op de mate waarin effectief wordt bestuurd. Effectief bestuur is dan ook het volgende concept dat wordt uitgewerkt.

2.5 Effectief bestuur

Het uiteindelijke doel van de organisatieverandering is om via het beïnvloeden van de manier van samenwerken effectiever te gaan besturen. De manier van samenwerken is in paragraaf 2.4 geconceptualiseerd. In deze paragraaf staat effectief bestuur centraal. Om een afbakening van het begrip effectief bestuur te maken is het ook noodzakelijk een onderscheid te maken tussen de taken van medewerkers van de ambtelijke organisatie. Derksen (2001:116) geeft aan dat de meeste medewerkers binnen de gemeente zich hoofdzakelijk bezig houden met de uitvoering van beleid. Een kleine minderheid van medewerkers binnen de ambtelijke organisatie houdt zich bezig met de beleidsvoorbereiding. Voor dit onderzoek valt nu al op te merken dat de afdelingen publiekszaken en UWB voornamelijk bestaan uit uitvoerders van beleid.

De beleidsvoorbereiding raakt het hart van de gemeente (Derksen, 2001:116). Bij de beleidsvoorbereiding zijn naast ambtenaren vele andere actoren betrokken. Dit onderzoek richt zich uitsluitend op de verhouding tussen de veranderende ambtelijke organisatie, de politiek (gemeenteraadsleden) en het bestuur (college van B&W). Dit levert het volgende model van onderzoeksobjecten op.



Figuur 2.5: Schematische weergave onderzoeksobjecten die samenwerken

In dit onderzoek draait het om de interactie (i) en de mate waarin deze bijdraagt aan het effectief besturen van Spijkenisse. Figuur 2.5 geeft dit schematisch weer.

Van der Knaap, Korsten, Termeer en Van Twist (2004) geven aan dat bestuurders eisen stellen aan het beleid, beleidsaanpak en de instrumenten om beter en effectiever beleid te realiseren. In dit onderzoek zal ik deze aanpak gebruiken bij het analyseren van het begrip effectief bestuur voor Spijkenisse. De gemeente Spijkenisse heeft haar eigen maatstaven voor effectief beleid en bestuur. Deze worden in het vervolg van deze paragraaf uitgewerkt. Allereerst wil ik het begrip effectief bestuur puur theoretisch benaderen. De eerste deelvraag van dit onderzoek luidt:

“Wat is effectief bestuur?”

Deze vraag wordt in de volgende paragrafen 2.5.1, 2.5.2 en 2.5.3 beantwoord.

2.5.1 Effectief bestuur theoretisch beschouwd

Effectief bestuur is een breed concept met vele omschrijvingen. In dit onderzoek is de definitie van Hiemstra leidend omdat deze gebaseerd is op effectief bestuur voor de lokale overheid, in het bijzonder voor grote gemeenten. Spijkenisse is met haar ruim 75.000 inwoners een middelgrote gemeente en dit is een reden om voor de theorie van Hiemstra te kiezen. Inhoudelijk gaat de theorie van Hiemstra (1999) in op onder andere structuur, procesgang en bestuurlijke cultuur. Dit zijn voorwaarden en condities van effectief bestuur die bepaald worden door de manier van werken en dit gegeven verklaart de keuze voor deze auteur. Voordat de condities van Hiemstra aan bod komen wordt eerst de definitie van effectief bestuur, gehanteerd door het ministerie van BZK, behandeld.

In de notitie 'De effectiviteit van het openbaar bestuur' (1997) geeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) eveneens een omschrijving van effectief bestuur. Als er gesproken wordt over de effectiviteit van beleid dan heeft dit vaak betrekking op de mate van doelbereiking. In welke mate heeft het beleid bijgedragen aan het realiseren van de gestelde doelen. Wanneer we effectiviteit koppelen aan bestuur dan omvat effectiviteit meer dan alleen doeltreffendheid (Min. BZK, 1997:2) Het gaat bij effectief bestuur niet alleen om het feit of gestelde doelen zijn gehaald, maar ook om de wijze waarop de doelen behaald worden. Het ministerie van BZK (1997:2) komt tot de volgende definitie van effectiviteit. "Effectiviteit kan worden opgevat als het stellen en realiseren van doelen van een zodanige kwaliteit, dat deze de toets van de praktijk in de samenleving kunnen blijven doorstaan." Effectiviteit raakt de kern van het bestuurlijk handelen. Het doen van uitspraken over effectiviteit van beleid is geen eenvoudige opgave. Dit wordt veroorzaakt door het bijzondere karakter van de doelstellingen van de overheid. De doelstellingen van de overheid hebben namelijk diverse eigenschappen (Min. BZK, 1997:2-3).

Overheidsdoelstellingen zijn allereerst op een hoog abstractieniveau geformuleerd. Daarnaast zijn doelstellingen soms symbolisch van aard en laten zij zich moeilijk of niet lenen voor een vertaling naar tussendoelstellingen. Een andere eigenschap van overheidsdoelstellingen is dat zij moeten inspringen op de tegenstrijdige eisen vanuit de samenleving. Doelstellingen van het bestuur zijn niet onveranderlijk, doelen verschuiven door de tijd. Tot slot hebben overheidsdoelstellingen als karaktereigenschap dat bij de realisatie van doelen de overheid slechts één van de betrokken partners is en niet de enige verantwoordelijke. Er is sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De gezamenlijke inzet tussen alle partijen bepaalt in welke mate doelen worden behaald, het bestuur kan doelbereiking dichterbij brengen door bijvoorbeeld normen vast te stellen (Min. BZK, 1997:2-3).

Door dit bijzondere karakter van de overheidsdoelstellingen is het niet eenvoudig om algemene uitspraken over effectiviteit van het overheidsbeleid te doen. Het ministerie van BZK (1997:3-4) geeft twee benaderingen voor het beoordelen van effectiviteit. Ten eerste een benadering waarbij de doelstelling als maatstaf voor het functioneren van de overheid wordt genomen. Dit leidt meestal tot een conclusie dat wanneer het doel niet behaald is, de overheid niet effectief heeft gehandeld. De tweede benadering (Min. BZK, 1997:3-4) neemt de abstracte doelstellingen van het overheidsbeleid als oriëntatiepunt. Binnen deze benadering wordt rekening gehouden met het integrale karakter van overheidsbeleid. Effectiviteit van beleid wordt gemeten aan de hand van realistische vertalingen van de doelstellingen. Vergelijkingen met situaties elders is een middel om effectiviteit te meten. Deze tweede benadering levert de meest evenwichtige beoordeling van effectiviteit op (Min. BZK, 1997:4).

Het streven naar effectief bestuur vraagt dus om een permanente bezinning op de doelstellingen, instrumenten, werkwijze en resultaten van het openbaar bestuur. Daarnaast is het ook van belang om te onderkennen dat de aandachtspunten van effectiviteit per onderdeel van het beleidsproces verschillen. Het ministerie van BZK (1997:5-6) noemt de fasen signalering, agendavorming, beleidsvorming, beleidsvaststelling, uitvoeringsfase en evaluatiefase.

Nu het begrip effectief bestuur gedefinieerd is biedt Hiemstra (1999:17-155) elementen die een bijdrage leveren om effectief te besturen. Bij de realisatie van effectief bestuur kan allereerst de procesgang bijdragen. De procesgang is de wijze waarop gemeenten het besluitvormingsproces inrichten (Hiemstra, 1999:138-149). Bij de procesgang draait het om de rol van de raadscommissies, het managementteam en het college, de invloed van de ambtelijke top op de collegevoorstellen en het overleg tussen wethouder en middenkader en directeur. Daarnaast heeft de procesgang ook betrekking op de rol van de beleids- en beheercyclus.

Hiemstra (1999:127-155) spreekt over het creëren van onder andere strategisch beleid, structuur, procesgang en bestuurlijke cultuur door de gemeente. Wanneer we het hebben over de strategie van de gemeente zijn de begrippen 'doelstelling', 'beslissen' en keuze' van belang. Een strategische koers moet richting geven aan de gemeentelijke organisatie. Daarnaast moet de uitgezette strategische koers een referentiekader bieden aan de hand waarvan prioriteiten en keuzes kunnen worden bepaald (Hiemstra, 1999:129).

Voormalig burgemeester Broekhuis gaf aan dat rond 2001 Spijkenisse steeds meer behoefte kreeg aan een duidelijk uitgesproken missie, visie en strategie. Op 17 december 2002 stemde de gemeenteraad van Spijkenisse in met de visienotitie 'De stille evolutie' waarin een vernieuwde extern gerichte missie en visie voor de gemeente Spijkenisse werd voorgesteld. Deze missie en visie zijn concreet uitgewerkt in de notitie "Spijkenisse meer toekomst dan verleden" (2003). Daarnaast heeft Spijkenisse haar strategische koers vastgelegd in het Stadsplan 2020. Dit in april 2006 gepubliceerde Stadsplan wordt momenteel uitgewerkt in een structuurvisie voor Spijkenisse en vormt dus de belichaming van de strategische koers van de stad. Medio juni 2007 wordt de conceptversie van deze structuurvisie gepubliceerd.

De organisatiestructuur is te definiëren als "het totaal van de verschillende manieren waarop het werk in afzonderlijke taken is verdeeld en de wijze waarop deze taken worden gecoördineerd" (Mintzberg, 1995:2). Hiemstra (1999:130) voegt hieraan toe dat de structuur van een organisatie kan worden gezien als het raamwerk waarbinnen middelen op elkaar worden afgestemd om de doelstellingen te behalen en de strategie van de organisatie te realiseren. Het sectorenmodel is een vorm van een organisatiestructuur die we bij gemeenten veelal terugzien. Dit model is een meer product/marktgeoriënteerde organisatiestructuur waarbinnen functionele organisatie-eenheden worden gedeeld en de afzonderlijke delen in diensten worden geplaatst (Hiemstra, 1999:131).

De organisatiecultuur van gemeenten is een ander element dat bijdraagt aan effectief bestuur. Vooral bij organisatieveranderingen is dit een steeds belangrijker verschijnsel (Hiemstra, 1999:149-150). In paragraaf 2.4.2 is het begrip organisatiecultuur verder uitgewerkt. Het organisatieontwikkelingstraject "Op Koers" heeft sinds 2002 gezorgd voor een cultuurverandering in Spijkenisse.

2.5.2 Effectief bestuur in Spijkenisse

Om effectiviteit van beleid en bestuur zo evenwichtig mogelijk te beoordelen is het van groot belang dat doelstellingen zo helder mogelijk geformuleerd zijn en vertaalbaar zijn in meet- en contro-

leerbare resultaten (Min. BZK, 1997:4). In Spijkenisse zijn de afgelopen jaren criteria en condities voor effectiviteit in verscheidene documenten vastgelegd. In hoofdstuk 1 is hier al kort op in gegaan. In dit onderzoek kies ik voor criteria en condities die in de afgelopen jaren vastgelegd zijn in verscheidene beleidsdocumenten. In Bestuurlijk-Ambtelijk Samenspel (2001:2-22) worden verscheidene voorwaarden aan de effectiviteit van het ambtelijk apparaat gesteld. Deze voorwaarden betekenen niet automatisch dat er sprake is van effectief bestuur, maar zij dragen wel bij aan de realisatie van effectief bestuur.

Allereerst dient het ambtelijk apparaat transparant te werken en zich op te stellen als proceseigenaar (2001:17-18). Op deze manier ontstaat er het optimale inzicht in werkprocessen binnen de gehele organisatie, zodat deze vervolgens beter bestuurd kunnen worden en waar mogelijk verbeterd. Beleidsmedewerkers zijn de proceseigenaren, zij nemen de verantwoordelijkheid voor de gehele beleidscyclus. Het transparant werken is een voorwaarde die ook betrekking heeft op de interactie in de gemeente Spijkenisse. Bij de analyse van interactie in paragraaf 4.3 zal transparantie dan ook aan bod komen.

De tweede voorwaarde voor effectief bestuur in Spijkenisse is projectmatig werken (2001:18). Concernbrede, complexere en multidisciplinaire onderwerpen nemen in aantal toe. Om met deze problemen om te gaan dient een eenduidige systematiek ontwikkeld te worden.

Als derde is de kwaliteitsverbetering van de ambtelijke advisering een voorwaarde om effectief te besturen (2001:18-19). Door theoretische kennis en adviesvaardigheden te verbeteren ontstaat er een organisatiebreed kader waarin beleidsvorming tot stand komt. Deze professionalisering wordt steeds belangrijker doordat beleidsproblemen in de toekomst steeds complexer worden.

Een vierde voorwaarde om effectief te kunnen besturen is het goed benutten van personeelsinstrumenten (2001:19). Om de kwaliteit van het personeel en afstemming in het handelen te verhogen moet het personeelsbeleid gericht zijn op het aannemen van de juiste mensen, het faciliteren van het zittende personeel en proberen te sturen op het gebied van uitstroom.

In 2004 zijn door de gemeente Spijkenisse een zestal koersbepalingen opgesteld om 'het goed te doen'. Met 'het goed te doen' wordt hier bedoeld op het laten functioneren van de ambtelijke organisatie (2004:10). Het functioneren van de ambtelijke organisatie draagt bij aan het realiseren van effectief bestuur en daarom worden drie van de zes koersbepalingen in dit onderzoek gezien als condities voor effectief bestuur. De overige drie koersbepalingen hebben indirect invloed op de effectiviteit van het bestuur omdat ze meer aangeven hoe medewerkers (zich ten opzichte van anderen) dienen op te stellen.

De eerste koersbepaling is resultaatgerichtheid. Voordat werkzaamheden uitgevoerd worden formuleert men doelstellingen. Na afloop van de werkzaamheden volgt een evaluatie (2004:16).

Klant- en servicegerichtheid is de tweede koersbepaling. Werkzaamheden moeten een toegevoegde waarde hebben voor de klant (burgers, bestuur en collega's). Geïntegreerde dienstverlening biedt de klant op een zo efficiënt mogelijke manier een aanspreekpunt (2004:17). Klant- en servicegericht werken betekent onder andere dat de gemeente Spijkenisse in staat moet zijn om in te springen op (maatschappelijke) ontwikkelingen. Bij de beoordeling van effectief bestuur in Spijkenisse wordt dus ook meegenomen hoe de gemeente reageert op deze ontwikkelingen.

De derde koersbepaling is de rol van het management. Om effectief te functioneren dragen managers een duidelijke visie, eensgezindheid en consequentheid uit. De managers hebben een voorbeeldfunctie binnen de organisatie (2004: 17).

De overige drie koersbepalingen beïnvloeden indirect de effectiviteit van het functioneren van de ambtelijke organisatie. Het gaat hier om integer handelen, het stimuleren van onderlinge samenwerking en samenwerking met de samenleving, en het gevoel van trots zijn op het werk (2004: 17). Deze koersbepalingen beïnvloeden vooral de manier van werken. Pas wanneer zij de manier van werken hebben beïnvloed kan hun effect doorwerken op de mate van effectiviteit.

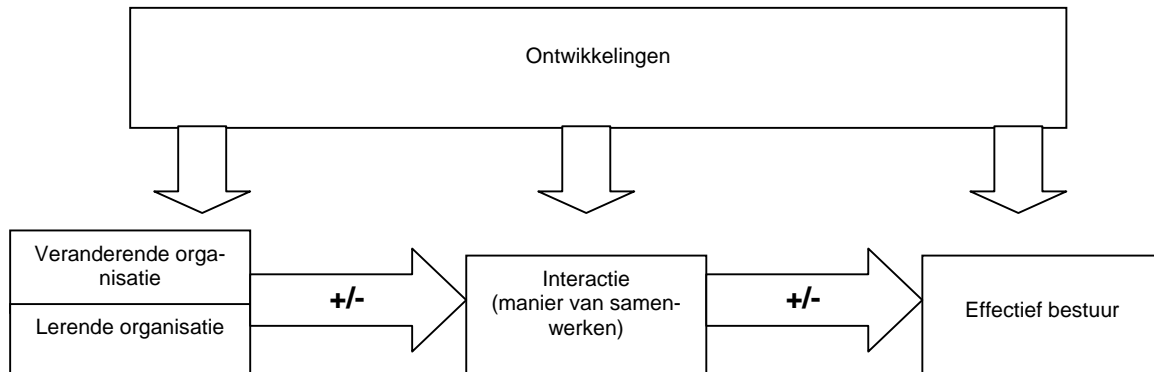
2.5.3 Conclusie effectief bestuur

In dit onderzoek wordt veel waarde gehecht aan de voorwaarden voor effectief bestuur van de gemeente Spijkenisse. Het doel in dit onderzoek is immers dat Spijkenisse in de toekomst nog effectiever kan gaan besturen en reageren op maatschappelijke ontwikkelingen. Uit de literatuur zijn voorwaarden voor effectief bestuur afgeleid en uit het onderzoek blijkt of deze aanwezig zijn in Spijkenisse en of deze leiden tot effectief bestuur. Voorwaarden zijn toetsbaar en daarom is gedurende het onderzoek geanalyseerd of er naast de theoretische voorwaarden aan de door Spijkenisse zelf geformuleerde voorwaarden (transparant werken en opstellen als proceseigenaar, projectmatig werken, kwaliteitsverbetering van de ambtelijke advisering, goed benutten van personeelsinstrumenten en de zes koersbepalingen) is voldaan. Vooral de zes koersbepalingen zijn uitgebreid onderzocht. Het onderzoek analyseert de mate waarin de voorwaarden aanwezig zijn in Spijkenisse en in welke mate dit leidt tot effectiever bestuur. Wellicht biedt daarnaast de wetenschappelijke literatuur nieuwe inzichten voor Spijkenisse om effectiever te besturen. In deze theoretische paragraaf is uiteengezet wat effectief bestuur is volgens de maatstaven van het ministerie van BZK (1997) en vervolgens is een aantal voorwaarden van effectief bestuur uit Hiemstra (1999) en gemeentelijke stukken genoemd. Samengevat is effectief bestuur volgens de theorie een gevolg van een goede structuur en cultuur binnen de overheidsorganisatie die zich uit in de aanwezigheid van een missie, visie, strategie, een weloverwogen procesgang en het stellen en behalen van realistische doelen per fase van het beleidsproces.

In paragraaf 4.4 van dit onderzoek wordt gekeken of en hoe er in Spijkenisse aan deze voorwaarden wordt voldaan en of er sprake is van effectief bestuur. De Spijkenisser empirie wordt in deze paragraaf geanalyseerd aan de hand van de reeds genoemde kenmerken.

2.6 Relaties

In dit theoretisch kader staan vier theoretische begrippen centraal: de veranderende organisatie, de lerende organisatie, interactie en effectief bestuur. Tussen deze begrippen zijn verscheidene relaties te leggen. In figuur 2.1 worden deze schematisch weergegeven.



Figuur 2.1: Relaties tussen theoretische concepten.

In de omgeving van de gemeente hebben altijd ontwikkelingen plaats. Deze ontwikkelingen hebben invloed op de verandering van de organisatie en op de manier van samenwerken. Immers de ontwikkelingen van buitenaf beïnvloeden het gedrag van leidinggevenden en medewerkers. Doordat de ontwikkelingen leidinggevenden beïnvloeden richten deze het veranderingsproces mogelijk anders in dan voorheen bedoeld was. Medewerkers kunnen hun manier van samenwerken eveneens veranderen door externe ontwikkelingen. Wanneer bijvoorbeeld de houding van de klant van de organisatie verandert (externe ontwikkeling) heeft dit invloed op de manier van samenwerken van de medewerker, die wellicht meer druk voelt om te presteren. Het veranderingsproces in de organisatie kan dan eveneens worden aangepast op de veranderende houding van de klant. Een voorbeeld waarbij externe ontwikkelingen de veranderingen en de manier van werken beïnvloeden is bij betekenisgeving in de organisatie. Door externe impulsen worden nieuwe processen van betekenisgeving gestart. In figuur 2.1 is de invloed van ontwikkelingen op de veranderende organisatie en op de manier van samenwerken weergegeven. Dit onderzoek richt zich uitsluitend op de invloed van de ontwikkelingen op de manier van samenwerken en er wordt dus geen aandacht besteed aan de invloed van ontwikkelingen op de veranderende organisatie.

Verandering is een proces van sociale constructie. Om hun visie op een verandering te verduidelijken gebruiken mensen hun wereldbeeld (Bolk, Manschot, Van der Meer, Roodink en Vissers, 1999: 1). Veranderingen vinden plaats vanuit (een aantal gekoppelde) repertoires, maar elke verandering heeft wel een multi-pele context. De invloed van een verandering hangt af van de betekenis die actoren eraan geven. Ieder repertoire leidt tot andere betekenissen. De betekenisgeving aan veranderingen is ook afhankelijk van de reacties van actoren op de strategieën van de organisatie. Doordat veranderingen plaatsvinden vanuit repertoires en strategieën zien we hier twee elementen van interactie verbonden worden met het begrip van de veranderende organisatie. In paragraaf 2.2 zijn verscheidene perspectieven waarbinnen verandering kan plaatsvinden beschreven.

Een organisatie verandert wanneer er sprake is van grote onderlinge samenwerking, een duidelijke aanvoerderfunctie van de baas (vaderfiguur) en wanneer er aandacht besteed wordt aan de informele cultuur (Wierdsma en Swieringa, 2002: 65-66). De verandering wordt geïnitieerd en gekenmerkt door het aanpassen van structuur- en cultuurelementen (interactie) die leiden tot effectiever bestuur. De mate waarin de nieuwe regels, normen, waarden en structuren in de organisatie worden opgenomen, bepalen in welke mate er sprake is van leren door de organisatie of actoren bin-

nen de organisatie. Wanneer er sprake is van een collectieve verandering, dan kan er gesproken worden van een lerende organisatie. Er is dus een relatie tussen de veranderende organisatie die te maken heeft met externe ontwikkelingen en leren. Achter de manier van veranderen van de organisatie kan een duidelijke bedoeling of zingeving zitten met als doel om de organisatie te laten leren. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met het niveau waarop de organisatie verandert. Wanneer een verandering zich richt op de basisassumpties is de organisatie in staat om te leren. Senge biedt vijf disciplines die gebruikt kunnen worden om te analyseren of de organisatie leert. In dit onderzoek worden deze disciplines van Senge getoetst aan de empirie in Spijkenisse en op deze manier wordt duidelijk of er op basis van de theorie van Senge gesteld kan worden dat in Spijkenisse geleerd wordt. Nadat is vastgesteld of er sprake is van een lerende organisatie in Spijkenisse wordt gekeken of Spijkenisse haar lerend vermogen heeft ontwikkeld. Geanalyseerd wordt of de organisatie in staat is om nu beter te reageren op ontwikkelingen dan vijf jaar geleden voordat "Op Koers" van start ging. Op deze manier is er een relatie te leggen tussen het begrip leren en de ontwikkelingen. Doordat een lerende organisatie beter in staat is om te reageren op ontwikkelingen in de omgeving draagt dit ook bij aan de mate van effectief bestuur. Immers in een organisatie die adequaat en effectief kan reageren op ontwikkelingen in haar omgeving is sprake van effectief bestuur. Leervermogen van de organisatie is dan ook een voorwaarde voor effectiviteit.

Met verandering is het leren van de organisatie het startpunt van dit onderzoek. In paragraaf 2.3 zijn diverse niveaus en vormen van leren beschreven. Volgens Boonstra (2000:14-15) is veranderen het analyseren van de omgeving, het formuleren van doelstellingen en het ontwikkelen van een nieuwe strategie. De organisatie moet in evenwicht zijn met haar omgeving. Bij een verandering van de ambtelijke organisatie kunnen onder andere het bestuur, de politiek en de maatschappij beschouwd worden als de omgeving van de gemeente. Deze elementen van verandering kunnen ook dienen als niveaus waarop geleerd wordt zoals Wierdsma en Swieringa (2003:53) deze omschrijven. De missie van de gemeente Spijkenisse, de opgestelde doelstellingen over effectief besturen en de manier van samenwerken (de zes koersbepalingen) en de strategieën uit "Op Koers" dragen hier alle bij aan de relatie tussen verandering en leren en hebben invloed op de mate van effectief bestuur en interactie. Het veranderingsproces "Op Koers" geeft via de kerncompetenties immers een verandering aan de organisatie die direct de manier van samenwerken beïnvloedt.

Doordat de manier van samenwerken verandert door de organisatieverandering wordt de mate waarin effectief wordt bestuurd veranderd. Het doel van de organisatieverandering is om effectiever te gaan besturen. Hiemstra (1999:136-137) zegt dat door coördinatie en het creëren van samenhang tussen werkzaamheden effectiever bestuur kan worden gerealiseerd. Deze coördinatie wordt gecreëerd door een duidelijke rolverdeling. De voorbeeldfunctie van de Spijkenisser sectordirecteuren en gemeentesecretaris is een poging om deze coördinatie te realiseren. Daarnaast heeft Spijkenisse bewust gekozen om een procesbegeleider aan te stellen die zorg draagt voor de coördinatie en de directeuren ondersteunt bij de uitvoering. Samenhang is te realiseren door integraal en projectmatig, door sectoren heen te werken. Op deze manier dragen samenwerkings-elementen bij aan het effectiever besturen van de gemeente Spijkenisse en is er dus een relatie tussen effectief bestuur en samenwerking te herleiden. De manier waarop de verschillende kenmerken van samenwerking uitwerken op de organisatie beïnvloeden de mate van effectief bestuur.

In dit onderzoek wordt uiteindelijk geconstateerd hoe groot de mate van effectief bestuur in Spijkenisse is na het doorvoeren van de veranderingen uit "Op Koers". In de veranderende en lerende organisatie van de gemeente Spijkenisse zijn onderdelen binnen de manier van samenwerken de afgelopen jaren bewust veranderd. Van een aantal van deze veranderingen die betrekking hebben op onder andere de koersbepalingen resultaat-, klant- en servicegerichtheid is te stellen dat zij

leiden tot een effectievere manier van besturen. Uit de ontwikkelingen in de omgeving van Spijkenisse worden hiervoor criteria afgeleid. Dit kan zich uiten in de openheid naar de klant, de manier van communiceren en de inrichting van beleidsprocessen. Er is echter ook de mogelijkheid dat de veranderingen ongewild leiden tot minder effectief bestuur. De implementatie van het Verbeterd Sectoren Model zou onbedoeld kunnen leiden tot meer bureaucratie binnen de organisatie of een trager verloop van beleidsprocessen. Ook cultuurveranderingen kunnen een negatief effect hebben op de mate waarin effectief wordt bestuurd, bijvoorbeeld wanneer er veel weerstand optreedt tegen het traject "Op Koers".

Duidelijk is dat de veranderingen vanuit het programma "Op Koers" invloed hebben op de mate van effectief bestuur in Spijkenisse. De veranderende en lerende organisatie laat de medewerkers op een andere, bewust gekozen, manier samenwerken zodat dit leidt tot meer effectiviteit. Er is echter wel een risico aanwezig dat de veranderingen leiden tot minder effectief bestuur omdat zij bijvoorbeeld tot bureaucratie of minder gemotiveerde medewerkers kunnen leiden. De mate waarin de veranderingen de mate van effectief bestuur beïnvloeden, wordt in dit onderzoek achterhaald door navraag bij respondenten en aan de hand van criteria die afgeleid zijn van de ontwikkelingen in de omgeving van de gemeente Spijkenisse. In dit onderzoek wordt verondersteld dat veranderingen tot effectiever bestuur leiden wanneer zij de organisatie in staat stellen om effectiever te reageren op de ontwikkelingen in haar omgeving. Als de veranderingen ertoe leiden dat de organisatie effectiever op ontwikkelingen reageert kunnen de ontwikkelingen als indicator om effectief bestuur te meten worden beschouwd.

3. Onderzoeksaanpak

3.1 Inleiding onderzoeksaanpak

In deze paragraaf worden de theoretische concepten vertaald naar waarneembare en meetbare variabelen en indicatoren om te kunnen meten in welke mate zij in de gemeente Spijkenisse aanwezig zijn. In de voorgaande paragrafen zijn de begrippen veranderende organisatie, lerende organisatie, samenwerking en effectief bestuur geconceptualiseerd. Dit onderzoek meet de mate waarin de manier van samenwerken bijdraagt aan het effectiever besturen van de gemeente Spijkenisse. Deze manier van samenwerken wordt beïnvloed door de organisatieverandering "Op Koers". Bovendien wordt onderzocht in welke mate de gemeente Spijkenisse leert van de verandering in de organisatie. De begrippen lerende organisatie, samenwerking en effectief bestuur dienen daarom voor zover mogelijk te worden geoperationaliseerd tot meetbare variabelen en actoren.

3.2 Leren

In hoofdstuk twee is het begrip leren geïntroduceerd. Met behulp van de theorie van Senge (1990) wordt vastgesteld of er in Spijkenisse geleerd wordt terwijl de drie leerslagen van Wierdsma en Swieringa (2002:48-52) duidelijk maken op welke manier er wordt geleerd. Naast de vraag of er sprake is van een lerende organisatie is ook gekeken naar het vermogen om te leren van de organisatie. Is de organisatie nu beter in staat om te reageren op ontwikkelingen dan vijf jaar geleden is de centrale vraag bij de analyse hiervan.

Een belangrijk aspect van een lerende organisatie is dat er collectief geleerd wordt. Collectief leren wordt beschouwd als een gezamenlijke activiteit van actoren binnen de organisatie. Als indicator voor het collectieve leren wordt de mate waarin de diverse 'lagen' (management, middenkader en uitvoerende diensten) binnen de organisatie leren genomen. Senge (1990) biedt met zijn vijf disciplines aanknopingspunten om vast te stellen of de veranderende organisatie ook een lerende organisatie is. Wierdsma en Swieringa (2002) bieden de mogelijkheid om het niveau van leren vast te stellen. Om vast te stellen of er sprake is van een lerende organisatie worden de vijf disciplines van Senge nu eerst geoperationaliseerd.

Wanneer bij de verandering de diepere patronen achter gebeurtenissen en details zijn doordacht en de structuur hierop is aangepast dan is er sprake van leren van de organisatie. Een indicator hiervan is bijvoorbeeld het invoeren van een nieuwe organisatiestructuur om een dieper gelegen doel te bereiken.

Persoonlijke beheersing laat zich kennen door aandacht voor de individuen in de organisatie. Het betreft hier dan het gericht scholen van medewerkers om hun eigen visie te versterken.

Wanneer er bij het veranderen ruimte is gelaten voor invloeden van andere mensen dan de leiders van de verandering dan is er sprake van geestelijke modellen die de organisatie doen leren. De invloed van anderen laat individuen anders denken zodat uiteindelijk het collectief anders gaat denken. Een indicator hiervoor is bijvoorbeeld de mogelijkheid tot inspraak die medewerkers hebben gehad gedurende het traject "Op Koers".

Leren laat zich kenmerken door het creëren van een gedeelde visie. Wanneer er binnen de organisatie sprake is van een gezamenlijk beeld op de toekomst waar de medewerkers zich voor inzetten dan is er sprake van leren. Indicator hiervoor is bijvoorbeeld de aanwezigheid van een missie en een visie voor de organisatie.

Een veranderingsproces dat zich kenmerkt door evaluatie- en feedbackmomenten leidt tot een lerende organisatie. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van inspraak van medewerkers in bijvoorbeeld werkgroepen leert de organisatie.

Na deze operationalisering van leren worden nu de niveaus waarop geleerd kan worden geoperationaliseerd. Het operationaliseren van deze niveaus is lastig en daardoor kunnen de niveaus waarop geleerd wordt gezien worden als een aanvulling op de reeds besproken theorie van Senge (1990) waarmee wordt bepaald of de organisatie leert.

Enkelslagleren heeft als voornaamste indicator dat regels aantoonbaar zijn verbeterd. Binnen bepaalde inzichten en principes worden verbeteringen gerealiseerd. Wanneer er dus sprake is van een verbetering zonder verdere achterliggende gedachte is er sprake van enkelslagleren. Dit is bijvoorbeeld te achterhalen door in documenten van de gemeente Spijkenisse te kijken of er een diepere gedachte achter het traject "Op Koers" zit of dat er slechts sprake is van veranderingen die als incidenten op zichzelf staan. Eveneens kan in interviews met betrokkenen bij het traject hierover worden gesproken.

Het operationaliseren van dubbelslagleren is lastig. Dubbelslagleren kenmerkt zich ook door veranderingen op inzichtniveau. Indicatoren hiervoor zijn onder andere wijzigingen in de strategie of missie. De veranderingen zijn ingrijpender dan bij enkelslagleren, er zijn meer betrokkenen en het veranderproces duurt langer. Dubbelslagleren is te herkennen aan het vaak optreden van conflicten, de aanwezigheid van tegenstrijdigheden binnen de organisatie en tegenstellingen tussen afdelingen. Afdelingen vermijden het debat met elkaar (Wierdsma en Swieringa, 2002:50) waardoor verkokering optreedt. Deze indicatoren zijn echter lastig vast te stellen als indicatoren van dubbelslagleren, er dient dan ook de kanttekening te worden gemaakt dat wanneer deze indicatoren voorkomen er sprake kan zijn van dubbelslagleren. Dubbelslagleren treedt vaak op wanneer externe signalen aangeven dat verandering noodzakelijk is. Klanttevredenheid is hiervan een indicator. Om te achterhalen of in Spijkenisse de missie en visie zijn gewijzigd, kan gebruik gemaakt worden van de methode documentanalyse en interviews. Interviews kunnen eveneens gebruikt worden om aan te geven hoe afdelingen in contact staan met elkaar en hoe de manier van samenwerken tussen medewerkers van verschillende afdelingen verloopt. Wanneer er sprake is van gesloten houdingen tussen afdelingen onderling kan dit duiden op dubbelslagleren.

Wanneer een verandering gekenmerkt wordt door vragen zoals 'wat willen we zijn?' en 'waartoe zijn wij hier?' dan is er sprake van drieslagleren (Wierdsma en Swieringa, 2002:51-52). Indicatoren hiervan zijn een stapsgewijze ontwikkeling voor de organisatie uitzetten of het doorvoeren van een reorganisatie. Managers stellen de basisprincipes van de organisatie aan de orde. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door een stapsgewijze ontwikkeling vast te leggen in de visiedocumenten van de organisatie. Het analyseren van documenten is hierbij dus een hulpmiddel. In de interviews kan aan personen op belangrijke posities in de gemeente, zoals de gemeentesecretaris en sectordirecteuren, worden gevraagd of de basisprincipes van de organisaties aan de orde zijn gesteld. De manier van met elkaar omgaan is een voorbeeld van zo'n basisprincipe.

3.3 Interactie

Bij het operationaliseren van het begrip interactie is het van belang om de relaties (Mastenbroek, 1998:29) van de gemeente Spijkenisse inzichtelijk te maken. Op deze manier is interactie meetbaar te maken. Om interactie te meten is het noodzakelijk om de 'partijen in het systeem' (Mastenbroek, 1998:30) te benoemen. Door participatief te observeren en in interviews te vragen naar betrokkenen in de beleidscyclus is dit beeld te verkrijgen. Daarnaast wordt gekeken welke partijen er samenwerken en hoe intensief. Dit kan blijken uit bijvoorbeeld de frequentie van bepaalde terugkerende overleggen of de frequentie waarmee partijen met elkaar om de tafel zitten. Naar deze frequenties wordt in de interviews gevraagd. In de interviews wordt eveneens gevraagd naar de houding van de actoren in de beleidscyclus. Actoren kunnen immers een actieve of passieve hou-

ding aannemen. Bij de beoordeling van de manier van samenwerken zal figuur 2.3 uit paragraaf 2.4.1 worden geanalyseerd op intensiteit van de relaties en de houding van actoren. Bij de relaties van de gemeente hoort ook de rol van de inwoners. De gemeente Spijkenisse (2004:4) hecht veel waarde aan de samenwerking met de burgers. In het onderzoek wordt helder of er binnen de case-studies spraken is van interactief beleid. Zijn er bijvoorbeeld inspraakavonden voor bewoners bij beleidsvoorbereiding.

Naast deze operationele definitie van interactie is er een aantal operationele voorwaarden voor de manier van samenwerken. Allereerst dienen de partijen bij het samenwerken ook over de grenzen heen te kijken. Interactie tussen sectoren bij het maken van beleid is een indicator. Deze integrale manier van werken blijkt uit het werken in ketens en projecten. Binnen de casestudies is het dus van belang om op zoek te gaan naar voorbeelden van beleid waarbij integraal wordt gewerkt. Dit kan blijken uit documenten waarin de verloop van beleidsprocessen is vastgelegd en uit interviews waarin aan respondenten vragen worden gesteld over de mate waarin integraal wordt gewerkt. Integraal werken heeft verschillende verschijningsvormen (gemeente Spijkenisse, 2007:3-4) zoals het werken in ketens of met projecten. Interessant gegeven is ook hoe de actoren tegen elkaar aankijken. Ze vinden bijvoorbeeld dat de andere partij alleen 'de eigen winkel' beschermt of zij ervaren een constructieve houding die gericht is op samen tot oplossingen komen. Daarnaast moeten teamcoördinatoren beleid toetsen op integraliteit. Zij zijn de schakel tussen de werkvloer en de afdeling en moeten in afdelingsoverleggen de andere teamcoördinatoren informeren. In interviews kan er bijvoorbeeld concreet gevraagd worden naar de invulling van de taken van de teamcoördinatoren. Ambtenaren dienen bestuurders duidelijk te maken wanneer aangrenzende beleidsterreinen elkaar raken. Van afdelingshoofden wordt verlangd dat zij voor parafering toetsen op integraliteit. Het afdelingshoofd heeft een vangnetfunctie ten aanzien van integraliteit. Communicatie en betrokkenheid zijn sleutelwoorden voor integraal beleid.

In de interviews wordt ook aandacht besteed aan de inhoud en aard van de interactie die de respondenten hieraan toeschrijven.

De repertoires (Van der Meer en Roodink, 1991) geven meer inzicht in de feitelijke gedragsintenties van actoren. Repertoires hebben betrekking op de manieren van denken en doen van actoren. Het operationaliseren van de repertoires geeft de mogelijkheid om de spanningen en problemen tussen actoren te analyseren. De gemeente Spijkenisse verlangt van actoren dat zij een bepaald gewenst gedrag vertonen. Zo heeft het managementteam een voorbeeldrol, hebben leidinggevendenden een eenduidige managementstijl, spreken ambtenaren elkaar op zaken aan, handelen integer, zijn trots op hun werk, vertonen geen vermijddgedrag en staat de klant centraal (gemeente Spijkenisse, 2007:7-57). Dit zijn zaken waar in interviews concreet naar gevraagd wordt en zodoende ontstaat er een helder beeld van het gewenste gedrag van actoren. Er ontstaat een beeld van het binnen de organisatie gewenste gedrag dat vastgelegd is in documenten en het feitelijke gedrag. Door de navraag in interviews naar het feitelijke gedrag wordt duidelijk of er in Spijkenisse daadwerkelijk sprake is van gewenst gedrag zoals dat is vastgelegd in documenten.

Tussen actoren vindt beïnvloeding en sturing plaats door communicatie (Van der Meer, Schaap en Van Twist, 1992:65-66). Er zijn drie mogelijke relaties tussen sturing en communicatie binnen de gemeente Spijkenisse. Communicatie als sturing, communicatie bij sturing, sturing als communicatie (Van der Meer, et al., 1992:66). Om te kijken hoe de relatie tussen sturing en communicatie in de gemeente Spijkenisse is, wordt gekeken naar de informatievoorziening van de volksvertegenwoordigers. Beschikken gemeenteraads- en collegeleden over voldoende informatie, producten en diensten die noodzakelijk zijn om beleidskeuzen te maken. In de interviews wordt hiernaar gevraagd. Daarnaast wordt gevraagd of de ambtelijke organisatie altijd zorgt voor de uitvoering van

de door vertegenwoordigers gemaakte keuzen. Zijn alle betrokkenen hier tevreden over is een vraag die in de interviews aan bod komt.

De manier van samenwerken zou moeten leiden tot het effectiever besturen van Spijkenisse. Aan respondenten zal gevraagd worden of zij vinden dat de manier van hun communiceren bijdraagt aan een goede procesgang. Wanneer collegestukken bijvoorbeeld te lang op bureaus blijven liggen door miscommunicatie tussen diverse afdelingen gaat dit ten koste van de effectiviteit waarmee besluiten genomen worden.

Binnen de procesgang hebben ook het managementteam, het middenkader en de teamcoördinatoren een belangrijke rol. Zij hebben een voorbeeldfunctie. De managers moeten beschikken over een heldere visie en zij dragen eensgezindheid en consequentheid uit. De managers doen dit door concrete afspraken te maken en na te leven, de medewerkers positief te benaderen en hen te inspireren. Respondenten kunnen ieder voor zich beoordelen of zij dit gedrag herkennen bij hun managers. In interviews wordt naar dit kenmerk van interactie gevraagd. Daarnaast is de methode observatie geschikt om te zien of de leidinggevenden hun voorbeeldrol uitdragen.

3.4 Effectief bestuur

Om de effectiviteit van het Spijkenisser bestuur te meten wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de eisen die aan het beleid, de beleidsaanpak en de instrumenten worden gesteld. Indicatoren om de effectiviteit van Spijkenisse te beoordelen zijn:

- de doeltreffendheid van het beleid;
- de procesgang van het beleid;
- de bezinning op de instrumenten en werkwijze van het beleid.

De doeltreffendheid van het beleid is een toetsbaar criterium van effectiviteit, terwijl de procesgang en de bezinning op instrumenten voorwaarden voor effectiviteit zijn. Effectiviteit kan gezien worden als een onderdeel van kwaliteit. De procesgang en de bezinning op de instrumenten van het beleid kunnen gezien worden als indicatoren van kwaliteit en slechts voorwaarden voor effectiviteit.

Voor het verdere verloop van het onderzoek is het van belang om de indicatoren 'meetbaar' te maken.

Bij doeltreffendheid gaat het om de mate waarin gestelde doelen zijn behaald. Doeltreffendheid is dus een criterium dat toetsbaar is. De realisatie van de doelen dient hiervoor helder en meetbaar te zijn. Dit maakt het meten van de effectiviteit van het beleid eenvoudiger. In de interviews wordt gevraagd naar de mate waarin volgens de respondenten doelen behaald zijn. Deze antwoorden van de respondenten zijn te analyseren aan de hand van de doelstellingen uit onder andere het collegeprogramma die betrekking hebben op de manier hoe de gemeente zou moeten functioneren. Daarnaast is het mogelijk dat er concrete cijfers zijn en kengetallen van de mate waarin doelen zijn gerealiseerd.

Nu het criterium van effectiviteit geoperationaliseerd is, is het noodzaak om de voorwaarden voor effectiviteit meetbaar te maken. Allereerst de procesgang, deze is te meten door naar de afzonderlijke gemeentelijke actoren in de beleidscyclus te kijken. Het ambtelijk apparaat zou op moeten treden als proceseigenaar. Dit betekent concreet dat beleidsmedewerkers zichzelf beschouwen als verantwoordelijken voor de beleidscyclus en zo veel mogelijk transparant werken. Het is voor iedereen duidelijk waar andere beleidsmedewerkers mee bezig zijn, informatie is eenvoudig te verkrijgen en hierover wordt tijdig gecommuniceerd (gemeente Spijkenisse, 2001:18). In interviews wordt concreet gevraagd naar deze aspecten.

Ten tweede de indicator waarbij men zich bezint op de werkwijze en instrumenten van het beleid is te meten door vragen te stellen over de manier waarop men werkt. Uit het onderzoek moet blijken of er binnen de gemeente Spijkenisse projectmatig wordt gewerkt. Is het projectverloop voor alle betrokkenen duidelijk, is voor iedereen duidelijk wie er betrokken zijn bij de beleidsvoorbereiding, welke beslismomenten zijn er en welke faciliteiten dienen te worden aangesproken (gemeente Spijkenisse, 2001:18). In de interviews wordt hier naar gevraagd. Een ander instrument is het verbeteren van de kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening. Wordt er geïnvesteerd in de theoretische kennis van de medewerkers en de adviesvaardigheden. Dit is te meten aan de ontwikkeling van het toetsingskader voor ambtelijke advisering en de opleidingsmodules die beschikbaar zijn voor de beleidsmedewerkers (gemeente Spijkenisse, 2001:18). In interviews wordt gevraagd of er voor beleidsmedewerkers daadwerkelijk opleidingsmodules aanwezig zijn en of er wordt geïnvesteerd in de kennis van de medewerkers.

Ten derde dient de werkwijze resultaat-, klant- en servicegericht te zijn. Resultaatgerichtheid is te herkennen aan het vooraf vaststellen van doelen in overleg met de klanten. Na afloop van het beleidsproces dient met deze klanten geëvalueerd te worden of de doelstellingen wederzijds zijn gerealiseerd (gemeente Spijkenisse, 2004:16). Over de uitkomsten van deze evaluaties wordt helder gecommuniceerd. Of doelen vooraf zijn vastgesteld en of er geëvalueerd is, is af te leiden uit documenten van de gemeente. De interviews voegen daaraan de ervaringen van de respondenten met deze werkwijze toe.

Klant- en servicegerichtheid heeft betrekking op de toegevoegde waarde van het beleid voor de klant (burgers, bestuur en collega's). Door de dienstverlening te integreren moet de klant zo veel mogelijk één aanspreekpunt geboden worden (gemeente Spijkenisse, 2004:19). Bij het meten van deze klanttevredenheid kan naast de interviews gebruik gemaakt worden van enquêtes en onderzoeken die de klanttevredenheid de afgelopen jaren hebben gemeten. Dit wordt gedaan door een analyse van gemeentelijke documenten. Bij het meten van klanttevredenheid kan gekeken worden of de klanttevredenheid door de loop der jaren is toegenomen.

Percepties van betrokkenen uit de gemeente Spijkenisse kunnen eveneens beschouwd worden als indicatoren voor effectiviteit. Hoe ervaren de respondenten de werkwijze van nu ten opzichte van die van voor de start van het programma "Op Koers" is een vraag die hierbij een rol speelt.

3.5 Methodes

Het merendeel van de benodigde informatie voor het onderzoek wordt verkregen uit interviews. Er worden interviews afgenomen met medewerkers die een centrale positie hebben in het proces van beleidsvorming binnen de gemeente Spijkenisse. Van belang is dat deze respondenten afkomstig zijn uit de ambtelijke organisatie, de politiek en het bestuur. Binnen deze interviews wordt door middel van de opbouw van vragen richting gegeven aan het interview, maar wordt ook ruimte gelaten voor de mening van de respondent omdat dit de meeste mogelijkheden biedt om informatie in te winnen over het oordeel van de samenwerking en de factoren die hieraan ten grondslag liggen. De interviewstijl die wordt gebruikt is die van het semi-gestructureerde interview (Robson, 2002:270). Bij de beantwoording van deze deelvraag zijn de percepties van respondenten leidend.

Interviews afnemen is de eerste methode die voor dit onderzoek wordt gebruikt. Interviews zijn geschikt omdat op deze manier duidelijk wordt hoe medewerkers de manier van samenwerken ervaren, hoe zij ontwikkelingen ervaren en hoe zij de manier van leidinggeven ervaren.

Het afnemen van interviews vraagt aandacht omdat de mening van de respondenten is gebaseerd op hun persoonlijke percepties. Meninge kunnen 'gekleurd' zijn. Het voordeel van interviews is dat

het mogelijk is om door te vragen op interessante uitspraken van de respondent en dat het bovendien mogelijk is om naar voorbeelden te vragen. Daarnaast is er het directe contact tussen respondent en interviewer zodat de interviewer in staat is om de lichaamstaal van de respondent en geaffectueerde trekken te observeren.

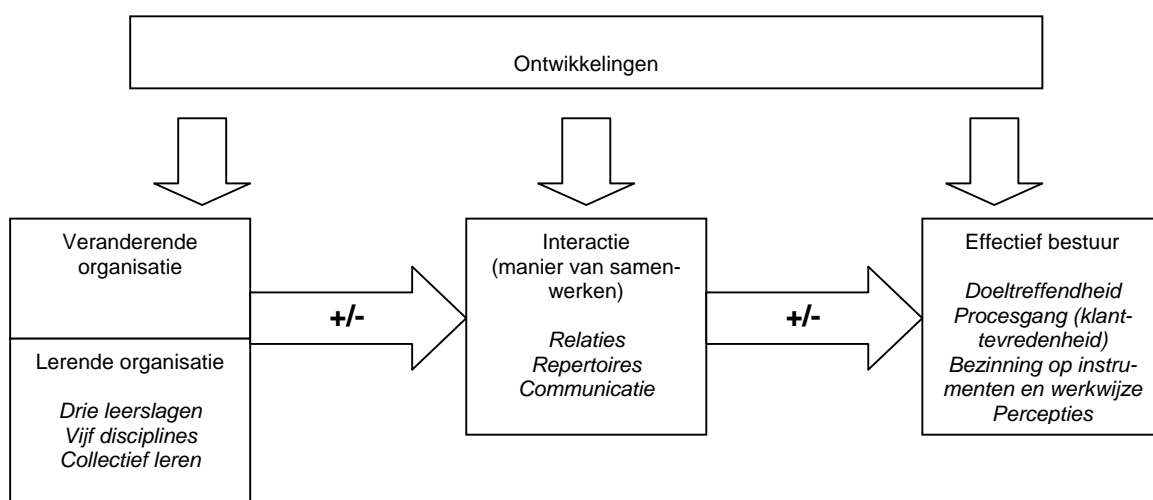
Het afnemen van interviews heeft ook een aantal nadelen, zo kan het voorkomen dat respondenten niet altijd zeggen wat zij denken en wat ze zeggen hoeft niet altijd op waarheid gebaseerd te zijn. Volgens Hellriegel en Slocum (2007:70) zijn percepties een proces van selecteren, organiseren, interpreteren en reactie op informatie in de wereld om de respondenten heen. Percepties bestaan uit selecties van de persoon. Verschillende personen beleven dezelfde situatie verschillend. De ene persoon hecht veel waarde aan aspect x, terwijl een ander aspect x negeert en veel waarde hecht aan aspect y. Doordat percepties samenhangen met de kennis, ervaringen en opvattingen over onderwerpen en personen zijn zij gekleurde waarnemingen. Tot slot dient gedurende dit onderzoek ook rekening te worden gehouden met het normatieve karakter van percepties (Hellriegel en Slocum, 2007:70-73).

Eveneens wordt gebruik gemaakt van de methode observatie (Robson, 2002:309-345). Om een zo'n compleet mogelijk beeld te krijgen van de manier van samenwerken en de uitwerking van de veranderingen uit "Op Koers" is het van belang om binnen de gemeentelijke organisatie aanwezig te zijn. Door mijn aanwezigheid in het stadhuis op de afdeling bestuursondersteuning is het mogelijk om te observeren hoe mensen werken. Daarnaast wordt duidelijk hoe mensen hun werkprocessen ervaren. Dit is een voorbeeld van participatieve observatie (Robson, 2002:310).

Een zorgvuldige analyse van documenten (Robson, 2002:348-349) is de derde methode die is toegepast om de onderzoeksgegevens zo betrouwbaar mogelijk te maken. Voorbeelden van gebruikte documenten zijn collegeadviezen, boekwerken over "Op Koers" en de Medewerkersmonitors. Documenten kunnen in sommige gevallen 'het bewijs' leveren voor uitspraken in interviews en zijn daarnaast een bron van informatie.

3.6 Analysemodel

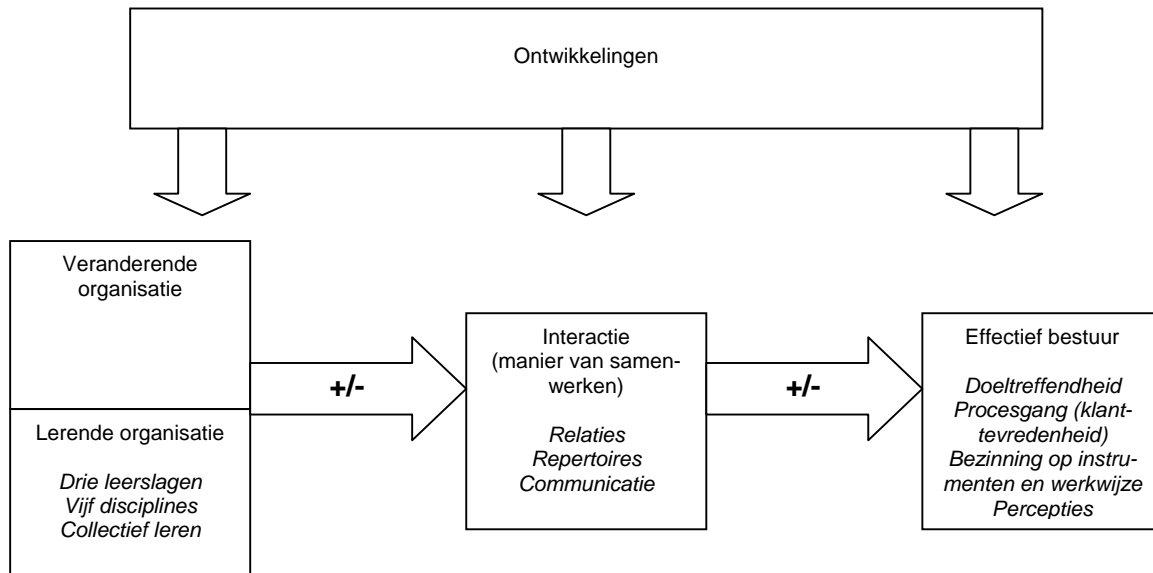
Met behulp van onderstaand model is het schematisch mogelijk om een korte samenvatting van de operationalisering te geven. Van de geoperationaliseerde concepten is in figuur 2.1a aangegeven hoe zij geoperationaliseerd kunnen worden. Het analysemodel kan dan ook gezien worden als samenvatting van de operationalisering en als handvat voor de in hoofdstuk vier volgende analyse.



Figuur 2.1a: Relaties tussen theoretische concepten.

4. Analyse

Dit hoofdstuk omvat de analyse van de empirie zoals deze gedurende het onderzoek in de gemeente Spijkenisse ervaren is. De beantwoording van de vragen geschiedt in de volgorde zoals deze geschetst is in figuur 2.1a. In paragraaf 3.6 is als equivalent van figuur 2.1 figuur 2.1a geschetst. In dit figuur zijn de operationele stappen voor de analyse weergegeven.



Figuur 2.1a: Relaties tussen theoretische concepten.

De gemeente Spijkenisse wordt continu geconfronteerd met (maatschappelijke) ontwikkelingen die de gemeente beïnvloeden. In paragraaf 4.1 worden deze dan ook als eerst benoemd. Het gaat hier om de ontwikkelingen die invloed hebben gehad op de onderzochte caseafdelingen Publiekszaken en UWB. Deze ontwikkelingen hebben invloed op de verandering van de organisatie en op de manier van samenwerken. De ontwikkelingen bieden criteria om de mate van effectief bestuur te meten. Deze criteria worden in paragraaf 4.1 benoemd en worden in paragraaf 4.3 bij de beoordeling van de mate van effectief bestuur behandeld.

De ontwikkelingen waarmee Spijkenisse te maken heeft op de afdelingen Publiekszaken en Uitvoering Werk en Bijstand worden allereerst benoemd in paragraaf 4.1. Deze ontwikkelingen hebben invloed op het veranderproces "Op Koers" waarvan Spijkenisse probeert te leren en bieden criteria voor de beoordeling van de mate van effectief bestuur. De manier van samenwerken staat centraal in paragraaf 4.3. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de rol van twee andere partijen die bijdragen aan de realisatie van een zo effectief mogelijk bestuur: de politiek (raadsleden) en het bestuur (collegeleden). In paragraaf 4.2 wordt een verband gelegd tussen de paragrafen 4.1 en 4.3, er wordt in deze paragraaf immers geanalyseerd hoe deze veranderende en lerende organisatie de manier van samenwerken beïnvloedt. In paragraaf 4.4 wordt duidelijk in welke mate er sprake is van effectief bestuur in Spijkenisse om tot slot in paragraaf 4.5 te analyseren hoe men de invloed van "Op Koers" op de gemeentelijke organisatie beschouwt. De theoretische deelvraag over effectief bestuur is reeds beantwoord in paragraaf 2.5. Samengevat is effectief bestuur een gevolg van een goede structuur en cultuur binnen de overheidsorganisatie die zich uit in de aanwezigheid van een missie, visie, strategie, een weloverwogen procesgang en het stellen en behalen van realistische doelen per fase van het beleidsproces. In hoofdstuk vijf wordt uiteindelijk in de vorm van conclusies en aanbevelingen geformuleerd wat de gemeente Spijkenisse kan leren van "Op Koers".

4.1 Ontwikkelingen in Spijkenisse

Om de invloed van de veranderingen op de mate van effectief bestuur te analyseren is het van belang om in deze paragraaf een beschouwing te geven van de ontwikkelingen die de case-afdelingen Publiekszaken en Uitvoering Werk en Bijstand de afgelopen jaren hebben geraakt en hoe zij deze afdelingen hebben beïnvloed. Immers de ontwikkelingen kunnen de mate van effectief bestuur of het verloop van de veranderingen beïnvloeden. De ontwikkelingen hebben de vorm van beleidsmatige en maatschappelijke ontwikkelingen. Hiermee wordt deelvraag twee beantwoord. Deze vraag luidt:

“Met welke ontwikkelingen is Spijkenisse de afgelopen jaren geconfronteerd binnen de afdeling Publiekszaken en Uitvoering Werk en Bijstand?”

Naast ontwikkelingen die specifiek op één van de beide afdelingen zijn gericht, is er ook een drietal ontwikkelingen waarmee beide afdelingen zijn en worden geconfronteerd.

Allereerst herkenden alle acht respondenten de *veranderende houding van de klant*. De burger is bij de gemeente in vrijwel alle gevallen een onvrijwillige klant. Anno 2007 vertonen de klanten van de afdelingen Publiekszaken en UWB overeenkomsten die voortkomen uit een maatschappelijke ontwikkeling. De klant is allereerst mondiger en heeft minder vaak geduld. Bij de balies van de Publiekszaken worden medewerkers hiermee steeds vaker geconfronteerd. Klanten in de vorm van burgers, maar ook bedrijven worden mondiger en dwingen steeds vaker een transparante en vraaggerichte dienstverlening af. Daarnaast legt het Rijk ook druk op de uitvoerende afdelingen door aan te geven dat de dienstverlening zo efficiënt en effectief mogelijk moet worden ingericht.

Als de klant vindt dat hij of zij te lang moet wachten krijgt een frontoffice-medewerker dit regelmatig te horen. Enkele respondenten geven ook aan dat het bij direct klantcontact voorkomt dat de klant niet schroomt om de medewerker te beledigen als iets hem of haar niet zint. Enkeligen gedragen zich nog agressiever. Bij de afdeling UWB in haar tijdelijke onderkomen is daarom altijd een beveiliging aanwezig in de buurt van de receptie.

Drie respondenten geven aan dat de klant duidelijk maakt dat hij of zij zijn ‘impulsen direct bevredigd wil zien.’ Vooral op de afdeling UWB is dit vaak niet direct mogelijk. Op de afdeling Belastingen betekent de veranderende houding van de klant ook een verandering in benadering. De betrokken respondent geeft aan dat bij het bepalen van de WOZ-waarde de taxateurs ‘harder moeten gaan lopen’ omdat de klant koning is. De respondenten op beide afdelingen geven aan dat zij binnen de gemeente het meest te maken krijgen met de veranderende houding van burgers en bedrijven. Eén respondent vat dit samen in de zin: “Door het directe contact met de klanten voelen wij deze ontwikkeling direct.”

Bij het maken van gemeentelijk beleid voor de uitvoerende afdelingen is het noodzakelijk om steeds meer vanuit het perspectief van de klant te denken en te handelen. De één-loket-gedachte, uitgewerkt in paragraaf 4.1.1 is hiervan een voorbeeld. Daarnaast vraagt de veranderende houding van de klant om een cultuurverandering. Deze cultuurverandering is in Spijkenisse geïnitieerd door het programma “Op Koers” en is de tweede ontwikkeling die op beide afdelingen wordt ervaren. Deze ontwikkeling kan echter niet gezien worden als een externe ontwikkeling. Het is een interne ontwikkeling die een aanpassing is op de externe ontwikkeling waarin de houding van de klant verandert.

De *verandering in de cultuur van Spijkenisse* wordt op beide afdelingen, maar ook door alle respondenten uit de organisatie ervaren als een grote ontwikkeling die de afgelopen jaren de manier van werken in Spijkenisse heeft beïnvloed. In paragraaf 4.2.1 zijn de effecten van de cultuurverandering in Spijkenisse op de manier van werken beschreven. Een afdelingshoofd benadrukt de rol van de gemeentesecretaris die een duidelijke koers voor de organisatie heeft uitgezet. De koersbepalingen van "Op Koers" bieden het afdelingshoofd "zaken waaraan ik me kan vasthouden". Concreet uit dit zich bijvoorbeeld in de functionerings- en beoordelingsgesprekken met medewerkers.

De koersbepaling klantgerichtheid heeft de meeste betekenis voor de uitvoerende afdelingen Publiekszaken en UWB. Alle respondenten op de afdelingen geven aan dat zij permanent "voor de klant bezig zijn." In het afdelingsplan UWB (2007) staat geschreven dat "steeds meer het besef doordringt dat we het allemaal voor de klant doen." Medewerkers realiseren zich steeds meer dat het prettig is om handelingen in één keer goed te verrichten omdat dit voor de klant het prettigst is. In 'Visie op een centrale publieksfunctie' (2003:8) wordt wel de afweging gemaakt dat er grenzen bestaan aan de dienstverlening. "Hoe klantvriendelijk de gemeente ook is, de klant zal deze niet zonder meer kunnen aansturen."

De derde ontwikkeling waarmee beide afdelingen de afgelopen jaren te maken hebben gehad is die van een *verhuizing*. Net als de cultuurverandering kan deze ontwikkeling gezien worden als een interne ontwikkeling. Deze ontwikkeling heeft echter zo'n grote invloed op de afdelingen dat deze de mate van effectief bestuur kan beïnvloeden. Door de verhuizing zijn immers complete werkprocessen gewijzigd. De verhuizingen die hebben geleid tot bijvoorbeeld dienstverlening via één loket kunnen worden gezien als een interne ontwikkeling als gevolg van een externe ontwikkeling. Immers de één-loket-gedachte (uitgewerkt in paragraaf 4.1.1) kan gezien worden als een externe ontwikkeling die heeft geleid tot deze interne ontwikkeling. Daarnaast voldeden de oude locaties niet meer aan de wensen en eisen van de klant.

De afdeling Publiekszaken is uiteindelijk gehuisvest in de Jan Broekhuis-hal, maar zat tijdens de verbouwing van het stadhuis van Spijkenisse op de eerste etage. Dit bracht een aantal problemen met zich mee die zowel voor medewerkers als klanten storend waren. Inmiddels zijn deze ergernissen en problemen verdwenen door de nieuwe locatie in de Jan Broekhuis-hal op de begane grond.

De afdeling UWB is momenteel tijdelijk gehuisvest in het Metropol-gebouw aan de Blikstraat. De afdeling staat volledig los van het stadhuis en zal eind 2007 terugverhuizen naar het pand in de Uitstraat waar zij voorheen gehuisvest was. Aan de Uitstraat wordt op dit moment het werkgebouw gerealiseerd. Het werkgebouw wordt zo ingericht dat de afdeling UWB zo klantgericht en dienstverlenend mogelijk kan opereren. Het werkgebouw wordt gerealiseerd in combinatie met een dienstverleningsconcept, dat is gebaseerd op drie koersbepalingen uit "Op Koers": klant- en servicegerichtheid, resultaatgerichtheid en integriteit.

Naast deze drie gemeentebrede ontwikkelingen zijn de afzonderlijke afdelingen ook met ontwikkelingen geconfronteerd. In de nu volgende paragrafen worden deze voor de afdelingen Publiekszaken en UWB geanalyseerd.

4.1.1 Ontwikkelingen binnen Publiekszaken

In mei 2002 kreeg het hoofd belastingen en burgerzaken de opdracht om na te denken over oplossingen om te komen tot een *adequate publieksservice zo veel mogelijk op één plaats geconcentreerd en aangeboden volgens eenzelfde concept*. Deze externe ontwikkeling kreeg invulling door de uitvoering van de één-loket-gedachte. Op de afdeling Publiekszaken gaven alle vier de respon-

denten aan dat de afdeling de afgelopen jaren door deze één-loket-gedachte is veranderd. Het afdelingshoofd durft te stellen dat “we een andere afdeling zijn geworden.” De burger wil niet meer van het kastje naar de muur gestuurd worden en het is aan de afdeling Publiekszaken en de medewerkers om hier rekening mee te houden en daar naar te presteren. De uitvoering van de één-loket-gedachte kan worden gezien als een interne ontwikkeling die nauw samenhangt met een externe ontwikkeling, maar de respondenten benadrukken het belang van deze ontwikkeling en daarom verdient deze hier de aandacht.

De vroeger gescheiden afdelingen burgerzaken en belastingen zijn samengevoegd. De fysieke deskundigheid en presentatie gebeurt in de frontoffice met daarachter de feedback vanuit de backoffice. De backoffice wordt gevormd door de vakafdelingen uit het stadhuis waartoe binnen Publiekszaken de afdeling Belastingen behoort. Voor de medewerkers van Belastingen betekent de verandering dat zij geen plaats meer nemen in de frontoffice. Zowel frontoffice-medewerkers als belastingmedewerkers ervaren dat achter de balies regelmatig de kennis ontbreekt om zaken te behandelen. Frontoffice-medewerkers moeten regelmatig met hun inhoudelijke vragen naar de belastingmedewerkers. Dit ervaren zowel de frontoffice-medewerkers als belastingmedewerkers als storend. Er is de afgelopen jaren door middel van bijscholing en aanvulling van software geïnvesteerd in de ‘nieuwe taken’ van de medewerkers, maar dit traject is duidelijk nog niet voltooid. Feit blijft volgens één respondent dat frontofficemedewerkers nu eenmaal meer hebben met paspoorten, rijbewijzen, e.d. dan met belastingen.

Binnen de gehele afdeling vroeg de samenvoeging van burgerzaken en belastingen om een mentaliteitsverandering. Al dan niet vanwege hun “negatieve” houding (volgens twee respondenten), onmogelijkheden of niet bereidwillige houding vielen een aantal medewerkers af en deze stroomden uit de gemeentelijke organisatie.

De opkomst van de één-loket-gedachte leidde ook tot bijzondere aandacht voor de afdeling Publiekszaken bij de verbouwingsplannen van het stadhuis. Als onderdeel van de projectorganisatie ‘verbouwing stadhuis’ is de werkgroep ‘hal en publiek’ ingesteld. Doel van deze werkgroep was om tijdens de voorbereiding van de verbouwing rekening te houden met de eisen en wensen van een vraaggericht concept van dienstverlening. De werkgroep ‘hal en publiek’ is in stand gehouden ter begeleiding van de ontwikkeling van de publieksfunctie.

De tweede ontwikkeling waarmee de afdeling Publiekszaken de afgelopen jaren is geconfronteerd is het toewerken naar een systeem van *multi-channeling*. Het nog niet besproken ‘team Ontvangstcentrum’ heeft vooral direct met deze ontwikkeling te maken. Het doel van multi-channeling is dat de organisatie in staat is om adequaat te reageren op alle vier de sporen waarlangs klantcontacten kunnen plaatsvinden. De klant vraagt om een dergelijke behandeling, alle respondenten geven aan dat de klant steeds beter geholpen wil worden. De multi-channeling-gedachte betekent voor het team Ontvangstcentrum dat er een klantcontactcenter is ingesteld. Alle werkprocessen starten in dit centrum en worden van hieruit gecontroleerd. In het afdelingsplan (2006) worden vier sporen benoemd waarlangs klantcontacten kunnen ontstaan:

1. het fysieke loket
2. telefonisch
3. digitaal (internet, e-mail)
4. per post.

Al deze contactstromen worden geconcentreerd in het klantcontactcenter. Doordat ook de regiefunctie over klantcontactstromen binnen het klantcontactcenter plaatsvindt zal het huidige ontvangstcentrum moeten worden uitgebreid. Wanneer in de toekomst de digitale klantcontacten gaan

toenemen en de fysieke contacten minder zullen worden dan kan het ontvangstcentrum worden ingekrompen. Binnen de afdeling is dit een voortdurend aandachtspunt.

4.1.2 Ontwikkelingen binnen Uitvoering Werk en Bijstand

Op de afdeling UWB gaven alle vier de respondenten aan dat er verscheidene ontwikkelingen zijn geweest die van invloed zijn op de afdeling. Echter de ontwikkelingen waren niet zo ingrijpend als de één-loket-gedachte en het multi-channeling voor Publiekszaken. De ontwikkelingen raakten de afdeling minder 'hard'.

Een eerste ontwikkeling die de afdeling UWB heeft beïnvloed was de *implementatie van de nieuwe Wet Werk en Bijstand (WWB)*, voorheen de Algemene Bijstand Wet. De implementatie van de WWB leidde tot een gedachteomslag binnen de afdeling. De nieuwe gedachte werd dat iedere klant kan werken. Voorheen lag het accent binnen de afdeling op het op een juiste manier verstrekken van een uitkering, maar met de invoering van de nieuwe WWB is het accent verlegd naar het mensen zo kort mogelijk voorzien van een uitkering en ze zo snel mogelijk in eigen onderhoud laten voorzien. Volgens het afdelingshoofd wordt "alle effort gestoken in het proces om mensen weer aan het werk te krijgen." De eigen verantwoordelijkheid van de burger staat in de WWB centraal en de gemeente heeft slechts een ondersteunende verantwoordelijkheid. Deze krijgt vorm door bijvoorbeeld een doelmatige en rechtmatige verstrekking van uitkeringen en de ondersteuning van cliënten bij het vinden van werk en inkomensondersteuning. De organisatie is inmiddels aangepast aan deze ontwikkeling die de afdeling de afgelopen 3 á 4 jaar in zijn greep had. Het afdelingshoofd omschrijft de implementatie van de wet en de gevolgen voor de afdeling als een "megaoperatie."

Een tweede ontwikkeling voor de afdeling UWB is het *strenger zijn aan de poort*. De nieuwe wensen van de politiek leiden tot een steeds strenger beleid met betrekking tot cliënten van de afdeling UWB. Doordat het hier een wens uit de politiek betreft kan deze ontwikkeling worden gezien als een externe ontwikkeling. Een voorbeeld van zo'n politieke wens is de in het collegeprogramma vastgelegde doelstelling om het klantenbestand van UWB gedurende de huidige collegeperiode (2006 – 2010) te laten dalen met 25%. De strengere eisen aan het beleid hebben de afdeling op diverse manieren beïnvloed. De invulling van de poortwachterfunctie is veranderd. Een van de respondenten geeft het verschil aan met de uitspraak: "We zijn nu veel strenger aan de poort." Deze poortwachtersfunctie is uitgebreid met het motto "Work First." Een voorbeeld van de uitwerking van dit motto is het aanbieden van activiteiten zoals arbeidstraining en begeleide sollicitatie aan nieuwe cliënten.

4.1.3 Conclusie ontwikkelingen

De afgelopen jaren is Spijkenisse vanuit de percepties van de respondenten met verscheidene beleidsmatige en maatschappelijke ontwikkelingen geconfronteerd. Een aantal ontwikkelingen worden gemeentebreed ervaren en een aantal op meerdere afdelingen. Doordat de ontwikkelingen gebaseerd zijn op percepties ontstaat het gevaar van selectieve waarnemingen. De in dit onderzoek benoemde ontwikkelingen zijn alle door meerdere respondenten ervaren en worden breed gedragen binnen de gemeentelijke organisatie. Binnen de ontwikkelingen is een onderscheid te maken tussen externe en interne ontwikkelingen. Met interne ontwikkelingen wordt hier bedoeld op ontwikkelingen die geïnitieerd worden vanuit de politiek en het bestuur. Het zijn dus invloeden vanuit de politiek en het bestuur en kunnen door de organisatie zodoende beschouwd worden als externe ontwikkelingen, maar voor de gemeente in zijn geheel als interne ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen vanuit de politiek en het bestuur worden voor de helderheid in de onderstaande tabel benoemd als interne ontwikkelingen. De genoemde interne ontwikkelingen zijn van invloed op de mate waarin effectief bestuurd wordt in Spijkenisse en zijn daarom beschreven in deze paragraaf.

Eveneens kunnen deze interne ontwikkelingen gezien worden als een aanpassing van de organisatie naar aanleiding van de externe ontwikkelingen. In de voorgaande paragrafen zijn ontwikkelingen benoemd die specifiek van toepassing waren op de afdelingen Publiekszaken en UWB.

Uit de externe ontwikkelingen zijn een aantal criteria voor effectief bestuur af te leiden. Aan de hand van deze criteria wordt in paragraaf 2.4.4 beoordeeld in welke mate de veranderingen hebben bijgedragen aan het al dan niet effectiever besturen van Spijkenisse.

De veranderende houding van de klant levert het criterium op dat van de gemeente wordt gevraagd om zich klantgericht op te stellen en (meer) aandacht te besteden aan de (veranderende) eisen van de klant.

Het aanbieden van een adequate publieksservice die zoveel mogelijk op één plaats geconcentreerd is en volgens hetzelfde concept verloopt vraagt om veranderingsbereidheid van medewerkers en het creëren van mogelijkheden om afdelingen integraal te laten samenwerken.

De ontwikkelingen op de beide case-afdelingen leiden tot criteria die eveneens betrekking hebben op de veranderingsbereidheid van de medewerkers, maar nog meer tot de bereidheid van een cultuurverandering en een andere manier van samenwerken.

In figuur 4.1 worden de ontwikkelingen nogmaals schematisch weergegeven.

<i>Ontwikkeling</i>	<i>Betrokken afdeling(en)</i>	<i>Intern / extern</i>
Veranderende houding van de klant	Publiekszaken en UWB	Extern
Cultuurverandering in Spijkenisse	Gemeentebreed	Intern
Verhuizing	Publiekszaken en UWB	Intern
Het aanbieden van een adequate publieksservice zo veel mogelijk op één plaats geconcentreerd en aangeboden volgens eenzelfde concept.	Publiekszaken	Extern
Multi-channelingsysteem	Publiekszaken	Extern
Implementatie WWB	UWB	Extern
Strenger zijn aan de poort	UWB	Extern

Figuur 4.1: Ontwikkelingen in Spijkenisse.

4.2 De effecten van “Op Koers” op de Spijkenisser manier van samenwerken

Startpunt van dit onderzoek was de veranderende en lerende organisatie van de gemeente Spijkenisse. De effecten van “Op Koers” moeten leiden tot effectiever bestuur in de gemeente Spijkenisse. De ontwikkelingen in de omgeving van de gemeente, zoals beschreven in paragraaf 4.1, dragen helpen bij het opstellen van criteria waaraan het traject “Op Koers” moet voldoen om te leiden tot effectiever bestuur. Deze vraag wordt in paragraaf 4.4 beantwoord. In deze paragraaf gaat het over de effecten van “Op Koers” op de manier van samenwerken. Aanleiding voor het programma “Op Koers” was de behoefte van het managementteam om meer samenhang te brengen in de verschillende projecten binnen de gemeente en om processen beter op elkaar af te stemmen (gemeente Spijkenisse, 2007:8). Het managementteam had de behoefte om de resultaten en acties onder één noemer bij de medewerkers kenbaar te maken. Op deze manier zou hen duidelijk worden dat alle handelingen voortkomen uit de visie van het bestuur en het management op de gemeentelijke organisatie. Het organisatieontwikkelingstraject had drie trajecten (gemeente Spijkenisse, 2005:1) die moesten leiden tot het gewenste strategische doel. Cultuurverandering, structuurverandering en het uitvoeren van de takendiscussie. In deze paragraaf wordt geanalyseerd in wel-

ke mate deze verandering de manier van samenwerken heeft beïnvloed en of er sprake is van leren van de organisatie. Hiermee wordt deelvraag drie beantwoord. Deze vraag luidt:

“Wat zijn de effecten van “Op Koers” op de manier van werken binnen de gemeente Spijkenisse?”

“Op Koers” omvatte zoals reeds gezegd cultuur-, structuuraspecten en een bezuinigingstaakstelling genaamd de takendiscussie. Bij elk traject horen uitwerkingen die al dan niet invloed hebben gehad op de manier van samenwerken binnen Spijkenisse. Om alle veranderingen te ondersteunen heeft de gemeente Spijkenisse een veranderorganisatie ingesteld. Deze veranderorganisatie bestond uit:

- de stuurgroep Op Koers
- het afstemmingsoverleg
- de werkgroep cultuurverandering
- de procesbegeleider Op Koers
- drie projectleiders (cultuurverandering, takendiscussie, structuurdiscussie)

Voordat per traject van “Op Koers” de effecten op de manier van samenwerken geanalyseerd worden is het eerst van belang om te analyseren in welke mate de veranderende organisatie van Spijkenisse ook een lerende organisatie is.

4.2.1 Spijkenisse leert

Om deze analyse te maken zal de manier van leren in Spijkenisse eerst gekoppeld worden aan de wetenschappelijke theorie zoals beschreven in paragraaf 2.3. Volgens de maatstaven van Senge (1990) en Wierdsma en Swieringa (2002:35-36) is er in Spijkenisse sprake van een lerende organisatie. In Spijkenisse streeft men een gedragsverandering na om gedrag te realiseren dat beter voldoet aan de eisen van de gemeentelijke organisatie. De zes koersbepalingen kunnen gezien worden als eisen aan het gewenste gedrag van medewerkers van de gemeente Spijkenisse. Het gedrag van de medewerkers wordt aan de hand van deze koersbepalingen effectiever gemaakt. Medewerkers worden in hun functionerings- en beoordelingsgesprekken geconfronteerd met de kerncompetenties uit de koersbepalingen. Er kan gesteld worden dat op deze manier de ‘bekwaamheid’ waarover Wierdsma en Swieringa (2002:35) spreken wordt gecreëerd.

Daarnaast is er sprake van een lerende organisatie wanneer er collectief wordt geleerd (Wierdsma en Swieringa, 2002:35). Doordat er in Spijkenisse in alle hiërarchische lagen wordt gewerkt volgens de kerncompetenties van het programma “Op Koers” en alle medewerkers bekend zijn met het programma kan er gesteld worden dat Spijkenisse een lerende organisatie is.

De vijf disciplines van Senge (1990) maken duidelijk dat de veranderende organisatie in Spijkenisse gezien kan worden als een lerende organisatie. Het VSM is een voorbeeld van een wijziging in de organisatiestructuur met als doel het integraal samen werken te beïnvloeden. Dit is een voorbeeld van de discipline systeemdenken. Het ‘systeem’ zoals Senge het noemt is in Spijkenisse aangepast. De gedachte achter de wijziging van de organisatiestructuur was niet die van een reorganisatie, maar een gedachte waarbij de wijziging van de structuur zou leiden tot een verandering van het gedrag van medewerkers. De implementatie van het VSM is een voorbeeld van de discipline systeemdenken.

Een onderdeel van “Op Koers” is de scholing en individuele begeleiding van medewerkers bij het ontwikkelen van hun competenties. Medewerkers worden geschoold om nog beter te functioneren binnen de door de organisatie geschetste randvoorwaarden die zich uiten in de missie, visie, strategische koers en ook de koersbepalingen uit “Op Koers”. Dit past binnen de discipline van persoonlijke beheersing en levert een bijdrage aan de mate waarin de organisatie leert.

De discipline van de geestelijke modellen is in Spijkenisse aanwezig. Werkgroepen en inspraakmomenten hebben ertoe geleid dat het veranderproces werd gekenmerkt door veel dialoog en daarbij zijn mensen in staat geweest om hun mening over te brengen op anderen. Uiteindelijk zijn op deze manier de meningen van individuen geïmplementeerd in het traject "Op Koers" en leert de organisatie.

Binnen het traject "Op Koers" is een gedeelde visie voor Spijkenisse gecreëerd. Dit blijkt uit het opstellen van documenten zoals de visienotie 'De stille evolutie' en het 'Stadsplan 2020' waarin de strategische koers van Spijkenisse is vastgelegd. Dit duidt op leren van de organisatie. De gedeelde visie is doorgedrongen tot diep in de organisatie, dit blijkt uit de bewustwording die gecreëerd is met het programma "Op Koers". Deze bewustwording heeft betrekking op de missie, visie en strategische koers van de organisatie en past zo binnen de discipline van de gedeelde visie.

De discipline waarbij het gehele 'team' leert is in Spijkenisse in voldoende mate aanwezig. Er is veel tussentijds overleg en geweest over de resultaten van de verandering, waarbij alle medewerkers de mogelijkheid hadden om hun ideeën in te brengen. Ook in de afdelingsoverleggen kwamen de veranderingen uitgebreid aan bod en was eenieder vrij om zijn of haar mening te geven.

Door het traject "Op Koers" is de organisatie van de gemeente Spijkenisse niet alleen veranderd, maar heeft zij ook geleerd. "Op Koers" heeft de organisatie doen leren en dit zou moeten leiden tot effectiever bestuur. In paragraaf 4.4 wordt hier op ingegaan. Het niveau waarop geleerd is kan bepaald worden aan de hand van de theorie van Wierdsma en Swieringa (2002).

In deze paragraaf wordt wel aandacht besteed aan de vraag of Spijkenisse doordat zij leert ook in staat is om vandaag de dag beter te reageren op ontwikkelingen dan voor de start van het traject "Op Koers". Spijkenisse is hiertoe in staat en dit betekent dat er lerend vermogen is ontwikkeld. Uit "Managen dat het een aard heeft" (2002) blijkt dat de gemeentelijke organisatie in 2002 niet in staat was om adequaat te reageren op ontwikkelingen in haar omgeving omdat er sprake was van een logge organisatie waar mensen niet goed samenwerkten en waar een cultuur van wantrouwen heerste. Uit de analyse van de ontwikkelingen in paragraaf 4.1 en de effecten van "Op Koers" op de manier van samenwerken in paragraaf 4.2 blijkt dat de organisatie van 2007 in staat is om effectiever te reageren op ontwikkelingen. Een voorbeeld hiervan is de externe ontwikkeling waarbij de vraag van de klant verandert. In 2002 was de gemeentelijke organisatie niet voldoende in staat om hier snel en effectief op te reageren terwijl nu, door de nadruk die in "Op Koers" is gelegd op het aspect klantgerichtheid, zij hiertoe wel in staat is.

De veranderingen in Spijkenisse vanuit het programma "Op Koers" zijn vormen van drieslag leren (Wierdsma en Swieringa, 2002:49-51). Immers de essentiële principes waarop de organisatie gebaseerd is staan ter discussie. De oude manier van samenwerken is vervangen door een manier die vastgelegd is in verscheidene documenten en haar uitwerking vindt in de koersbepalingen van "Op Koers". De uitgesproken missie van Spijkenisse is hiervan een voorbeeld. Het programma "Op Koers" is opgesteld nadat het managementteam zichzelf de 'waartoe-vragen' had gesteld. Bij de invulling van het programma "Op Koers" werd nagedacht over de diepere doelen die gerealiseerd dienden te worden.

Het ontwikkelen van principes voor de organisatie waarmee men verder kan in de toekomst is een kenmerk van drieslagleren. In Spijkenisse zijn ook principes ontwikkeld die de organisatie houvast bieden in de toekomst. Het VSM kan als zo'n principe worden beschouwd, maar ook de koersbepalingen en kerncompetenties. Voor iedereen in de organisatie vormen deze competenties immers een houvast waaraan het functioneren binnen de organisatie moet voldoen. Doordat vanuit "Op

Koers" deze principes ingebed worden in de organisatie vindt een bewust gekozen ontwikkeling plaats.

Om de organisatieontwikkeling gestalte te geven is de rol van de aanjagers en ondersteuners van het traject van groot belang. Voor veel medewerkers is "Op Koers" in strijd met de dagelijkse werkzaamheden en beschouwen medewerkers het als "een extra last erbij" (Gemeente Spijkenisse, 2007:23). De rol van deze aanjagers is ook van belang bij het kijken naar nieuwe ontwikkelingen die van belang zijn voor het traject en om medewerkers te laten leren van elkaar.

In Spijkenisse is sprake van een veranderende en lerende organisatie volgens de theorie van Senge. Nu worden per traject van "Op Koers" de effecten op de manier van samenwerken geanalyseerd.

4.2.2 De cultuurverandering in Spijkenisse

De cultuurverandering die viel onder verantwoording van de gemeentesecretaris werd gekenmerkt door koersbepalingen die in 2004 opgesteld zijn. Naast de koersbepalingen werden er binnen de gemeentelijke organisatie vele andere initiatieven genomen om de cultuur te veranderen. Voorbeelden hiervan: het opstellen van een communicatieplan, het jaarlijks benoemen van speerpunten onder de koersbepalingen (deze speerpunten werden klantgerichtheid en trots in 2005 en samenwerken en resultaatgerichtheid in 2006), het instellen van werkgroepen met betrekking tot klantgerichtheid en trots, een rondgang van het managementteam langs de teams in de organisatie, bijeenkomsten in netwerken van leidinggevenden en een ideeënbuis voor medewerkers. De initiërende rol voor de cultuurverandering lag bij de werkgroep cultuurverandering. Deze werkgroep kreeg in een later stadium van het traject ook de verantwoordelijkheid over de interne communicatie. De intentie van de werkgroep is om bij iedere medewerker duidelijk te maken wat "Op Koers" inhoudt.

De effecten van de cultuurverandering op de manier van samenwerken zijn het best te meten aan de hand van de zes koersbepalingen uit het programma "Op Koers":

- ✓ Resultaatgerichtheid
- ✓ Klant- en servicegerichtheid
- ✓ Integriteit
- ✓ Samenwerken
- ✓ Management aan het roer
- ✓ Trots

In de interviews is gevraagd of respondenten bekend zijn met deze koersbepalingen en of en op welke manier zij hier gebruik van maken.

Bij *resultaatgerichtheid* gaat het om het stellen van realistische en meetbare doelstellingen en het analyseren of deze doelstellingen zijn behaald. Daarnaast wordt er ook geëvalueerd hoe het werkproces is verlopen. Vrijwel alle respondenten ervaren dat de organisatie de laatste jaren resultaatgericht is gaan werken. Dit wordt toegeschreven aan het programma "Op Koers" dat fungeerde als een boei waarnaar leidinggevenden konden teruggrijpen. Een aantal respondenten geeft aan een duidelijke omslag te hebben gezien in het handelen van medewerkers. Een concreet voorbeeld waarvan men vindt dat er resultaatgericht is gewerkt, is bij de wijziging rondom de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Naast resultaatgerichtheid, was er bij deze beleidswijziging ook nog eens sprake van een klantgerichte en trotse houding vanuit de organisatie.

Binnen de gemeentelijke organisatie ervaren vrijwel alle respondenten dat zij resultaatgericht zijn gaan werken door de initiatieven uit het veranderingstraject. Wanneer men niet resultaatge-

richter is geworden door de directe initiatieven met betrekking tot resultaatgerichtheid dan worden de credits van het resultaatgericht werken toegeschreven aan de bewustwording over resultaatgericht werken vanuit "Op Koers". Ondanks het ervaren van resultaatgericht werken geeft men wel een gebrek aan evaluatie aan. In paragraaf 4.4 wordt dit verder uitgewerkt, maar dit feit dient hier toch genoemd te worden omdat onder de koersbepaling resultaatgerichtheid ook evaluatie van beleidsprocessen valt.

Klant- en servicegerichtheid is te verdelen in interne en externe klantgerichtheid. Naar de interne klantgerichtheid kon direct gevraagd worden aan respondenten. Wederom ervaren vrijwel alle respondenten dat de houding van collega's (interne klantgerichtheid) is veranderd en dat dit bijvoorbeeld integraal werken vergemakkelijkte. Alle respondenten geven aan dat er nog altijd individuen zijn die zich niet klantgericht opstellen, maar het betreft hier geen grote organisatieonderdelen. Doordat de interne klantgerichtheid is verbeterd onder invloed van "Op Koers" is ook de samenwerking binnen de gemeente Spijkenisse verbeterd. De interne klantgerichtheid is ook gemeten aan de hand van een telefoononderzoek. Hieruit bleek dat 80% van de bellers binnen 15 seconden te woord wordt gestaan en dat de gesprekskwaliteit wordt beoordeeld met een 6,9. Een ander intern meetveld dat gerelateerd is aan klant- en servicegerichtheid is het ziekteverzuim. Dit is gedurende de periode van het traject "Op Koers" gedaald van boven de 10% naar 5,3%.

De externe klantgerichtheid is gemeten aan de hand van klantonderzoeken (geïnitieerd door de werkgroep klantgerichtheid). De klantonderzoeken geven over het algemeen een voldoende beeld van de klantgerichtheid. De gemeente Spijkenisse scoort gemiddeld een 7. De klanten vanuit de Wet Voorziening Gehandicapten beoordelen de gemeentelijke dienstverlening zelfs met 8,2. De wacht- en afhandelingstijd aan de balie is toegenomen, maar de tevredenheid rond klantduidelijkheid en klantbenadering is gestegen van 7,2 naar 7,7.

Op de onderzochte caseafdelingen Publiekszaken en UWB ervaren medewerkers geen extreme veranderingen in hun klantgerichte houding door het traject "Op Koers". "We waren toch sowieso al klantgericht" wordt een aantal keer gezegd. Dit past binnen de door meer dan tien respondenten herkende gedachte dat medewerkers wel volgens de koersbepalingen van "Op Koers" handelen, maar zeggen er weinig mee te hebben. Deze houding kan voortkomen uit de weerstand tegen de verandering of een gevoel dat medewerkers hebben ervaren waaruit blijkt dat zij te veel met "Op Koers" geconfronteerd zijn. In paragraaf 4.5 wordt hierop dieper ingegaan.

Integriteit is de derde koersbepaling met betrekking tot de cultuurverandering. Respondenten uit alle lagen ervaren de integriteit als goed. Bij integriteit hoort in deze koersbepaling ook het aanspreken van collega's op onjuist gedrag. Op de afdelingen geeft men aan dat er soms individuen zijn die "anders" werken dan gebruikelijk is. Teamcoördinatoren, afdelingshoofden en leden van het managementteam herkennen dit ook. De taak om hierop te sturen ligt bij de teamcoördinatoren. Integriteit wordt door alle respondenten ervaren als een fenomeen dat hoort bij het werk. Het is lastig om te zeggen dat de extra aandacht vanuit "Op Koers" voor integriteit de manier van werken heeft beïnvloed. Tussen de medewerkersmonitoren van 2004 en 2006 is de waardering voor integriteit gelijk gebleven op een score van 7,7.

De koersbepaling *samenwerken* heeft de manier van werken binnen de organisatie als bijna vanzelfsprekend de afgelopen jaren beïnvloed. De koersbepaling omvat het respecteren van elkaar, het zich houden aan afspraken en het niet denken in kokers. De koersbepaling heeft volgens één van de respondenten de "wil en het besef" gebracht om samen met andere afdelingen te werken. Daarnaast is natuurlijk de invoering van het Verbeterd Sectoren Model van invloed op de manier van samenwerken. De gemeentesecretaris geeft aan dat het vandaag de dag heel normaal is dat medewerkers binnen de gemeente zich houden aan hun afspraken met zowel de interne als exter-

ne klant. Bij zijn aantreden in 2002 was dit zeker niet het geval. Deze waardering voor het nakomen van afspraken door collega's blijkt ook uit de medewerkersmonitor van 2006. De waardering uit zich in een 7,4 een kleine stijging ten opzichte van 2004 (7,3). Naast deze beoordeling scoren ook de bekendheid met de organisatie (7,0), de mate van feedback (7,2) en de beoordeling van de werksfeer (7,6) ruime voldoende scores.

De vijfde koersbepaling heeft betrekking op het *management*. De managers hebben een voorbeeldfunctie bij het uitdragen van de gewenste cultuur, zijn daarnaast inspirerend en hebben een eenduidige stijl van leidinggeven. De respondenten uit het middenkader die relatief 'dichtbij' het managementteam staan ervaren dit zeer zeker. Eenderde van hen geeft echter wel aan dat ze soms het idee hebben dat het management te veel naar de eigen sector kijkt in plaats van het gemeentebrede belang. Navraag hiernaar geeft aan dat leden van het managementteam dit zelf niet zo ervaren, maar dat het soms noodzakelijk is om hun eigen sector te vertegenwoordigen wanneer dit het beste is voor het algemene belang van de gemeente. Zij verklaren deze visie van deze groep respondenten onder andere aan de hand van deze gedachte.

Opvallend is dat een kleine meerderheid van de respondenten op de afdeling Publiekszaken aangeeft deze eenduidige stijl van leidinggeven niet te zien. Zij missen directe sturing van de teamcoördinator op de nieuwe processen. Dit past binnen het algemene beeld van de respondenten waaruit blijkt dat teamcoördinatoren nog niet altijd of consequent genoeg de koersbepalingen van "Op Koers" uitdragen.

Gemeentebreed wordt de rol van het management statistisch gezien (Medewerkersmonitor 2006) als positief ervaren. Bewijzen hiervoor zijn de algemene waardering voor het management (7,1), het nakomen van afspraken (7,7), de waardering voor persoonlijke ontwikkeling (6,8), de beschikbaarheid van leidinggevendenden (7,5) en de waardering voor eigen ruimte die medewerkers krijgen (8,2).

De rol van het management heeft indirect effect op de samenwerking in Spijkenisse. Het management kan de manier van werken immers beïnvloeden door (eenduidig) te sturen. Zolang dit niet consequent gebeurt, wat betekent dat niet alle leidinggevendenden in de organisatie meewerken, kan het gewenste effect niet volledig worden bereikt.

De zesde en laatste koersbepaling met betrekking tot de verandering van de cultuur die de manier van samenwerken zou kunnen beïnvloeden is *trots*. Het merendeel van de respondenten ervaart een trotse houding op het werk. Men is trots om bij de gemeente Spijkenisse te werken. Wethouders dragen deze houding uit naar buiten en proberen ook de stad Spijkenisse, ondanks het slechte imago, te promoten als een stad die trots is op wat zij doet. Slechts enkele respondenten geven aan niets met trots te hebben. 'Ze doen gewoon hun werk' en verder niets bijzonders. Andere respondenten denken dat deze houding voortkomt uit een houding waarin mensen het *gênant* vinden om trots te zijn. Uit de medewerkersmonitoren van 2004 en 2006 blijkt dat het gevoel van trots op de organisatie gestegen is van een 7,4 naar een 7,6 in 2006. De trotse houding heeft de samenwerking in Spijkenisse beïnvloed. Doordat mensen erkenning krijgen van hun collega's en successen worden gevierd (prijzen zoals "De Krul" en "beste beleidsnotitie", uitjes en gratificaties) staat men voor wat men doet en dit stimuleert de manier van werken binnen de organisatie.

4.2.3 De effecten van de cultuurverandering op de manier van samenwerken binnen de gemeente Spijkenisse

Uit de meningen van de respondenten blijkt dat bijna iedere koersbepaling de afgelopen jaren de manier van samenwerken, zoals in paragraaf 4.2 beschreven, in Spijkenisse heeft beïnvloed. Uit de statistische gegevens blijkt dat het hier allemaal positieve effecten betreft. Een concreet voorbeeld van een verandering is de meer klantgerichte instelling van medewerkers en in het geval van Publiekszaken en UWB de volledige afdeling. Dit uit zich in het helpen van de klant vanuit één loket. Daarnaast geven respondenten uit het management als voorbeeld van een concrete verandering aan dat binnen de organisatie slagvaardiger wordt geopereerd. Men is zich bewust van het aspect resultaatgerichtheid en daardoor worden beslissingen sneller genomen en dit komt de effectiviteit van het beleidsproces ten goede. Een derde voorbeeld van verandering is de trotse houding van medewerkers van de gemeente Spijkenisse die steeds meer zichtbaar wordt. Medewerkers zijn trots om voor de gemeente te werken en zijn trots op hun werk. Dit uit zich in de hoge opkomst bij evenementen voor medewerkers van de gemeente. Daarnaast geven medewerkers elkaar massaal op voor prijzen zoals 'schrijver van de beste beleidsnotitie' en 'De Krul' (prijs voor meest stimulerende collega).

Meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat zij de bewustwording over de koersbepalingen als grootste effect en belangrijkste winstpunt van de cultuurverandering zien. Alle handelingen van medewerkers passen binnen de missie, visie en strategie van de gemeente die gezamenlijk het startpunt vormden voor het programma "Op Koers".

De cultuurverandering heeft onder andere geleid tot een bewustwording onder medewerkers met betrekking tot klantgerichtheid en servicegerichtheid. Respondenten geven aan dat zij 'het voor de burger doen'. De cultuurverandering heeft de manier van samenwerken met dit bewustwordingsproces beïnvloed. Concrete voorbeelden hiervan zijn het nakomen van afspraken met collega's wat voorheen niet altijd gebruikelijk was.

Concluderend valt te stellen dat het cultuurproces een positief effect op de samenwerking heeft gehad. De grootste winst zit echter in de mentaliteitsverandering die heeft plaatsgevonden binnen de gemeente Spijkenisse in de afgelopen vijf jaar. 'Alle neuzen staan dezelfde kant op' en dit draagt bij aan een betere manier van samenwerken.

In paragraaf 4.1 is de cultuurverandering gedefinieerd als een interne ontwikkeling. De cultuurverandering vraagt van de medewerkers op de afdelingen dat zij zich openstellen voor de vernieuwingen. Integriteit en samenwerken zijn cultuurelementen die om een positieve opstelling van de medewerkers vragen. De afdeling Publiekszaken is als regisseur van de klantcontacten verantwoordelijk voor de stromen van vele werkprocessen. Dit vraagt om een gedegen samenwerking zowel op de eigen afdeling tussen de drie teams Frontoffice, Belastingen en Ontvangstcentrum als met andere afdelingen.

Het culturaspect integriteit heeft op de afdeling Werk en Ondersteuning waaronder UWB valt geleid tot een top zeven van integriteitaspecten waaraan medewerkers zich houden. Op plaats één in deze top zeven staat het betrouwbaar omgaan met informatie. Ook met het oog op samenwerking in de keten met partners zoals UWV en CWI zijn zaken vastgelegd in het dienstverleningsconcept.

4.2.4 De takendiscussie in Spijkenisse

Bij de vaststelling van de begroting 2005-2008 vond in augustus 2004 de formele besluitvorming plaats over een aantal bezuinigingsmaatregelen onder de naam takendiscussie. Voor 2005, 2006 en 2007 werd een bezuinigingstaakstelling vastgesteld van respectievelijk 0,5 miljoen, 2 miljoen en 3 miljoen euro. Direct onder de gemeentesecretaris werd een projectleider verantwoordelijk gemaakt voor de uitvoering van de takendiscussie. De bezuinigingen zijn gerealiseerd door verzelf-

standing en uitbesteding van gemeentelijke taken. De stadsreiniging en het openbaar onderwijs van Spijkenisse zijn vanuit de takendiscussie verzelfstandigd.

De takendiscussie werd onderdeel van "Op Koers" omdat bij de start van het traject duidelijk werd dat de organisatie moest gaan inkrimpen. Volgens het managementteam waren de organisatieontwikkeling en de bezuinigingen niet van elkaar te scheiden en dus koos men voor de vervlechting van de takendiscussie binnen het traject "Op Koers." De bezuinigingen werden zo ingevuld dat de koersbepalingen en intenties uit "Op Koers" gewaarborgd konden blijven. De uiteindelijke realisatie van de takendiscussie wordt door leden van het managementteam toegeschreven aan de voorlichting naar de afdelingen. Twee andere nauw betrokken respondenten geven aan dat in het begin van het traject er "misschien beter niet gecommuniceerd had kunnen worden over de takendiscussie, dit wekte wantrouwen in de organisatie." Uit gesprekken met respondenten op de afdelingen die 'relatief ver' van het managementteam afstaan blijkt ook dat vier van de zes respondenten bij de naam "Op Koers" denken aan een reorganisatie. Een afdelingshoofd wijt deze reactie van de medewerkers op de afdeling aan het feit dat de bezuinigingen niet te begrijpen waren voor de mensen op de werkvloer. Dit blijkt ook uit de gesprekken met respondenten die aangeven niet te begrijpen hoe je kan bezuinigen zonder uitstroom of reorganisatie. De takendiscussie omvatte naast de verzelfstandiging van elementen ook de uitstroom van voornamelijk 57-plussers. In paragraaf 4.4.1 wordt de invloed van de takendiscussie op de mate van effectief bestuur verder uitgewerkt.

4.2.5 De effecten van de takendiscussie op de manier van samenwerken binnen de gemeente Spijkenisse

De takendiscussie betekende de uitstroom van 57-plussers op diverse afdelingen en het afstoten van enkele afdelingen van de gemeente tot zelfstandige organen. Concreet voorbeeld is de afdeling stadsreiniging die per 1 januari 2007 het verzelfstandigde orgaan Reinis is.

De takendiscussie heeft de manier van werken zodanig veranderd dat medewerkers in de organisatie wantrouwig tegenover het management stonden. Door de afdelingen "op te gaan" heeft het management dit wantrouwen relatief snel weg kunnen nemen, maar tijdens de interviews viel er bij een klein deel van de respondenten nog steeds lichte onvrede te 'proeven'. Toch is het te kort door de bocht om te concluderen dat de takendiscussie alleen dit negatieve effect op de manier van werken heeft gehad. De takendiscussie heeft de manier van samenwerken zodanig veranderd dat met minder medewerkers betere resultaten zijn geboekt. De productiviteit van de medewerkers is dus gestegen. Daarnaast heeft de takendiscussie geleid tot de uitstroom van medewerkers. Dit betekende voor de manier van samenwerken dat er 'gezichten' verdwenen en dat processen daarvoor via andere personen verliepen. De verzelfstandiging van gemeentelijke organen heeft eveneens geleid tot het vertrek van medewerkers, maar ook tot een verandering in houdingen. De collega's van het openbaar onderwijs waren voor de takendiscussie nog onderdeel van de gemeente, terwijl zij nu een zelfstandige organisatie zijn met een eigen bedrijfsvoering.

De takendiscussie heeft een positieve bijdrage gehad op de effectiviteit van het werken. Met minder medewerkers zijn betere resultaten geboekt. In paragraaf 4.4.1 komt deze positieve bijdrage aan bod.

4.2.6 De effecten van de structuurverandering op de manier van samenwerken binnen de gemeente Spijkenisse

Er waren twee aanleidingen voor de structuurverandering in de gemeente Spijkenisse. Enerzijds de takendiscussie, anderzijds het gebrek aan samenwerking. De takendiscussie zou door verzelfstandigingen en uitbesteding van taken tot een kleinere organisatie gaan leiden. Bij het verbeteren van de manier van werken tussen sectoren werd gezocht naar een evenwichtige verdeling van mede-

werkers over de sectoren. Daarnaast had het managementteam nog één belangrijk motto voor ogen: "Never reorganize again." Met deze gedachte in het achterhoofd koos het managementteam van de gemeente Spijkenisse voor de invoering van het Verbeterd Sectoren Model (VSM). Feitelijk kan het VSM worden gezien als een reorganisatie, maar het managementteam heeft besloten dat het dit in de uitwerking niet is. Het doel achter de structuurverandering in "Op Koers" was immers niet het verplaatsen van afdelingen, maar het veranderen van het gedrag. De structuurveranderingen hebben een bijdrage geleverd aan de gedragsveranderingen. De verandering in de structuur ging niet gepaard met onrust, maar verliep langs een rustige 'natuurlijke' weg. Om deze redenen is in Spijkenisse besloten dat de implementatie van het VSM geen reorganisatie is.

Het VSM draagt bij aan een verbetering van de samenwerking, meer integraliteit in het werk en het zorgt voor een evenwicht tussen de sectoren. De oude sectorenstructuur van de gemeente kende de sectoren Bestuur, Welzijn en Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer. Deze zijn blijven bestaan, maar zijn op een andere wijze georganiseerd. Zoals beschreven in paragraaf 1.2 is in elke nieuwe sector een klantrol te herkennen. De nieuwe sectoren in het VSM zijn: ConcernZaken, Inwoners en Stad en Wijk. ConcernZaken richt zich op de interne klant van de gemeente en omvat onder andere de stafafdelingen Financieel Economische Zaken, Personeel & Organisatie, Bestuursondersteuning en Communicatie. Binnen de sector Inwoners vinden alle klantcontacten plaats en richt men zich op de individuele klant van de gemeente. De caseafdelingen Publiekszaken en Uitvoering Werk en Bijstand vallen onder deze sector. In de sector Stad en Wijk worden ruimtelijke zaken behandeld en komen 'sociaal en fysiek' samen. Stad en Wijk richt zich dan ook op de collectieve klant van de gemeente met onder andere de afdelingen Onderwijs & Welzijn en Ontwikkeling & Ontwerp. Het bijzondere aan "Op Koers" is dat het gehele programma top-down is geïnitieerd door het managementteam. Het managementteam nam ook de verantwoordelijkheid voor het traject. Zowel de respondenten uit het managementteam als de bestuurders geven aan dat wel altijd het primaat van de politiek heeft geheerst. De voorzitter van de 'Stuurgroep Op Koers' was bijvoorbeeld de burgemeester en er zijn diverse B&W/MT-conferenties over dit onderwerp georganiseerd. Er zijn door het managementteam geen besluiten genomen wanneer het bestuur hier niet mee instemde. Het college van Spijkenisse heeft veel vertrouwen in de ambtelijke top.

De meeste respondenten uit het middenkader ervaren dat door het VSM er meer wil en bereidheid is gekomen om integraal samen te werken. Deze mening wordt gedeeld door de respondenten uit het managementteam en het bestuur. Problemen van één sector zijn door het VSM verleden tijd, maar worden problemen voor het gehele managementteam. Wel geven alle respondenten aan dat het VSM nog wordt geplaagd door "kinderziektes." Vaak zijn er nog onduidelijkheden over welke afdelingen er precies betrokken moeten worden bij een beleid of hoe "lijnen lopen." Als het VSM is ingegroeid in de organisatie zal het positieve effect ervan op de manier van werken alleen maar sterker worden.

4.2.7 Conclusie en theoretische invalshoek

Bij het doorvoeren van de drie trajecten van "Op Koers" is gebruik gemaakt van verscheidene veranderinstrumenten: afdelingsplannen, een inventarisatie van projecten en beleid, netwerkbijeenkomsten, diverse conferenties en een intern communicatieproces. Schematisch is in figuur 4.2 weergegeven op welke manier de drie verandertrajecten van "Op Koers" effect hebben gehad op de manier van samenwerken.

Traject	Effect
Cultuurverandering	<ul style="list-style-type: none"> - Resultaatgerichtheid - Klant- en servicegerichtheid - Integriteit - Samenwerken - Management aan het roer - Trots
Takendiscussie	<ul style="list-style-type: none"> - Verzelfstandiging - Uitstroom 57-plussers - Betere resultaten met minder medewerkers
Structuurverandering	<ul style="list-style-type: none"> - Implementatie Verbeterd Sectoren Model

Figuur 4.2: De effecten van "Op Koers" op de manier van werken in Spijkenisse.

Kijkend per traject kan geconcludeerd worden dat ieder traject positief heeft bijgedragen aan de manier van werken in Spijkenisse. Dit blijkt uit de gecreëerde arbeidscultuur geïnitieerd met de zes koersbepalingen, het effectiever werken en de implementatie van het VSM. Dit beeld dat via respondenten wordt verkregen wordt bevestigd door de statistische gegevens uit medewerkersmonitoren en klanttevredenheidsonderzoeken (zoals publieksenquête 2004/2006, telefoononderzoek 2005 en het tevredenheidsonderzoek gemeentelijke informatievoorziening 2003).

Bij sommige mensen heeft de manier van communiceren over "Op Koers" een negatief beeld gecreëerd en dit zou geleid kunnen hebben tot minder gemotiveerde medewerkers die daardoor de manier van werken negatief zouden kunnen beïnvloeden. Deze respondenten geven aan dat zij soms het idee krijgen dat "Op Koers" een ideologie is die zij permanent moeten uitdragen. Bij organisatieveranderingen komt weerstand kijken en de weerstand in Spijkenisse keert zich tegen het 'logo' "Op Koers." Uit de interviews van dit onderzoek is echter niet gebleken dat het negatieve beeld van enkelen en de weerstand leidden tot minder goede manier van werken. Er kan dus geconcludeerd worden dat de effecten van "Op Koers" een positieve invloed hebben gehad op de interactie in Spijkenisse.

Alle respondenten geven aan dat de bewustwording over hoe en waarom handelingen worden verricht het belangrijkste winstpunt is voor de manier van werken. Daarnaast bieden de koersbepalingen leidinggevenden handvatten om het functioneren van hun medewerkers te beoordelen en om zelf leiding te geven aan de afdeling. Eén respondent weet de algehele gedachten over "Op Koers" te vatten in de zin: "Tegen het beeldmerk is soms weerstand, maar alle elementen dragen bij aan een betere organisatie."

Nu de effecten van de verandering op de manier van samenwerken geanalyseerd zijn en duidelijk is wat het programma "Op Koers" inhoudt, is het mogelijk om het programma te plaatsen in de wetenschappelijke visies op organisatieveranderingen.

De veranderingen geïnitieerd door "Op Koers" bieden overeenkomsten met drie perspectieven van Boonstra (2000), zoals omschreven in paragraaf 2.2. "Op Koers" kan beschouwd en geanalyseerd worden vanuit het machtsperspectief, het individueel psychologisch en cultureel perspectief.

- Het machtsperspectief

Binnen het machtsperspectief zijn veranderingen te verklaren vanuit de bestaande machtsverhoudingen. Door de top-down implementatie van het traject "Op Koers" was het mogelijk om

de gehele organisatie binnen vijf jaar bekend te maken met de koersbepalingen van het programma. Enkele respondenten ervaren "Op Koers" als "dwingend" opgelegd, maar slechts een enkeling ervaart dit als negatief.

Kenmerken van het machtsperspectief zijn dat managers vanuit de top structuren aanpassen en het veranderingsproces sturen. Dit heeft ook in Spijkenisse plaatsgevonden. De respondenten die betrokken zijn bij het vervolgtraject van "Op Koers" geven aan dat binnen dit vervolg vaker gekozen zal worden voor een bottom-upbenadering. De veranderingen die te verklaren zijn met behulp van het machtsperspectief worden vaak gekenmerkt door monitorsystemen die de resultaten van het traject weergeven. In Spijkenisse is veelvuldig gebruik gemaakt van dit soort monitorsystemen om de resultaten van "Op Koers" te meten. De weerstand die Boonstra (2000: 8-9) beschrijft is in Spijkenisse ook opgetreden, maar in beperkte mate en door te communiceren is deze weerstand uiteindelijk vrijwel verdwenen.

- Het individueel psychologisch perspectief

Een aantal kenmerken van het programma "Op Koers" zijn te verklaren aan de hand van het individueel psychologisch perspectief om veranderingen te analyseren. In Spijkenisse was er net als in het theoretisch model sprake van interventies gericht op het niveau van het individu, specifieke groepen en de gehele organisatie om mensen te betrekken bij de verandering. Voorbeelden hiervan zijn het beoordelen op basis van de koersbepalingen in de functioneringsgesprekken, de conferenties en netwerkbijeenkomsten en het verspreiden van de nieuwsbrief.

- Het cultureel perspectief

Het cultureel perspectief is vooral toepasbaar op de verandering van de cultuuraspecten van de organisatie. In Spijkenisse is gebruik gemaakt van cultuurprogramma's onder andere vanuit de werkgroep cultuur waarbij aandacht werd besteed aan de waarden en normen van de organisatie. Uiteindelijk leidt dit tot een bewustwording over deze waarden en normen. De respondenten geven aan dat de gehele organisatie bewust is geworden van de veranderingen en de koersbepalingen. Er werd zelfs gesproken van een mentaliteitsverandering die past binnen de missie, visie en strategische koers van de gemeente Spijkenisse. Dit bewustwordingsproces past binnen het cultureel perspectief.

De in deze paragraaf beschreven effecten van "Op Koers" hebben invloed op de manier van samenwerken, de interactie. In de volgende paragraaf 4.3 is terug te zien hoe de effecten van "Op Koers" hun uitwerking hebben op de manier van samenwerken. De cultuur- en structuurveranderingen hebben invloed gehad op de manier van samenwerken. In paragraaf 4.3 zal dit duidelijk worden en wordt geanalyseerd of de veranderingen in de interactie toe te schrijven zijn aan "op Koers".

4.3 Interactie in de ambtelijke organisatie van Spijkenisse

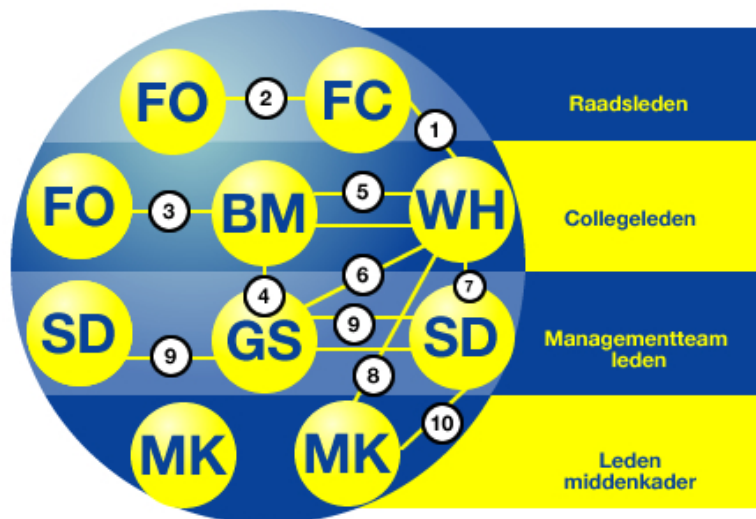
In deze paragraaf wil ik een beeld schetsen van het verloop van de interactie in de ambtelijke organisatie van Spijkenisse. Om een zo'n compleet mogelijk beeld van deze interactie te geven worden de politieke en bestuurlijke actoren, de gemeenteraadsleden en de collegeleden, meegenomen in deze analyse. De politiek en het bestuur hebben daarnaast ook invloed op de mate waarin effectief wordt bestuurd en kunnen zodoende niet buiten beschouwing worden gelaten. De politiek en het bestuur kunnen beide veel invloed uitoefenen op het beleidsproces en hebben op deze manier invloed op de effectiviteit. De vierde deelvraag in dit onderzoek is:

“Hoe verloopt de manier van samenwerken tussen bestuur, politiek en ambtelijke organisatie in Spijkenisse?”

In het theoretisch kader bleek al dat interactie een structuur- en een cultuurelement kent. Allereerst de kenmerken van structurelementen van interactie.

4.3.1 Relaties binnen de gemeente Spijkenisse

Om het beeld van de interactie te verhelderen wil ik eerst de relaties uit figuur 2.3 voor de gemeente Spijkenisse belichten.



Figuur 2.3. De verschillende actoren en relaties binnen de gemeente (Hiemstra, 1999-68).

De afkortingen staan voor: FO - Raadsfracties van oppositiepartijen, FC – Raadsfracties van coalitiepartijen, WH – Wethouders,

BM – Burgemeester, SD – Sectordirecteuren, GS – Gemeentesecretaris, MK – Middenkader. De getallen geven de relaties weer:

- | | |
|-----------------------------------------------------|----------------------------------------|
| 1. Relatie wethouder en ‘eigen’ coalitiepartij. | 6. Relatie wethouder en secretaris |
| 2. Commissievergadering | 7. Relatie directeur en wethouder |
| 3. Relatie tussen portefeuillehouders en raadsleden | 8. Relatie wethouder en middenkader |
| 4. Relatie burgemeester en secretaris | 9. Relatie directeuren en secretaris |
| 5. Relatie burgemeester en wethouders | 10. Relatie directeuren en middenkader |

Relatie 1 tussen wethouder en ‘eigen’ coalitiepartij is in Spijkenisse intensief. De wethouders geven aan allemaal vrijwel altijd de vergadering van hun eigen fractie (deels) bij te wonen en de fractie te voorzien van input. Daartegenover staat de mogelijkheid voor raadsleden om zich te laten voorlichten door de wethouder met meer vakinhoudelijke kennis. De scheiding van fractie en wethouder zoals het dualisme voorstelt, is in Spijkenisse in de praktijk niet zichtbaar, en geen van de respondenten geeft aan hieraan behoefte te hebben. Uniek voor Spijkenisse is de zetelverdeling in de gemeenteraad. Van de 35 zetels zijn er 17 in het bezit van de lokale partij Onafhankelijk Nieuw Spijkenisse. Alle respondenten die een band hebben met deze partij geven aan niets met dualisme te hebben en zijn dus ook niet van plan dit in de praktijk te brengen.

In de commissievergaderingen (relatie 2) wordt door raadsleden inhoudelijk gedebatteerd over onderwerpen. De portefeuillehouders zijn hierbij altijd aanwezig (relatie 3). Vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie zijn eveneens aanwezig bij deze maandelijks terugkerende vergaderingen. Door de zetelverdeling in de raad is het voor kleinere partijen lastig om hun input te geven. In de raadsvergaderingen worden de besluiten genomen, maar de verdieping vindt plaats in de commissievergaderingen. Alle raadsleden geven aan dat ‘het hier (in de commissievergaderingen) gebeurt’.

De informatie- en kennisachterstand van een deel van de raadsleden wordt ervaren als een probleem. Dit levert discussies op die ingaan op details van beleid, terwijl de raad juist een kaderstel-

lende functie zou moeten vervullen. Dit probleem wordt door alle betrokken partijen onderkend. Binnen de ambtelijke organisatie zijn er enkele respondenten die aangeven hier niet gelukkig mee te zijn. Echter, de vervulling van een raadslidmaatschap is een 'bijbaan'. Raadsleden hebben bijna allemaal een fulltime baan en daarom is het niet reëel om van hen te verwachten dat zij altijd gefundeerd op hoofdlijnen kunnen reageren op beleid. Daar komt bij dat raadsleden op straat worden aangesproken door burgers met wensen en eisen. Kiezers verwachten van raadsleden dat zij iets doen met de problemen die spelen en dan wordt het voor een raadslid praktisch onmogelijk om op hoofdlijnen te blijven sturen en kaderstellend te opereren. Er is sprake van een paradox van de gekozen volksvertegenwoordiger die de wensen van de kiezer vertegenwoordigt versus een functie die kaderstellend moet worden ingevuld. Raadsleden zullen vanuit hun politieke achtergrond altijd de wensen van de kiezer, wanneer deze realistisch en wenselijk zijn vanuit hun partijvisie op de politieke agenda zetten. Wanneer zij dit niet doen lopen zij immers kans hierop (bij verkiezingen) te worden afgerekend.

Bij beleidsvorming in Spijkenisse komt het vaak voor dat raadsleden op details ingaan, terwijl dit eigenlijk niet wenselijk is. Er is sprake van een 'gat' tussen de kaderstellende rol en volksvertegenwoordigende functie. In paragraaf 5.2 zal ik een oplossing aandragen om de raadsleden eerder bij het beleid te betrekken en zodoende de informatieachterstand te verkleinen en de kans op het ingaan op details te verkleinen. Het is echter irrealistisch om te denken dat raadsleden ooit volledig kaderstellend zullen functioneren.

De relatie en samenwerking tussen de wethouders onderling wordt als positief ervaren. Het college inclusief de burgemeester (relatie 5), opereert 'als een team'. Het college komt elke week bijeen in het B&W overleg en weet zodoende wat er bij de collegeleden speelt en wat de standpunten zijn. Wanneer er zaken spelen die portefeuille overstijgend zijn, is het voor collegeleden soms niet duidelijk wie er betrokken moeten worden bij de beoordeling van adviezen. Integrale adviezen leiden soms tot onduidelijkheid over wie de eerst betrokken portefeuillehouder is.

De gemeentesecretaris heeft niet alleen een intensieve band met de burgemeester, maar met het gehele college (relaties 4 en 6). De gemeentesecretaris is aanwezig bij het wekelijkse B&W overleg en heeft daarnaast veel dagelijks contact met burgemeester en wethouders. Hij is de trechter tussen de wensen van het bestuur en de capaciteit van de ambtelijke organisatie. Hij filtert de wensen van het bestuur naar de mogelijkheden van de ambtelijke organisatie.

De zevende relatie tussen sectordirecteuren en de wethouders wordt anno 2007 in Spijkenisse als goed ervaren. Alle respondenten die al langer dan 7 jaar binnen de gemeente Spijkenisse werken geven aan dat dit vroeger niet vanzelfsprekend was. Vooral tussen 1994 en 1998 heerste er veel wantrouwen tussen de wethouders en de directeuren vertegenwoordigd in het managementteam. Het managementteam van nu opereert eenduidig naar de wethouders en is loyaal, de rol van de gemeentesecretaris wordt hierbij geprezen. De gemeentesecretaris stelt zich op als verbindingschakel tussen managementteam en wethouders. De gemeentesecretaris is niet alleen aanwezig bij het wekelijkse B&W overleg, maar zit ook de wekelijkse managementteamvergadering voor (relatie 9). De collegeleden geven aan veel vertrouwen te hebben in de ambtelijke top en zelden het idee te hebben dat directeuren op de 'stoel van de wethouder zitten'. De leden van het managementteam geven zelf aan te waken voor het feit dat zij niet te sterk worden tegenover het college, zij geven aan loyaal te zijn en wanneer zij het college moeten bedienen, dan doen zij dit. Zowel wethouders als directeuren geven aan dat er wederzijds 'respect en vertrouwen' is. Door de invoering van het Verbeterd Sectoren Model hebben de wethouders te maken gekregen met de veel beleids terreinen omvattende sector Stad en Wijk. Voor de directeur van deze sector is het fysiek onmogelijk

lijk om zelf alle contacten met de wethouder te onderhouden en dus loopt er ook steeds meer contact met de wethouders via het middenmanagement.

De achtste relatie in het schema is die tussen de wethouders en dit middenmanagement. Doordat het voor sectordirecteuren onmogelijk is om bij alle beleid intensief betrokken te zijn verloopt er veel contact via de afdelingshoofden en teamcoördinatoren. De afdelingshoofden zitten ook bij het wekelijkse coördinatieoverleg dat elke wethouder heeft over zijn of haar portefeuille. Wethouders geven aan dat hun relatie met de afdelingshoofden sinds de invoering van het verbeterd sectorenmodel intensiever is geworden dan voor de invoering hiervan.

De laatste relatie is die tussen directeuren en middenkader. De afdelingshoofden en teamcoördinatoren zijn de verbindende schakel tussen directie en de werkvloer. Naast de bilaterale contacten die afdelingshoofden met de directeuren hebben is er het steeds terugkerende directieoverleg. In dit overleg vindt de meeste uitwisseling van informatie over beleid plaats.

Een relatie die niet binnen het schema wordt benoemd maar wel van wezenlijk belang is voor het verloop van de samenwerking is de relatie met de burgers. In Spijkenisse heeft men de afgelopen jaren steeds vaker gebruik gemaakt van interactief beleid. Voorbeelden hiervan zijn de wijkveiligheidsplannen en de nota lokaal gezondheidsbeleid. Een aantal respondenten geeft aan dat er op sommige beleidsterreinen (meer) gebruik kan worden gemaakt van interactief beleid, maar diezelfde respondenten geven ook aan dat interactief beleid niet overdreven moet gaan worden. Wanneer beleidszaken de directe woonomgeving van burgers treffen kan interactief beleid gewenst zijn, maar voor de overige beleidszaken zijn gemeenteraadsleden gekozen om besluiten te nemen.

4.3.2 Het verbeterd sectorenmodel en integraliteit

Tot 1 januari 2007 bestond de structuur van de gemeente Spijkenisse uit een in 1998 formeel vastgelegd drie-sectorenmodel. De verdeling in de sectoren Bestuur, Welzijn en Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer leidde niet tot tevredenheid over de beleidscyclus. Men werkte te veel alleen vanuit de eigen sector waardoor het moeilijk was om tot integraal beleid te komen. Bij het ontwerpen van het Verbeterd Sectoren Model stond de rol van de klant van de gemeente centraal. Dit leidde tot de sectoren Inwoners, Stad en Wijk en Concernzaken. Elke sector kenmerkt zich door een specifieke klantrol. De sector inwoners richt zich op de individuele klant van de gemeente. Binnen deze sector vallen onder andere de caseafdelingen Publiekszaken en Uitvoering Werk en Bijstand. De collectieve klant van de gemeente staat centraal in de sector Stad en Wijk en de sector Concernzaken richt zich op de interne klant van de gemeente. Het Verbeterd Sectoren Model is onderdeel van "Op Koers" en zodoende heeft de structuurverandering in Spijkenisse hier bijgedragen aan een verandering in de manier van werken.

Het Verbeterd Sectoren Model biedt veel mogelijkheden om integraal te werken, maar veel respondenten zoeken nog naar 'afstemming'. De directeuren hebben veel vertrouwen in het verbeterd sectorenmodel, dat door hen geïnitieerd is. Om integraliteit te waarborgen zullen de ketenregisseurs en programma-eigenaren een belangrijke rol gaan vervullen. Zij moeten 'aanvoelen' welke partij bij welke beleidscyclus betrokken moet worden en zij moeten mensen hieraan 'herinneren'. Zowel bestuurlijk als ambtelijk worden er nog partijen overgeslagen bij het opstellen of beoordelen van beleid. Wethouders hebben regelmatig stukken die ook door andere portefeuillehouders zouden moeten worden ingezien, terwijl een viertal ambtelijke respondenten aangeven dat afdelingen als communicatie en juridische zaken nog te vaak worden 'overgeslagen'.

Over het algemeen ervaart men open houdingen van andere partijen in de beleidscyclus. Dit geldt zowel ambtelijk als bestuurlijk. Echter er zijn nog steeds enkele 'starre' afdelingen. De voorbeelden die hiervan worden genoemd bevinden zich met name in de sector Stad en Wijk. De afdeling Ontwikkeling & Ontwerp wordt door meerdere respondenten genoemd. Een voorbeeld van dit 'starre' is dat bij het ontwikkelen van integraal beleid de afdeling niet zelf andere afdelingen benadert, maar dat de andere partij het initiatief zal moeten nemen. De sectordirecteuren geven aan dit te herkennen en hierin energie te steken. In sommige gevallen heeft de starre houding ook te maken met individuen. Het tonen van een 'open houding' naar andere afdelingen wordt gezien als een taak van de teamcoördinatoren, zij moeten hierop sturen.

Raads- en collegeleden zijn zeer tevreden over de houding van de ambtelijke organisatie naar hen toe. Voor de collegeleden spreekt dit voor zich, maar ook raadsleden geven aan vrijwel altijd goed geholpen te worden bij problemen met beleidsstukken. De rol van de griffie wordt alom geprezen door alle geïnterviewde raadsleden. Daarnaast geeft een viertal (ex-) raadsleden aan wanneer het nodig is dat het ook mogelijk is om direct contact te leggen met de betrokken ambtenaar, die het raadslid naar tevredenheid van informatie voorziet.

Met het oog op de procesgang van beleid geven alle respondenten aan dat de 'collegiale' cultuur leidt tot een effectieve samenwerking tussen wethouders en ambtelijke organisatie. Drie van de vier hiernaar gevraagde raadsleden kijken hier pessimistischer tegenaan. Zij vinden de manier van 'informeel' samenwerken vooral effectief en productief voor het college. Echter hier moet wel bijgezegd worden dat het college het zich kan permitteren om op deze 'collegiale' manier soms al de ambtelijke organisatie zaken te laten uitvoeren. Door de specifieke zetelverdeling in Spijkenisse kan het college voor vrijwel alle voorstellen politieke goedkeuring krijgen van de gemeenteraad.

Te concluderen valt dat het verbeterd sectorenmodel een goede stap is op weg naar integrale samenwerking, maar dat het model nog 'ingebod' moet worden in de manier van werken. Op enkele uitzonderingen na is men tevreden over de houding van partijen. Dit geldt zowel voor de politiek, het bestuur als de ambtelijke organisatie.

4.3.3 Repertoires

In paragraaf 4.3.2 is het eerste cultuurelement, de houding van partijen, al aan bod gekomen. In paragraaf 3.3 zijn de repertoires (Van der Meer en Roodink, 1991) geoperationaliseerd tot gedragspatronen zoals de gemeente Spijkenisse die zou willen zien. Deze gewenste gedragspatronen komen voort uit het programma "Op Koers" en we kunnen hier dus concluderen dat de cultuuraspecten bijdragen aan een verandering in de manier van werken.

Van het managementteam en leidinggevenden op de afdelingen verwacht de gemeente Spijkenisse een voorbeeldrol, een eenduidige managementstijl en het inspireren van medewerkers.

- Voorbeeldrol

Vrijwel alle respondenten zien dat de leden van het managementteam hard werken en goede dingen doen. Zij dragen duidelijk de visie van de organisatie uit. De leden van het managementteam geven zelf aan dat ze proberen hun rol naar behoren in te vullen. Eén van de respondenten uit het managementteam geeft aan dat ze permanent aan het 'sleuren' zijn om mensen mee te krijgen voor nieuwe ideeën. De respondenten uit het middenkader geven aan dat ze een duidelijke lijn terugzien van het managementteam.

- eenduidige managementstijl

Het uitdragen van eenheid is een ambitie van het managementteam die volgens de leden ervan in voldoende mate wordt vervuld. Waar in het verleden iedere sector een eigen manier van organisatieontwikkeling had, is nu gekozen voor één gezamenlijk organisatieontwikkelingstraject. Uit de evaluatie van "Op Koers" blijkt dat het managementteam via de directieteams daadkrachtiger is gaan opereren en dat dit tot successen heeft geleid. Daarnaast is het managementteam een krachtig adviserend orgaan voor de collegeleden van Spijkenisse. De collegeleden ervaren dit als aangenaam, in het verleden is dit in Spijkenisse anders geweest. Alle collegeleden geven aan 'vertrouwen' te hebben in de ambtelijke top. Doordat met name in de periode 1994 - 1998 eenduidige sturing ontbrak was er een hectische politieke situatie. De collegeleden en de leden van het managementteam geven allen aan dat zij er voor waken dat het primaat van de politiek heersend blijft. Raadsleden kijken kritischer naar de eenduidige rol van het managementteam. Alle vijf geïnterviewde raadsleden waarderen de betrokkenheid van het managementteam, maar drie van hen stellen de mate van betrokkenheid aan de orde. 'Het managementteam bepaalt de koers van de stad' is een terugkomende constatering. Tot op bepaalde hoogte is dit echter gewenst, immers het managementteam bestaat uit de 'specialisten die de materie kennen' die voor een langere periode in Spijkenisse werken terwijl het college vaak bestaat uit 'passanten'. Bijvoorbeeld bij het opmaken van begrotingen heeft de ambtelijke organisatie de kennis om onderwerpen te categoriseren. In een situatie als deze is een eenduidig en daadkrachtig managementteam gewenst. Het drietal raadsleden ervaart de dominante rol van het managementteam vooral in commissievergaderingen waar het college soms 'erg veel' terugvalt op het managementteam.

Met vijf leden van het middenkader sprak ik over de eenduidige rol van het managementteam. Vier van de respondenten gaven aan dat zij het managementteam naar de organisatie toe niet altijd eensgezind vinden optreden. Door de loop der jaren ziet men de samenhang toenemen, maar nog steeds zijn er 'eilandjes', veroorzaakt door de 'achtergrond, het product en de aard van de medewerkers per sector'. Het viertal respondenten heeft het idee dat er niet over de muren van de sectoren wordt heen gekeken en dat leden van het managementteam daardoor af en toe het overzicht over 'het geheel' missen. Voorbeelden die hierbij genoemd worden zijn de verschillende uitlatingen over de werkdruk binnen de organisatie en het 'absurd hoge ambitieniveau' van het managementteam. 'Voorstellen worden ingediend en voordat er concreet een uitwerking is gaat men binnen de sector al aan de slag.' Hierdoor wordt er niet tussentijds geëvalueerd en zijn er soms geen keuzemomenten binnen het traject van beleidsvorming.

De leden van het managementteam geven aan dit beeld niet geheel te herkennen. Een verklaring heeft één van de leden er wel voor: "Ik ben 4,5 dag sectordirecteur en maar één halve dag lid van het managementteam dat het algemene belang van de gemeente behartigt." Op dit vlak is er een verschil in visie tussen de leden van het managementteam en de leden uit het middenkader van de organisatie.

- inspireren van medewerkers

Op de vraag of het managementteam mensen inspireert wordt zeer wisselend gereageerd. De respondenten die in de organisatie dicht bij het managementteam staan ervaren dit grotendeels wel. Respondenten op de afdelingen Publiekszaken en Uitvoering Werk en Bijstand die verder van het managementteam afstaan ervaren dit logischerwijs niet, maar van hun eigen leidinggevendenden vinden zij dat deze hen over het algemeen wisselend inspireren, waarbij men op de afdeling Publiekszaken minder positief is dan op de afdeling UWB. In de medewerkersmonitoren van 2004 en 2006 is de score gemeten in welke mate medewerkers hun leidinggevende als inspirerend ervaren. Het totaalcijfer voor de gemeente was hierbij 6,9 in 2004 en

een 7,0 in 2006. De onderzochte afdelingen Publiekszaken en UWB scoorden in deze monitoren in 2004 respectievelijk een 5,1 en een 6,5. In 2006 scoorden zij respectievelijk een 5,9 en een 6,6. Op beide afdelingen is een stijging te constateren. Het inspireren van medewerkers op de 'vloer' is een taak van de teamcoördinatoren. Over het algemeen doen zij dit steeds meer, maar leden van het managementteam geven aan dat ondanks hun vele investeringen hierin de afgelopen jaren nog steeds enkele teamcoördinatoren achterblijven. De gemeentesecretaris probeert samen met de sectordirecteuren en afdelingshoofden ook deze teamcoördinatoren mee te krijgen door ze individueel consequent te blijven aanspreken op hun verantwoordelijkheden.

Voor de ambtenaren van de gemeente Spijkenisse geldt dat zij elkaar aanspreken op zaken, integer handelen, trots zijn op hun werk en geen vermijdgedrag vertonen. In de gesprekken die ik heb gevoerd worden al deze aspecten naar tevredenheid beleefd, uitzonderingen natuurlijk daargelaten. Alle respondenten herkennen een informele cultuur, terwijl enkele respondenten deze ook nog aanvullen met de term 'doenerscultuur'. De medewerkersmonitor 2006 biedt echter meer betrouwbare informatie. De samenwerking met collega's wordt beoordeeld met een 8,1 terwijl de overige stellingen met betrekking tot samenwerking, collegialiteit en werksfeer beoordeeld worden met cijfers uiteenlopend van 7,1 tot 7,8. Met betrekking tot integriteit scoort de gemeente Spijkenisse ook (ruime) voldoende. De mate van integriteit van de collega's wordt beoordeeld met 7,7.

4.3.4 Communicatie

Een laatste kenmerk om de manier van interactie in Spijkenisse te analyseren is het verloop van de communicatie. In paragraaf 4.5 komt de communicatie rondom het traject "Op Koers" aan bod. In deze paragraaf beperk ik me tot de mate waarin raadsleden en collegeleden kunnen beschikken over producten, informatie en diensten om tot hun beleidskeuzen te komen.

Collegeleden zijn tevreden over de mate waarin zij in hun informatiebehoefte voorzien worden. Zij hebben een vertrouwensrelatie met hun ambtenaren en ervaren de samenwerking als een 'genoegen'. Bij grote hoeveelheden informatie moeten collegeleden zelf opletten dat zij selectief blijven. Raadsleden moeten ook zeer selectief zijn bij de enorme hoeveelheid informatie die zij op eigen verzoek ontvangen. Een ruime meerderheid respondenten uit de ambtelijke organisatie geeft aan dat zij denken dat de informatievoorziening naar de raadsleden minder kan, maar dat raadsleden zelf vragen om alle beschikbare informatie. Wanneer raadsleden vragen om deze informatie worden zij hier altijd wel naar tevredenheid in voorzien.

4.3.5 Conclusie en aandachtspunten om de manier van samenwerken te verbeteren

In de voorgaande paragrafen is de manier van samenwerken tussen de politiek, het bestuur en de ambtelijke organisatie in Spijkenisse geanalyseerd. De drie partijen ervaren de manier van samenwerken over het algemeen naar tevredenheid.

Per 1 januari 2007 is in Spijkenisse het VSM in werking getreden. Dit nieuwe sectorenmodel biedt mogelijkheden om nog meer integraal te werken. Het VSM heeft echter nog tijd nodig om zich te wortelen in de organisatie en er wordt zodoende nog gezocht naar afstemming binnen het VSM.

Binnen de gemeente Spijkenisse is er een aantal gewenste manieren van doen vastgelegd. De leidinggevenden dienen een voorbeeldrol te hebben, eenduidig te opereren en zij worden geacht om medewerkers te inspireren. Van ambtenaren binnen de gemeente Spijkenisse wordt verwacht dat zij elkaar aanspreken op zaken, integer handelen en trots zijn op hun werk.

Een laatste aspect dat is behandeld, is de communicatie tussen de verschillende partijen. Collegeleden hebben een groot vertrouwen in de ambtelijke organisatie bij het ontvangen van informatie. Zowel college- als raadsleden geven aan dat zij selectief moeten zijn bij het gebruik van de informatie.

Uit de analyse van de interactie blijkt dat er veel dingen in Spijkenisse, zoals reeds benoemd naar tevredenheid verlopen. Er is in de manier van samenwerken echter een aantal zaken die extra aandacht verdienen zodat zij beter zouden kunnen verlopen.

Allereerst is er de rol van de raadsleden in de interactie met het bestuur en de ambtelijke organisatie. Een meerderheid van de respondenten uit de ambtelijke organisatie en het college gaf aan een informatie- en kennisachterstand te ervaren bij de raadsleden. Aangezien de vervulling van het raadslidmaatschap gezien kan worden als een 'bijbaan' is dit feit als een gegeven te beschouwen. Bovendien worstelen raadsleden met het feit dat zij kaderstellend moeten opereren terwijl zij volksvertegenwoordiger zijn. Meerdere respondenten uit de ambtelijke organisatie ervaren 'het geneuzel' van raadsleden op details in raadsvergaderingen als storend en niet bevorderend voor het proces. Daartegenover staat het logische argument van de raadsleden die niet mogen verzaken in het vervullen van hun volksvertegenwoordigende rol. De ambtelijke organisatie is aangewezen op de raadsleden die gekozen zijn door de burgers en de raadsleden zijn aangewezen op de ambtelijke organisatie die bij hun gemeente hoort. Deze ervaring van respondenten is relevant voor het onderzoek omdat raadsleden een cruciale rol spelen in de besluitvormingsprocessen. Zij hebben invloed op de effectiviteit van het beleid doordat zij onder andere het proces kunnen vertragen. Het is dan ook van belang om aandacht te besteden aan de rol van de raadsleden in de interactie. Om het proces te verbeteren zou het mogelijk zijn om de raadsleden en ambtelijke organisatie in een eerder stadium van het beleidsproces bij elkaar om de tafel te brengen. Hierbij zou dan ook de bestuurder aanwezig kunnen zijn.

De interactie in Spijkenisse tussen politiek en bestuur kan op deze manier ook verbeterd worden. Door de specifieke situatie in Spijkenisse met één partij die 17 van de 35 zetels bezet is het lastig voor de overige partijen om invloed uit te oefenen in het beleid. Door raadsleden eerder te betrekken bij beleidsvorming kunnen zij meedenken over voorstellen en input leveren waarmee uiteindelijk een wethouder de ambtelijke organisatie de opdracht kan geven tot het schrijven van het beleid. Te allen tijde dient natuurlijk wel recht gedaan te worden aan de zetelverdeling en de positie van de wethouders. Dus wanneer wethouders input van raadsleden willen schrappen uit voorstellen is dit te allen tijde hun recht. In plaats van dat raadsleden bij het huidige commissiestelsel reactief reageren op voorstellen, worden zij in dit concept juist meer actief in het meedenken over voorstellen. In paragraaf 5.2.3 wordt deze gedachtegang uitgewerkt in de vorm van een aanbeveling.

Om beter te kunnen reageren op ontwikkelingen zoals het multi-channeling is het voor de gemeente Spijkenisse van belang om veel aandacht te besteden aan het VSM. De nauw betrokken respondenten ervaren dit model allen als een aanwinst voor de gemeente en een verbetering voor het integraal samenwerken. Het blijft echter zoeken naar 'afstemming', wie doet wat en waar en wie is verantwoordelijk. Een drietal wethouders herkent dit probleem. Binnen het college is soms nog onduidelijk wie welk beleid moet paraferen. Met de verdere ontwikkeling van het VSM en het blijven besteden van aandacht aan integraal werken moet hier verbetering in komen. Bij het investeren in integraal beleid dient ook aandacht besteed te worden aan de rol van de stafafdelingen en dan in het bijzonder de afdelingen communicatie, personeel & organisatie en juridische zaken. Een viertal respondenten gaf aan dat deze afdelingen regelmatig worden 'overgeslagen'. De manier van werken in Spijkenisse kan dus verbeterd worden door nog meer 'afstemming' te creëren binnen het VSM. Het bereiken van deze afstemming zal echter ook afhankelijk zijn van de factor tijd. In de loop der tijd zullen mechanismen in het VSM ontstaan. Voor de gemeente Spijkenisse is dit van belang omdat het VSM een bijdrage levert aan de effectiviteit van het beleid.

Een derde punt van verbetering in de manier van werken heeft betrekking op de manier van samenwerken binnen de ambtelijke organisatie. De gemeentesecretaris en een viertal andere respondenten geven aan dat gemeentelijke stukken soms lang (weken) op bureaus blijven liggen en dit is onnodig tijdverlies. Daar komt bij dat veel mensen zich kunnen bemoeien met stukken, "integraliteit kan wel, maar het moet niet te veel worden", aldus de secretaris. Deze uitspraak past ook uitstekend in de voorgaande alinea waarin wordt gepleit voor meer afstemming binnen het VSM. De manier van werken kan nog meer verbeterd worden door kritisch naar de organisatie te kijken met het oog op gedisciplineerd werken. Een ander voorbeeld van het niet altijd gedisciplineerd werken is het gegeven dat "iedere plaatsvervanger" zomaar een paraaf ter goedkeuring op een stuk kan zetten. Op dit punt zou de ambtelijke organisatie dus kritischer naar haar eigen werkprocessen kunnen kijken zodat deze beter gaan verlopen. Vooral met het oog op de duur van werkprocessen zou dit ook de interactie met de raadsleden en het bestuur verbeteren, zij krijgen dan immers eerder de benodigde informatie.

Deze aandachtspunten, aangedragen door respondenten, kunnen bijdragen aan een verbetering van de manier van werken tussen politiek, bestuur en ambtelijke organisatie en zullen deels bijdragen aan het nog beter kunnen reageren op (maatschappelijke) ontwikkelingen. Het reageren op deze ontwikkelingen kan echter wel nog verbeterd worden wanneer dit consequent gebeurt vanuit een gedachtegang die past binnen de missie, visie en strategische koers van de gemeente. Bij het reageren op ontwikkelingen moet de gemeente deze beleidsdocumenten benutten als startpunt. De gemeente moet zich echter wel structureel blijven herbezinnen op de visie, missie en strategie. De visieontwikkeling van Spijkenisse dient in evenwicht te blijven met de ontwikkelingen waarmee de stad te maken krijgt en het mag niet gebeuren dat er over een x aantal jaar sprake is van een visie die niet past bij de ontwikkelingen die hebben plaats gevonden.

4.4 De mate van effectief bestuur in Spijkenisse

In paragraaf 2.5 is uiteengezet wat effectief bestuur is. In dit onderzoek is geanalyseerd in welke mate er sprake is van effectief bestuur in Spijkenisse. Het is helaas onmogelijk om met de voor dit onderzoek beschikbare capaciteit de mate van effectief bestuur op alle afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie te meten. Daarom is getracht uit de interviews een beeld te verkrijgen van de mate waarin gemeentebreed effectief wordt bestuurd en daarnaast twee casestudies te houden binnen de afdelingen Publiekszaken en Uitvoering Werk en Bijstand (UWB). Op deze manier kan de vijfde deelvraag beantwoord worden. Deze vraag luidt:

"In welke mate is in Spijkenisse sprake van effectief bestuur en in het bijzonder binnen de afdelingen Publiekszaken en Uitvoering Werk en Bijstand?"

Aan de hand van de criteria uit paragraaf 2.5 wordt eerst voor zover mogelijk een beeld gegeven van de mate waarin er gemeentebreed sprake is van effectief bestuur. Vervolgens richt de analyse zich tot de afdelingen Publiekszaken en UWB en wordt gekeken in welke mate er op deze caseafdelingen sprake is van effectief bestuur. Tot slot zal de effectiviteit in Spijkenisse in gemeentebrede zin geanalyseerd worden aan de hand van de fasen uit de beleidscyclus.

4.4.1 Een gemeentebreed beeld van effectief bestuur

Voor dit onderzoek was het helaas niet mogelijk om op alle afdelingen van de gemeente Spijkenisse een analyse te maken van de mate van effectief bestuur. In de interviews met alle respondenten is gevraagd naar indicatoren van en de mate van effectief bestuur in Spijkenisse. Op basis van de mening van de respondenten en een aantal documenten is het mogelijk om een analyse te maken over de mate waarin gemeentebreed effectief bestuurd wordt.

Kijkend naar het proces van doeltreffendheid is Spijkenisse effectief in de mate waarin doelen zijn behaald. Uit de evaluatie van het collegeprogramma 2002-2006 bleek dat ruim 80% van de doelen is behaald. Naast de evaluatie van het collegeprogramma en de evaluatie "Op Koers" is de meerderheid van de respondenten niet in staat om andere evaluaties te noemen. Een vijftal respondenten uit het managementteam en middenkader geeft aan dat er te weinig geëvalueerd wordt in Spijkenisse, terwijl hier juist wel behoefte aan is. De behoefte aan terugkoppeling en evaluatie wordt door de meeste respondenten, ook op de afdelingen, gedeeld. Verscheidene oorzaken voor het gebrek aan evaluatie die genoemd worden zijn: tijdsgebrek, geen belang eraan hechten en het niet in de cultuur zitten van evalueren. Over de evaluaties die wel plaatsvinden mag volgens vier respondenten meer gecommuniceerd worden. Dit zou ook immers passen binnen de "Op Koers" koersbepaling 'trots', omdat de resultaten uitgedragen mogen worden.

Vrijwel alle respondenten geven aan dat er in Spijkenisse te weinig wordt geëvalueerd, terwijl hier wel degelijk behoefte is. Ze geven aan meer behoefte te hebben aan terugkoppeling op hun werkprocessen en doorlopen beleidsvormingsprocessen. Evaluatie is volgens de respondenten hiervoor het middel. Opmerkelijk is dat meerdere respondenten aangeven dat fouten niet altijd benoemd worden, maar dat men de indruk heeft dat er 'naar successen wordt toegeschreven'.

Evaluatie draagt bij aan een inzicht in het verloop van de beleidsprocessen en kan in deze hoedanigheid een bijdrage leveren aan de mate waarin effectief wordt bestuurd. Uit de documentanalyse blijkt dat er relatief weinig beleidsevaluaties in Spijkenisse aanwezig zijn en hiermee wordt de ervaring van de respondenten bevestigd.

Spijkenisse heeft gekozen om de in paragraaf 2.5 genoemde strategische koers formeel vast te leggen. In de door de gemeenteraad op 17 december 2002 vastgestelde visienotitie "De stille evolutie" is een missie vastgesteld voor de gemeente Spijkenisse. Deze missie luidt:

De gemeente Spijkenisse wil de komende jaren

- haar inwoners van alle leeftijden een schone, hele en veilige woonomgeving bieden,
- goede en brede voorzieningen realiseren die passen bij een stad van 80.000 inwoners en
- groen in en om de stad als belangrijke kwaliteit koesteren.

Zij doet dit in samenspraak met haar inwoners.

De vertaling van deze abstracte missie naar een meer concrete visie heeft plaatsgevonden in de notitie "Spijkenisse, meer toekomst dan verleden." De missie en visie voor de gemeente Spijkenisse voor de 21^e eeuw." Op 7 oktober 2003 is deze notitie vastgesteld door de gemeenteraad en zodoende kon er voor de gemeente Spijkenisse een strategische koers worden bepaald. Deze strategische koers is uitgewerkt in het in 2005 vastgestelde "Stadsplan 2020. Van wonen naar leven." In dit plan wordt het toekomstbeeld van Spijkenisse geschetst. Dit toekomstbeeld komt voort uit de beleidsmatige visie van de gemeente. Het huidige gemeentebestuur moet op basis van het "Stadsplan 2020" komen tot een structuurvisie voor Spijkenisse. De gemeente Spijkenisse beschikt over een duidelijke strategische koers en voldoet daarmee aan een eerste kenmerk van effectief bestuur.

De organisatiecultuur is een tweede kenmerk van effectief bestuur. In paragraaf 4.3 is de manier van samenwerken binnen Spijkenisse al uitgebreid behandeld. Een aantal respondenten is gevraagd of zij vonden dat de manier van samenwerken in Spijkenisse de effectiviteit beïnvloedt. Alle respondenten vinden dat er sprake is van een positieve beïnvloeding van de samenwerking op de mate van effectief bestuur. De respondenten ervaren een goede organisatiecultuur en geconclu-

deerd kan worden dat deze organisatiecultuur bijdraagt aan de mate van effectief bestuur. Een voorbeeld hiervan is het bewustwordingsproces dat via "Op Koers" aan medewerkers is meegegeven. Doordat zij geïnspireerd raken zijn ze bereid er 'harder tegen aan te gaan' aldus één van de respondenten. Daarnaast wordt de 'betrokkenheid' bij de samenwerking door twee respondenten geprezen. Medewerkers die meer betrokken zijn zullen over het algemeen beter functioneren en dit draagt bij aan de effectiviteit van het besturen. De manier van samenwerken past binnen de missie en visie van de gemeente en dit leidt tot effectiever bestuur. Een organisatiecultuur waarin men veranderingsbereid is of waarin de organisatie veranderingsbereidheid toont is in paragraaf 4.2 genoemd als een criterium voor effectief bestuur afgeleid vanuit de ontwikkelingen op de case-afdelingen. De in Spijkenisse nagestreefde cultuurverandering draagt dus bij aan de mate van effectief bestuur.

De integrale manier van samenwerken die Spijkenisse nastreeft, wordt door twee respondenten genoemd als een instrument om de effectiviteit van het besturen te verbeteren. De gemeentesecretaris verwacht wanneer de integrale samenwerking gaat functioneren dat, dit de effectiviteit van het besturen in Spijkenisse aanzienlijk positief gaat beïnvloeden. De manier van samenwerken in Spijkenisse draagt bij aan de effectiviteit van het beleid. Het in paragraaf 4.3 genoemde VSM en het verloop van de procesgang dragen bij aan de effectiviteit van het Spijkenisser beleid. De mate van effectief bestuur in Spijkenisse is dus niet alleen een gevolg van de doorgevoerde veranderingen, maar ook van de manier van samenwerken. Het integraal samenwerken is in paragraaf 4.2 benoemd als een criterium van effectief bestuur dat af te leiden is uit de ontwikkeling waarbij van gemeenten gevraagd wordt om via eenzelfde concept en via één plaats diensten aan te bieden. Integrale samenwerking wordt gestimuleerd door het VSM en daardoor valt te stellen dat Spijkenisse voldoet aan dit criterium van effectief bestuur.

Met het oog op effectiever werken is de in paragraaf 4.2 al genoemde takendiscussie interessant. De afgelopen jaren is de gemeente Spijkenisse erin geslaagd om met minder mensen betere resultaten te behalen. Dit zegt ook iets over de effectiviteit. Het project takendiscussie kan als een succes worden beschouwd. Van de totale taakstelling van 3 miljoen euro was in 2007 93% gerealiseerd. De resterende 7% zal in het vervolg van 2007 en 2008 gerealiseerd worden. Daarnaast heeft er een reductie plaatsgevonden van ongeveer 150 formatieplaatsen, de doelstelling was tussen de 136 en 226 formatieplaatsen. Verder heeft een aantal verzelfstandigingen plaatsgevonden en vindt er discussie plaats over nog af te stoten onderdelen.

De gemeente Spijkenisse toont aan dat zij volgens statistische gegevens ruim voldoende en door de jaren heen beter functioneert terwijl daarvoor minder mensen nodig zijn. Door de jaren heen zijn de formatiecijfers (Sociaal Jaarverslag 2006) namelijk als volgt veranderd: 2004 – 714,46 fte, 2005 – 717,40 fte en 2006 – 674,20 fte. Van de 674,20 fte in 2006 werd op dat moment maar 589 werkelijk bezet. Dit bewijst dat de organisatie met minder mankracht betere prestaties, volgens de statistische onderzoeken zoals medewerkersmonitor en klanttevredenheidsonderzoeken, heeft geleverd.

Na dit globale beeld van effectief bestuur in Spijkenisse worden nu de afdelingen Publiekszaken en UWB als twee cases beoordeeld op de mate waarin er effectief bestuurd wordt. Beide afdelingen zijn uitvoerende afdelingen alwaar het beleid vanuit de 'top' van de gemeentelijke organisatie moet worden getransformeerd tot concrete handelingen voor de burgers van Spijkenisse. Beide afdelingen zijn geanalyseerd aan de hand van hun strategische koers, het verloop van de samenwerking, de procesgang en de mate waarin doelen bereikt worden.

4.4.2 Effectief bestuur op de afdeling Publiekszaken

De afdeling Publiekszaken bestaat uit vier eenheden. De frontoffice, het team belastingen, het team ontvangstcentrum en de ondersteunende staf. Bij de frontoffice en het ontvangstcentrum vindt het fysieke contact met de burger plaats. Het beleid voor de afdeling Publiekszaken wordt op de afdeling zelf ontwikkeld. De afgelopen jaren heeft er een aantal ontwikkelingen plaats gevonden die hun invloed hadden op de afdeling. In paragraaf 4.1 worden deze ontwikkelingen besproken. De afdeling Publiekszaken beschikt over een afdelingsplan waarin de missie voor de afdeling verwoord is. Deze missie luidt:

“Het verlenen van een klantgerichte en vraaggestuurde dienstverlening, van hoge kwaliteit en binnen één loket. Bij alle contacten met de inwoners zal Publiekszaken zich moeten laten kennen als een betrouwbare en hulpvaardige partner, waarbij het duidelijk moet zijn dat er naar de klanten wordt geluisterd en dat zoveel mogelijk met hun wensen rekening wordt gehouden. Dan zal blijken, dat er onderling begrip ontstaat, ook al blijkt het uiteindelijke resultaat anders te zijn dan wat men zo graag zou willen. Het klantcontact vormt de eerste indruk en daarmee het visitekaartje van de gemeente. Je krijgt bovendien nooit een tweede kans voor het maken van een eerste indruk” (Jaarplan 2006 Publiekszaken).

De klantgerichte houding die ook op de afdeling UWB en binnen vrijwel de gehele gemeentelijke organisatie terug te zien is maakt dat de gemeente Spijkenisse voldoet aan het uit de ontwikkelingen afgeleide criterium waarbij klantgerichter moet worden gewerkt en waarbij aandacht dient te worden besteed aan de (veranderende) houding van de klant. De klantgerichte instelling van de afdeling Publiekszaken, UWB en het merendeel van de overige afdelingen draagt bij aan het effectiever besturen van Spijkenisse. De respondenten geven aan dat zij hun afdelingen door de jaren heen klantgerichter zijn gaan vinden.

Het afdelingsplan kent ook een paragraaf waarin de doelstellingen van de afdeling worden benoemd. Op de afdeling Publiekszaken geven alle gesproken respondenten aan dat hun doelstellingen samenhangen met de ontwikkeling van de afdeling die de laatste jaren flink gestalte heeft gekregen en het verbeteren van de dienstverlening. Twee van de drie respondenten geeft aan dat over de mate waarin doelen bereikt worden en het proces van doelbereiking meer geëvalueerd zou kunnen worden. De ‘omvorming’ van de afdeling leidt bij medewerkers nog steeds tot problemen in de uitvoering. Het afdelingshoofd geeft aan dat de doelstellingen die vastgelegd zijn in het collegeprogramma behaald worden. De diverse tevredenheidsonderzoeken op de afdeling geven allemaal voldoende aan. In de uitvoering worden alle doelstellingen qua resultaat gerealiseerd, alleen geven de medewerkers aan dat de doelstellingen met betrekking tot het verloop van het werkproces meer aandacht verdienen. Twee respondenten geven aan soms te ‘verzuipen’ in de breedte van de nieuwe functieomschrijving. Om deze doelen te realiseren zal meer sturing gewenst zijn.

De respondenten geven wel aan dat hun voornaamste doel, het verbeteren van de dienstverlening, de laatste jaren is gerealiseerd.

De strategische koers van de afdeling Publiekszaken kent naast het jaarplan ook nog de in 2003 gepubliceerde nota “Visie op een centrale publieksfunctie.” Zoals de naam al aangeeft betreft het hier een visiedocument voor de afdeling waarin de gedachtegang achter de afdeling wordt geschetst en wordt ingegaan op de mogelijkheden om deze gedachtegang te realiseren.

Bij het analyseren van het verloop van de samenwerking op de afdeling publiekszaken kan men niet om de ontwikkeling van de één-loket-gedachte in Spijkenisse heen. De samenwerking staat in het teken van klantgericht handelen. De respondenten geven aan dat de permanente vraag van klanten wel leidt tot het opstapelen van backofficewerk. De klant gaat altijd voor. De samenwer-

king op de afdeling wordt als collegiaal ervaren, maar tegelijkertijd geeft men ook aan afhankelijk van elkaar te zijn omdat men niet weet hoe bepaalde zaken verwerkt moeten worden. Twee respondenten geven daarnaast nog aan dat hun afdeling er alles aan doet om klantgericht bezig te zijn, maar dat ze regelmatig door overmacht toch ontevreden klanten krijgen. Deze overmacht komt voort uit de ergernissen die klanten beleven terwijl ze staan te wachten in de Jan Broekhuishal, alwaar groepen mensen en horecavoorzieningen voorbij komen voor evenementen in de burgerzaal. Ook het plaatsen van kamerschermen levert ergernissen op bij klanten die dit afreageren op medewerkers van de afdeling publiekszaken. De medewerkers van de afdeling zouden in dit geval wel klantgericht willen zijn, maar kunnen het niet zijn.

Drie van de vier respondenten geven aan dat ze met de door het hoger management aangereikte streep punten weinig kunnen. Twee respondenten geven aan dat het de mensen op de afdeling 'niet interesseert', terwijl hierbij opgeteld kan worden dat alle respondenten aangeven dat men er bovendien geen tijd voor heeft. De druk van de klant op de afdeling is dusdanig hoog dat men geen tijd en energie overhoudt om zich bezig te houden met andere zaken dan het werk.

Tot slot is er nog de procesgang op de afdeling Publiekszaken. Het beleid voor de afdeling Publiekszaken wordt op de afdeling zelf ontwikkeld. De laatste jaren krijgt de afdeling echter steeds meer te maken met organisatiebreed beleid in het kader van het programma klantgerichtheid. Dit hangt nauw samen met de één-loket-gedachte. Er is een concentratie van dienstverlening bij publiekszaken en andere afdelingen verrichten vanuit deze afdeling hun diensten. Het afdelingshoofd geeft aan dat dit een lastig proces is omdat andere afdelingen nog niet ingesteld zijn op het klantcontact.

De werkprocessen op de afdeling zullen de komende jaren ook gaan veranderen onder invloed van het multi-channeling principe. Deze ontwikkeling die verder is uitgewerkt in paragraaf 4.1.1 raakt niet alleen de afdeling Publiekszaken, maar de gehele organisatie.

4.4.3 Effectief bestuur op de afdeling Uitvoering Werk en Bijstand

De afdeling Uitvoering Werk en Bijstand is het uitvoerende onderdeel van de afdeling Werk en ondersteuning. Deze hoofdafdeling bestaat naast UWB ook nog uit de afdelingen Beleid, Ontwikkeling en Control, Maatschappelijke Zaken en Regionaal OpsporingsTeam Sociale recherche. De afdeling UWB is onderverdeeld in drie teams: Klantmanagement, Administratie en Terugvordering en Juridica. Om het beeld van de afdeling zo compleet mogelijk te maken waren de respondenten uit alle teams afkomstig.

Op 25 mei 2004 is door toenmalig wethouder De Jong die nieuwe visie en toekomst van de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid gepresenteerd. De afdeling heette in eerste instantie VIZIER (Voor Iedereen Zorg Inkomen En Reintegratie) maar kreeg per 18 oktober 2004 de naam Werk en Ondersteuning (Gemeente Spijkenisse 2004).

De hoofdafdeling Werk en Ondersteuning heeft een gezamenlijke visie die ook voor de afdeling UWB van toepassing is. Deze missie luidt:

"Onze inwoners kunnen rekenen op ondersteuning bij het vinden van werk en/of zorg en indien dit niet kan zal op een doelmatige en rechtvaardige wijze een uitkering voor levensonderhoud en/of voorziening ter bevordering van een volwaardig deelname aan de samenleving worden verstrekt."

"Wij zijn van werk en ondersteuning"

(Invoeringsnota Werk en Ondersteuning, 2004: 22).

De visie bij deze missie is dat medewerkers daarbij:

- klantgericht zijn

- resultaatgericht zijn
- integer zijn
- gericht op samenwerken zijn
- zich ervan bewust zijn dat zij met gemeenschapsmiddelen, in opdracht van het gemeentebestuur, werken en
- gezamenlijk staan voor een goede dienstverlening en kwaliteit van hun producten
- veranderingsbereidheid tonen.

Het motto van de afdeling: "Wij kennen onze klanten en staan voor onze zaak!" (Invoeringsnota Werk en Ondersteuning, 2004: 22).

Naast de invoeringsnota heeft de afdeling UWB ook een eigen afdelingsplan dat uitwerking geeft aan de strategische koers. Het afdelingsplan (gemeente Spijkenisse 2007) richt zich voornamelijk op het klantgericht werken. Het afdelingsplan geeft invulling aan het klantmanagementmodel van de afdeling.

In het afdelingsplan (2007) zijn de algemene doelstellingen voor de afdeling UWB geformuleerd. De alles overkoepelende doelstelling is al het werk zo goed mogelijk doen voor de klanten van UWB, klanten moeten werken en als dat even niet kan dan kan er tijdelijk ondersteuning plaatsvinden. Samenwerking is hierbij van essentieel belang. Van het afdelingshoofd en de teamcoördinatoren wordt verlangd dat zij hierin sturen.

Het college heeft de afdeling als doelstelling mee gegeven om het klantenbestand gedurende vier jaar met 25% te reduceren. Daarnaast is er voor 2007 nog de doelstelling om de in gang gezette ontwikkelingen te optimaliseren. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van het Burger Service Nummer, de nieuwe Wet Inburgering, het digitale klantendossier en het elektronisch ketenbericht.

Het beleid voor de afdeling UWB en de prestatie-indicatoren wordt ontwikkeld op de afdeling Integratie, Beleid en Processen (IBP). Er zijn allerlei prestatievelen met indicatoren en die worden door IBP nauwgezet bijgehouden. Het betrokken afdelingshoofd ervaart het als positief dat hij en andere mensen op de afdeling betrokken worden bij de beleidsvorming en dat zij de mogelijkheid krijgen om feedback te geven. De indicatoren worden op de afdeling weer zo SMART mogelijk gemaakt. Alle ondervraagden herkennen dit en ervaren dit als een prettige situatie. Dankzij de prestatie-indicatoren wordt helder dat bijna alle doelstellingen op de afdeling worden behaald.

Na de interviews kan uit de meningen van de respondenten opgemaakt worden dat er op de afdeling UWB een 'open cultuur' heerst waarin rechtstreeks contact aanwezig is. Door dit rechtstreekse contact weet men wat er speelt, luistert men naar elkaar en kan men voor zover mogelijk bij afwezigheid iemand anders zijn werk overnemen. Vooral onder de klantmanagers gebeurt dit met enige regelmaat. Een voorbeeld hiervan zijn de intakegesprekken van nieuwe cliënten. Wanneer een klantmanager niet beschikbaar is, is een collega in staat en bereid om zaken over te nemen. Deze 'openheid' wordt ervaren als een sterk punt van de samenwerking op de afdeling.

Wat opvalt is dat alle respondenten aangeven tevreden te zijn over de samenwerking met de teamcoördinatoren. Niet overal in de organisatie wordt de samenwerking of het functioneren van de teamcoördinatoren zo ervaren als op de afdeling UWB. Twee respondenten prijzen zelfs de manier van samenwerken met de teamcoördinator die bijvoorbeeld vrijwel "altijd beschikbaar" is en "weet wat er speelt". Daarnaast geeft de geïnterviewde teamcoördinator van de afdeling UWB aan dat er ook tussen de teamcoördinatoren prima wordt samengewerkt. Iedere teamcoördinator geeft op zijn eigen manier invulling aan de taken, maar er wordt wel onderling goed contact onderhouden.

De samenwerking op de afdeling UWB wordt eveneens gekenmerkt door resultaatgerichtheid in combinatie met klantgerichtheid. "Alles wat wij doen is in het belang van de burger" aldus het afdelingshoofd. Dit kenmerk past volledig binnen de missie van de afdeling.

Bij het analyseren van de samenwerking op de afdeling UWB dienen ook de ketenpartners Uitvoering Werknemers Verzekeringen (UWV) en het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) in acht te worden genomen. Het CWI heeft vanuit de wet de taak wanneer een klant zich meldt voor een bijstandsuitkering zorg te dragen voor de intake. Na deze intake draagt het CWI het dossier over aan de afdeling UWB. De samenwerking met CWI wordt binnen UWB niet als een succes ervaren. De afdeling UWB heeft het idee dat zij de door het CWI uitgevoerde taken opnieuw moet uitvoeren, omdat dit niet altijd goed is gedaan. Bovendien zien enkele respondenten het CWI als een overbodige organisatie. "Het CWI vertraagt meer dan dat het iets toevoegt" aldus een respondent. Op dit moment organiseert de afdeling UWB processen om het CWI heen.

Met het UWV wordt op dit moment zeer weinig samengewerkt. Het afdelingshoofd ziet echter veel kansen in samenwerking. Na de verhuizing van de afdeling UWB naar het Werkgebouw kunnen volgens het afdelingshoofd deze kansen benut worden omdat de afdeling UWB dan samen met het UWV en ook het CWI in één gebouw gehuisvest wordt. Een voorbeeld van deze niet effectieve samenwerking is de casus waarin een cliënt gebruik maakt van een uitkering uit de Werkloosheid Wet (WW). Het UWV begeleidt de cliënt hierbij, het biedt de cliënt een traject aan. Maar wanneer het WW-traject afloopt, stroomt de cliënt uit het bestand van het UWV en meldt zich bij het CWI die hem of haar uiteindelijk aan de afdeling UWB overdraagt. Dit traject kan effectiever ingericht worden, mede vanuit het oogpunt klantgerichtheid. De cliënt moet nu twee keer door een intakegesprek. Het is een onderzoek waard om te analyseren of het traject niet effectiever kan wanneer men na de intake bij het UWV doorgestuurd wordt naar de afdeling UWB. De rol van het CWI zou dan ook kritisch beschouwd moeten worden. Binnen het bereik van dit onderzoek is het mogelijk om te stellen dat er in de samenwerking in de keten UWV – CWI – UWB effectiever gewerkt kan worden en dat handelingen niet dubbel verricht hoeven worden.

Wanneer in interviews gevraagd werd naar het verloop van processen leverde dit bij de meeste respondenten een positieve reactie op. Het beleid voor de afdeling UWB wordt gemaakt door de afdeling Integratie, Beleid en Processen, die net als UWB onderdeel is van de hoofdafdeling Werk en Ondersteuning. Twee respondenten geven aan tevreden te zijn over de mate waarin zij betrokken worden bij de beleidsvorming. Er is echter één klein bezwaar dat beide respondenten aangeven. Hun tijd om feedback te geven op het beleid is soms erg kort. Hierdoor kan niet uitgebreid genoeg op de afdeling gesproken worden over de nieuwe beleidsvoorstellen.

4.4.4 Effectief bestuur per fase van de beleidscyclus

In de voorgaande paragrafen is een beeld geschetst van de mate van effectief bestuur op gemeentebreed niveau en op de afdelingen Publiekszaken en UWB. Tot slot van deze paragraaf 4.4 wordt er gekeken naar de fasen van de beleidscyclus, zoals deze benoemd zijn door het Ministerie van BZK (1997) en beschreven in paragraaf 2.5, in welke mate er sprake is van effectief bestuur in Spijkenisse. Alle respondenten is gevraagd naar de mate van effectiviteit hoe zij deze ervaren binnen de gemeente Spijkenisse. Het globale beeld is dat zij een verbetering in de effectiviteit ervaren ten opzichte van voor de start van het programma "Op Koers". Meer doelen worden volgens hen behaald, er is meer aandacht voor de procesgang (maar nog niet genoeg, getuige het gebrek aan evaluatie dat wordt ervaren) en er is meer bezinning op de werkwijze binnen de gemeente. De ervaringen van de respondenten worden nu per fase van de beleidscyclus weergegeven.

Deze fasen zijn: signalering en agendavorming, beleidsvorming, beleidsvaststelling, uitvoeringsfase en evaluatiefase.

❖ Signalering en agendavorming

De fase signalering kan als redelijk effectief beschouwd worden. De maatschappelijke actualiteit staat op de agenda. De raadsleden krijgen voldoende ruimte om inbreng te geven en daarnaast is er in Spijkenisse sprake van het gebruik van interactief beleid. De wethouders zijn goed benaderbaar voor burgers.

❖ Beleidsvorming

Bij de fase van beleidsvorming is het van belang dat alle betrokken partijen hun belangen kunnen inbrengen en dat er een relatieve samenhang kan worden gevonden. Het Verbeterd Sectoren Model is hier een opstap voor, maar dit moet nog 'inbedden' in de organisatie.

De planning van beleidsvormingsprocessen kan in sommige gevallen beter. Het komt nog te vaak voor dat stukken ergens te lang blijven liggen en dit vertraagt de beleidsvorming. De planning van beleidsvormingsprocessen kan nog effectiever. Daarnaast wordt er door meerdere actoren een gebrek aan indicatoren ervaren. Bij de beleidsvorming over onderwerpen waar indicatoren gewenst kunnen zijn zou dit eventueel een verplicht onderdeel van het beleidsvoorstel moeten zijn.

❖ Beleidsvaststelling

De vaststelling van het beleid valt binnen het domein van de politiek. In Spijkenisse heeft het managementteam een grote rol, maar binnen beleidsprocessen heerst altijd het primaat van de politiek. Alle betrokken actoren ervaren dit. De rol van de raadsleden is een aandachtspunt. Deze zou effectiever kunnen worden ingevuld.

❖ Uitvoeringsfase

Bij de uitvoering van beleid streeft Spijkenisse steeds meer naar maatwerk. De klantgerichte manier van werken op de afdelingen Publiekszaken en UWB is hier een voorbeeld van. Daarnaast is er ook fysiek ingezet om de uitvoering van het beleid nog effectiever te maken. De verhuizingen van de beide afdelingen zijn hier voorbeelden van. Op de afdeling UWB kan de uitvoering in de keten effectiever en hier dient dan ook aandacht aan besteed te worden.

❖ Evaluatiefase

Beleidsevaluatie en monitoring vinden in Spijkenisse nog te weinig plaats. Meer dan de helft van de respondenten geeft aan dit als een gebrek te ervaren. De evaluatie van het 'collegeprogramma 2002 - 2006' en de 'tussenevaluatie van het programma Op Koers 2003 - 2007' worden genoemd als evaluaties die de afgelopen jaren wel gepubliceerd zijn. Het meer evalueren van processen zou ook voorkomen dat Spijkenisse in de toekomst dezelfde fouten zal maken als in voorgaande beleidsprocessen. Een evaluatie zou bijvoorbeeld kunnen verhelderen waarom stukken op bepaalde afdelingen lang blijven liggen. Het niet evalueren van interne processen is een zwakte aan de Spijkenisser beleidscyclus die sterk verbeterd kan worden. De medewerkersmonitor is een instrument om de interne tevredenheid te meten, maar deze geeft niet aan waar in beleidsprocessen fouten worden gemaakt of waar effectiever gewerkt kan worden. Externe monitoring in de vorm van klanttevredenheidsonderzoeken en enquêtes vinden wel in voldoende mate plaats.

4.5 Evaluatie van "Op Koers"

In deze paragraaf worden kort de belangrijkste resultaten van "Op Koers" voor de gemeente Spijkenisse geanalyseerd. In deze paragraaf en de aanbevelingen wordt de zesde deelvraag van het onderzoek beantwoord. Deelvraag zes van dit onderzoek luidt:

"Hoe kan in Spijkenisse de manier van werken tussen bestuur, politiek en ambtelijke organisatie verbeterd worden zodat de gemeente beter kan reageren op ontwikkelingen en in welke mate kan de gemeente leren van "Op Koers"?"

In paragraaf 4.3.5 is al aangegeven hoe de manier van samenwerken verbeterd kan worden.

In deze paragraaf wordt allereerst beschreven hoe de respondenten "Op Koers" ervaren hebben, in de aanbevelingen worden verbeterpunten ingebracht zodat de gemeente Spijkenisse kan leren van "Op Koers".

De respondenten gaven veel zaken met betrekking tot "Op Koers" aan die volgens hen anders hadden gekund. Een aantal van deze zaken kwamen vaker terug in de interviews en deze verdienen dan ook de aandacht in deze paragraaf.

De interne communicatie over het traject is niet volledig geslaagd. Meerdere respondenten uit de organisatie hebben niet het idee dat "Op Koers" een instrument is om een manier van werken na te streven. De koersbepalingen zijn 'slechts' uitgangspunten maar mensen zijn ze gaan zien als doelen op zich die ze moeten nastreven. In paragraaf 2.4.1 zijn de diverse relaties tussen communicatie en sturing genoemd. Van der Meer, Schaap en Van Twist (1992:66) onderscheiden drie relaties tussen beide begrippen. Twee van deze relaties zijn van toepassing op de manier hoe "Op Koers" in Spijkenisse is geïmplementeerd. In Spijkenisse vindt de gewenste afstemming en beïnvloeding van medewerkers plaats via communicatie. Communicatie dient dan als sturing. Een voorbeeld hiervan zijn de functioneringsgesprekken waarin medewerkers worden getoetst op de mate waarin zij beschikken over de competenties uit "Op Koers".

Communicatie dient in deze situatie als het middel om het gedrag van medewerkers te sturen.

In Spijkenisse is ook sprake van communicatie bij sturing. "Op Koers" kan gezien worden als een instrument om de organisatie te sturen. Hierover is veel gecommuniceerd, bijvoorbeeld in de netwerken voor leidinggevenden en de bijeenkomsten op de werkvloer waar men voorgelicht werd over "Op Koers".

De mate waarin deze voorlichting bij de sturing heeft plaatsgevonden heeft volgens vijf respondenten geleid tot een soort van 'overkill' van "Op Koers". In de beleving van een aantal medewerkers, met name op de werkvloer, is "Op Koers" overschat. Dit gevoel is te verklaren vanuit de weerstand die er sowieso altijd is tegen veranderingen, maar een tweetal respondenten geeft aan dat zij denken dat er te veel nadruk op het logo van "Op Koers" ligt. "Overal zie je maar "Op Koers" bij staan" zeggen zij. Daartegenover staat echter wel, wanneer er minder nadruk op "Op Koers" was gelegd, dat de implementatie niet zo geslaagd zou zijn als nu het geval is. Immers, alle respondenten schrijven de huidige manier van functioneren van het ambtelijk apparaat toe aan "Op Koers".

Een opmerkelijke frictie zit hem in de medewerkers die zeggen "niet op koers te zijn en er niets mee te hebben", maar juist wel aangeven het meest klantgericht en resultaatgericht te werken. Wanneer dit aan hen voorgelegd wordt wijzen zij naar de manier hoe "Op Koers" 'gebracht' is. Het bewustwordingsproces van "Op Koers" heeft succes, maar mensen ervaren dit dus in sommige gevallen anders.

De communicatie zou bij de implementatie van nieuwe trajecten meer aandacht verdienen. De evaluatie van "Op Koers 2003 - 2007" kan hierbij als een handvat dienen (gemeente Spijkenisse, 2007).

Een ander aspect van communicatie waar rekening mee dient te worden gehouden bij de doorstart van het traject "Op Koers" is de interne communicatie naar de medewerkers op de afdelingen. Vijf van de acht respondenten op de afdelingen geven aan bij "Op Koers" aan een reorganisatie te denken. Verder geven ze aan weinig met "Op Koers" te hebben terwijl ze toch wel degelijk handelingen verrichten en samenwerken op een manier die binnen "Op Koers" past. De conclusie is dat de doorwerking van "Op Koers" blijft steken in de laag van de teamcoördinatoren. Het managementteam en de afdelingshoofden dragen "Op Koers" uit en ook steeds meer teamcoördinatoren doen dit. Er zijn echter ook teamcoördinatoren die dit nalaten of niet in voldoende mate doen en daarop dient geïnvesteerd te worden. Pas wanneer deze groep (vrijwel) volledig 'meewerkt', kan van de medewerkers verlangd worden dat zij dit ook doen. Als stimulans kunnen de teamcoördinatoren gewezen worden op de meerwaarde van de kerncompetenties van "Op Koers" bij het beoordelen van het functioneren van medewerkers. De teamcoördinatoren vervullen daarnaast een belangrijke rol bij het vertalen van de doelstellingen van "Op Koers" naar de werkvloer.

De belangrijkste les die Spijkenisse heeft geleerd van "Op Koers" is de bewustwording die is gecreëerd bij de medewerkers. De medewerkers van de gemeente Spijkenisse zijn bewust geworden van een aantal competenties die bijdragen aan de gemeenschappelijke missie, visie en strategische koers van de organisatie. Er is dan wel weerstand tegen het logo van "Op Koers", maar het handelen van de medewerkers is wel degelijk gerelateerd aan de koersbepalingen uit "Op Koers". Dit past binnen de visie van Schein (1985:14) op cultuur. Er is weerstand tegen de artefacten van de cultuurverandering door "Op Koers", maar de cultuurverandering is doorgedrongen tot in de basis-assumpties.

Naast deze bewustwording is er nog een belangrijk leereffect en dat is de knowhow die binnen de gemeente Spijkenisse is ontstaan. De gemeente Spijkenisse koos er bewust voor om het veranderingstraject "Op Koers" niet uit te besteden aan een externe organisatie, maar om het zelf door te voeren. De leden van het managementteam, de afdeling personeel & organisatie en de procesbegeleider hebben hierdoor veel nuttige kennis en ervaring opgedaan. Deze kennis is nu in het bezit van de gemeente en moet gewaarborgd worden zodat bij een volgend proces de positieve leereffecten benut worden. Voorbeelden van de opgedane kennis zijn het betrekken van mensen in het proces, het nemen van kleine stappen, het opstellen van speerpunten en het zo concreet mogelijk werken.

5. Conclusies en aanbevelingen

In het voorgaande hoofdstuk is geanalyseerd hoe de veranderende en lerende organisatie (vanuit "Op Koers"), de Spijkenisser manier van samenwerken (beschreven in paragraaf 4.3) en de mate van effectief bestuur hun uitwerking hebben in de gemeente Spijkenisse. Aan de hand van deze analyse is het mogelijk om conclusies te trekken. Uit de conclusies komt een aantal zaken naar voren die de samenwerking en mate van effectief bestuur in Spijkenisse positief kunnen beïnvloeden. Deze zaken worden in de paragraaf aanbevelingen toegelicht. De conclusies dienen antwoord te geven op de hoofdvraag van dit onderzoek. De hoofdvraag luidt:

Leidt de manier van samenwerken in de veranderende ambtelijke organisatie tot het effectiever besturen van Spijkenisse en waar moet Spijkenisse zich verbeteren om nog effectiever te besturen en adequater te reageren op ontwikkelingen?

5.1 Conclusies

Het organisatieontwikkelingstraject "Op Koers" heeft drie belangrijke pijlers die ieder de manier van samenwerken binnen de gemeentelijke organisatie hebben beïnvloed en nog steeds beïnvloeden. Het programma "Op Koers", zoals besproken in paragraaf 4.2, omvat een cultuurverandering, een bezuinigingstaakstelling (takendiscussie) en een aanpassing in de structuur van de organisatie.

De cultuurverandering krijgt gestalte door middel van zes koersbepalingen: resultaatgerichtheid, klant- en servicegerichtheid, integriteit, samenwerken, management aan het roer en trots. Deze koersbepalingen hebben de samenwerking positief beïnvloed en doen dit nog steeds. De respondenten geven aan dat zij de positieve effecten van de cultuurverandering ervaren, terwijl extern gerichte klanttevredenheidsonderzoeken aantonen dat ook de klant van de gemeente meer tevreden is dan voorheen.

De takendiscussie is de tweede pijler uit "Op Koers" die invloed heeft gehad op de samenwerking binnen de gemeente Spijkenisse. De bezuinigingen uit de takendiscussie hebben geleid tot wantrouwen onder de medewerkers. Door de aanwezigheid van de takendiscussie zagen medewerkers "Op Koers" als een reorganisatie, waarbij zij moesten vrezen voor hun baan. Het managementteam heeft energie moeten steken in deze gevoelens van wantrouwen en uiteindelijk heeft het via voorlichting en communicatie de medewerkers uitgelegd wat de takendiscussie inhield. Als de mogelijkheid tot voorlichting en communicatie naar de medewerkers in een eerder stadium was benut, had dat waarschijnlijk minder wantrouwen opgeleverd en bovendien was dan de weerstand tegen het traject nog kleiner geweest. De creatie van een gevoel van wantrouwen onder de medewerkers heeft de samenwerking niet positief beïnvloed, maar de takendiscussie in haar geheel wel. Immers, de nu afgeslankte organisatie levert met minder formatieplaatsen resultaten die in de klanttevredenheidsonderzoeken en enquêtes als beter worden ervaren. De gemeente Spijkenisse boekt meer resultaat met minder medewerkers.

De structuurverandering van "Op Koers" had als doel om een meer evenwichtige verdeling van medewerkers te krijgen, zodat er beter kan worden samengewerkt. Deze verdeling werd gecreëerd door de invoering van het Verbeterd Sectoren Model. In dit VSM is het eenvoudiger om integraal samen te werken en is er bovendien meer samenhang tussen de sectoren omdat deze ingesteld zijn op de diverse klantrollen waarmee de gemeente geconfronteerd wordt. Het VSM, dat op 1 januari 2007 is ingevoerd, heeft echter nog (veel) tijd nodig om 'ingebed' te raken in de manier van werken binnen de gemeente. De gemeente Spijkenisse dient dan ook veel energie te steken in het

bereiken van afstemming binnen het VSM, in paragraaf 5.2.1 wordt dit uitgewerkt in een aanbeveling voor de gemeente Spijkenisse. Op dit moment gebeurt het nog te vaak dat gemeentelijke stukken langs 'te veel bureaus' gaan en te lang op afdelingen blijven liggen. Een goed functionerend VSM waarin iedere medewerker weet wat er van hem of haar wordt verwacht, zal bijdragen aan het gedisciplineerder werken binnen de gemeente. Op deze manier verlopen beleidsprocessen effectiever en dit heeft een positief effect op de mate van effectief bestuur in Spijkenisse.

Het programma "Op Koers" heeft bijgedragen en draagt nog steeds bij aan de verbetering van de Spijkenisser manier van samenwerken. "Op Koers" biedt houvast voor het functioneren van medewerkers en geeft leidinggevenden houvast om het functioneren van medewerkers en de afdelingen te beoordelen. Alle respondenten schrijven de huidige manier van functioneren van de organisatie toe aan "Op Koers".

De analyse van het verloop van de manier van samenwerken tussen bestuur, politiek en ambtelijke organisatie in Spijkenisse heeft in paragraaf 4.3.1 geleid tot een inzicht in de onderlinge relaties binnen de gemeente. De samenwerking vindt plaats via het VSM dat het oude sectorenmodel heeft vervangen. De gemeente heeft voor actoren gewenste repertoires opgesteld. Ambtenaren voldoen over het algemeen aan deze gedragspatronen. Dit geldt ook voor het managementteam, zij het dat een aantal respondenten hen niet eenduidig vindt opereren. Hierbij moet echter wel opgemerkt worden dat de leden van het managementteam opereren in een spanningsveld tussen het belang van de eigen sector en het algemeen belang.

Na de analyse van de manier van samenwerken in Spijkenisse (paragraaf 4.3) is de relatie onderzocht tussen deze manier van samenwerken en de mate waarin Spijkenisse in staat is om effectief te besturen (paragraaf 4.4). Dit is gedaan op de caseafdelingen Publiekszaken en Uitvoering Werk en Bijstand. Effectief bestuur laat zich onder andere kenmerken door de aanwezigheid van een missie, visie en strategische koers voor de organisatie. De gemeente Spijkenisse heeft de afgelopen jaren diverse documenten geproduceerd die hebben geleid tot deze drie componenten. Daarnaast hebben zowel de afdelingen Publiekszaken als UWB een missie, visie en strategische koers voor hun afdeling opgesteld. De organisatiecultuur draagt volgens de respondenten positief bij aan de mate waarin effectief wordt bestuurd. De randvoorwaarden om te functioneren worden over het algemeen als goed ervaren.

De mate waarin in Spijkenisse effectief wordt bestuurd wordt negatief beïnvloed door het gebrek aan evaluatie, zoals dat wordt ervaren door de meerderheid van de respondenten. Evaluatie van het verloop van processen zou eveneens bijdragen aan het gedisciplineerder werken bij nieuwe beleidsprocessen. Naast het gebrek aan evaluatie wordt ook duidelijk dat gemeente het beleid vaker zou kunnen koppelen aan indicatoren, maar niet alles is meetbaar met behulp van indicatoren en hierin moet dus niet doorgeslagen worden.

De caseafdelingen Publiekszaken en UWB passen uitstekend in het beeld dat de gemeente heeft van effectief bestuur. Op de afdeling UWB is het de moeite waard om te analyseren of het traject dat een cliënt doorloopt niet effectiever kan worden, wanneer het dossier van de cliënt na intake bij het UWV doorgestuurd wordt naar het UWB. Dit zou betekenen dat de rol van het CWI kritisch beschouwd moet worden. Een kritische blik op de samenwerking in de keten van het UWB zou gewenst zijn.

De afdelingen Publiekszaken en UWB zijn de afgelopen jaren met diverse maatschappelijke ontwikkelingen geconfronteerd. Deze ontwikkelingen zijn geanalyseerd in paragraaf 4.1. Op beide afde-

lingen wordt een veranderende houding van de klant ervaren. Daarnaast ervaart men op beide afdelingen duidelijk de uitwerkingen van de cultuurverandering. Vooral klantgerichtheid wordt hierbij vaak genoemd. Alle respondenten op de afdelingen geven echter wel aan dat zij ook zonder de cultuurverandering al klantgericht opereerden. Nu wordt echter alles erop ingericht om zo klantgericht mogelijk te zijn, voorbeelden hiervan zijn de één-loket-gedachte en het multi-channeling op de afdeling Publiekszaken. De afdeling UWB is geconfronteerd met een mentaliteitsverandering bij de benadering van de klant. Dit uit zich door de implementatie van de nieuwe Wet Werk en Bijstand en het strenger zijn aan de poort.

Om effectiever te reageren op maatschappelijke ontwikkelingen is er in paragraaf 4.5 een korte evaluatie gemaakt van "Op Koers". In de lerende gemeentelijke organisatie kan de manier van samenwerken verbeterd worden door na te denken over de invulling van de rol van de raadsleden. In hun rol als volksvertegenwoordiger worden zij geacht om een mening te vormen over beleidsvoorstellen. Doordat het raadslidmaatschap slechts een politieke bijbaan is, hebben zij simpelweg niet de tijd en de benodigde kennis om zich altijd een gefundeerd oordeel te vormen, dat niet over details of randzaken van het beleidsvoorstel gaat. Spijkenisse zou kunnen overwegen om raadsleden op een andere manier te betrekken bij beleidsprocessen. De raadsleden kunnen meer betrokken worden bij de totstandkoming van beleid. Doordat zij bijvoorbeeld in werkgroepen betrokken worden bij de beleidsvorming kunnen ze op hoofdlijnen hun input geven en hun visie uitdragen. Raadsleden gaan dan actief meedenken in plaats van reactief te opereren in de commissievergaderingen.

Kijkend naar het programma "Op Koers" kan Spijkenisse leren van het communicatietraject. De interne communicatie over "Op Koers" had anders kunnen verlopen. Uit de interviews blijkt dat bij respondenten vooral op de afdelingen weerstand bestaat tegen 'het logo' van "Op Koers". "Op Koers" is een instrument voor de organisatie, maar er zijn nog altijd mensen die het ervaren als het ultieme doel waar zij naartoe moeten. Dit veroorzaakt weerstand tegen het traject en de uitdragers van "Op Koers". Er kan gesteld worden dat medewerkers een 'overkill' aan "Op Koers" hebben ervaren. Hierbij dient echter wel de nuance te worden aangebracht dat organisatieveranderingen altijd gepaard gaan met weerstand van medewerkers. De weerstand in Spijkenisse uit zich tegen het logo. Daarentegen is "Op Koers" wel doorgedrongen in de basisassumpties van de gemeente en is het proces succesvol geweest. In de communicatie naar de medewerkers is tekort geschoten, in paragraaf 5.2.4 wordt hier dieper op ingegaan in de vorm van een aanbeveling.

"Op Koers" is nog steeds niet doorgedrongen tot in alle lagen van de organisatie. Uit de 'tussenevaluatie Op Koers 2003 – 2007' blijkt dat "Op Koers" 'blijft steken' bij de hiërarchische laag van de teamcoördinatoren. In paragraaf 4.3.3 wordt duidelijk dat een aantal van de teamcoördinatoren draagt de kernelementen van "Op Koers" nog niet in voldoende mate uit en er mag niet van alle medewerkers verlangd worden dat zij dit doen. Het betreft hier slechts individuele gevallen en niet alle teamcoördinatoren in het algemeen. Op het merendeel van de afdelingen worden de uitwerkingen van "Op Koers" wel tot op de werkvloer ervaren. Het vraagt aandacht van het managementteam om te investeren in de teamcoördinatoren die nog niet 'meedoen'. Zolang niet alle leidinggevenden "Op Koers" uitdragen, zullen alle medewerkers hier nooit in 'meegaan'.

Het belangrijkste succes van "Op Koers" is de bewustwording die door de gehele organisatie is gecreëerd. De medewerker van Spijkenisse weet voor wie hij werkt en op deze manier heeft de organisatieverandering bijgedragen aan een verbetering van de samenwerking in Spijkenisse. De manier van samenwerken heeft zijn bijdrage geleverd aan de verbetering van de mate van effectief bestuur in Spijkenisse zoals beschreven in paragraaf 4.4.1. Andere gemeenten zien Spijkenisse als

voorbeeld voor de invulling van hun organisatiestructuur en cultuur en komen naar Spijkenisse om te kijken hoe er 'hier' wordt gewerkt.

Spijkenisse, de jonge stad aan de Oude Maas die moet vechten om haar imago op te vijzelen heeft zich geen zorgen te maken over haar interne manier van samenwerken en de mate waarin effectief wordt bestuurd. Natuurlijk zijn er enkele aandachtspunten die in paragraaf 5.2 worden uitgewerkt, maar de slechte publiciteit die de stad vaak krijgt, is niet van toepassing op de in dit onderzoek onderzochte concepten. Als resultaat van dit onderzoek valt dan ook te stellen: "Spijkenisse... Zo slecht nog niet!"

5.2 Aanbevelingen

Nu de belangrijkste conclusies van dit onderzoek getrokken zijn en daarmee de hoofdvraag is beantwoord kunnen vier aanbevelingen worden gedaan om in de toekomst de manier van samenwerken te verbeteren zodat de mate van effectief bestuur wordt vergroot en de gemeente Spijkenisse in staat is om nog effectiever te besturen en adequater te reageren op maatschappelijke ontwikkelingen. Deze aanbevelingen sluiten aan bij paragraaf 4.5, alwaar een aanzet is gegeven tot deze verbeterpunten voor de gemeente Spijkenisse.

5.2.1 Prioriteit: implementatie VSM

De verdere implementatie van het VSM dient prioriteit te krijgen binnen de gemeente Spijkenisse. Een optimale benutting van het VSM leidt tot meer samenhang en een meer gedisciplineerd beleidsproces zoals beschreven in paragraaf 4.3.2. De gemeente Spijkenisse dient veel aandacht te besteden aan het creëren van afstemming binnen het VSM. Voor medewerkers in de beleidscyclus moet duidelijk worden, wanneer iemand verantwoordelijk is en hoe de beleidsmaker dient te handelen. Daarnaast leidt afstemming in het VSM tot duidelijkheid over welke beleidsmedewerker op een bepaald punt in de beleidscyclus betrokken dient te worden. De afstemming die gecreëerd wordt door het streven naar afstemming binnen het VSM zal tot slot ook een bijdrage leveren aan een sneller verloop van beleidsprocessen. Stukken zullen dan waarschijnlijk niet meer te lang op bureaus blijven liggen, omdat voor de andere medewerkers in de keten duidelijk wordt bij wie zij de stukken kunnen inzien en ophalen.

5.2.2 Evalueren om effectiever te besturen

De tweede aanbeveling voor de gemeente Spijkenisse is om in beleidsprocessen vooraf een vast evaluatiemoment vast te stellen. In paragraaf 4.4.1 is geconstateerd dat de mate waarin in Spijkenisse sprake is van effectief bestuur op dit moment negatief beïnvloed wordt door een tekort aan of het volledig ontbreken van evaluatiemomenten. Resultaten van evaluatie kunnen eveneens bijdragen aan de voltooiing van de eerste aanbeveling, de implementatie van het VSM. Het managementteam zou bij beleidsvoorstellen die volgens hen een evaluatiemoment behoeven hier bij de vaststelling van het beleidsdocument direct een datum aan moeten verbinden. Het evalueren van beleidsprocessen en het functioneren van medewerkers binnen deze processen vraagt tijd en energie en medewerkers dienen deze tijd voor evaluatiemomenten dus ook te moeten krijgen. Een voorbeeld van een evaluatie waaraan de afdeling UWB behoefte heeft is een evaluatie over de samenwerking in de keten met het UWV en het CWI. In deze keten valt binnen het beleidsproces waarschijnlijk veel winst te behalen met betrekking tot het effectiever besturen.

5.2.3 Actieve in plaats van reactieve raadsleden

Door raadsleden vooraf te betrekken bij beleidsvorming wordt de samenwerking tussen de politiek, het bestuur en de ambtelijke organisatie verbeterd. Uit paragraaf 4.3.5 blijkt dat de rol van de raadsleden vraagt om een andere invulling. Uit het onderzoek blijken er irritaties te zijn over de

manier hoe raadsleden zouden moeten functioneren, terwijl daartegenover staat dat het raadlidmaatschap 'slechts' een politieke bijbaan is. Daarnaast moeten raadsleden zichzelf positioneren tussen de door het dualisme opgelegde kaderstellende rol en de door de burger gewenste rol van volksvertegenwoordiger. Door raadsleden bij de beleidsvorming te betrekken in bijvoorbeeld werkgroepbijeenkomsten kunnen zij allen hun input geven aan het beleidsvoorstel. In dergelijke bijeenkomsten zitten de portefeuillehouder, betrokken raadsleden en betrokken ambtenaren met elkaar aan tafel en komen zij tot een beleidsvoorstel. Bij het opstellen van dit voorstel dient natuurlijk wel de wethouder altijd de laatste stem te hebben die bindend is. Raadsleden worden op deze manier actief betrokken bij het ontwerpen van beleid en zijn dus actief bezig. Hun reactieve rol die zich uit in het reageren op voorstellen in de raadsvergaderingen houden zij ook, alleen is nu het verschil dat zij betrokken zijn geweest bij de beleidsvorming en daardoor beter weten waar het beleid over gaat. Dit kan leiden tot inhoudelijke reacties in plaats van het in paragraaf 4.5 genoemde 'geneuzel'. De derde aanbeveling van dit onderzoek is dan ook om raadsleden actiever te gaan betrekken bij de beleidsvorming.

5.2.4 De toekomst van "Op Koers"

De vierde aanbeveling moet bijdragen aan de succesvolle doorstart van "Op Koers" en de volledige voltooiing van het eerste deel van het programma "Op Koers". In Spijkenisse is gekozen om verder te gaan met een doorstart van "Op Koers". Uit dit onderzoek blijkt dat de veranderingen in Spijkenisse en positieve bijdrage hebben geleverd aan de manier van samenwerken (paragraaf 4.2) en de mate van effectief bestuur (paragraaf 4.4) en dit rechtvaardigt de keuze voor deze doorstart.

Via het managementteam en de afdelingshoofden dient flink geïnvesteerd te worden in de teamcoördinatoren die op dit moment nog niet volgens de kerncompetenties van "Op Koers" werken. Dit kan door het verplicht toetsen op de competenties in de functioneringsgesprekken en het aanspreken van de teamcoördinatoren op hun manier van werken wanneer zij in de ogen van hun afdelingshoofd niet in voldoende mate de competenties van "Op Koers" uitdragen. Pas wanneer de teamcoördinatoren, de leidinggevenden van de mensen op de werkvloer, "Op Koers" uitdragen kan er verlangd worden van medewerkers dat zij dit ook doen.

Bij de implementatie van het vervolgtraject van "Op Koers" en bij nieuwe verandertrajecten in de toekomst van de gemeente Spijkenisse dient meer aandacht besteed te worden aan de communicatie naar de medewerkers. Het management geeft aan dat zij hier veel over nagedacht hebben, maar uit de mening van medewerkers blijkt dat zij 'het logo van Op Koers' als te dwingend hebben ervaren. Dit leidde tot weerstand tegen het logo, want de competenties van "Op Koers" zijn grotendeels wel doorgedrongen in de organisatie. Mocht Spijkenisse in de toekomst wederom geconfronteerd worden met een veranderingstraject dan dienen in een zeer vroeg stadium mensen uit de gehele organisatie geïnformeerd en waar mogelijk betrokken te worden. De werkgroepstructuur die al bestaat in de gemeentelijke organisatie zou hiervoor geschikt zijn.

Literatuur

- Argyris, C. (1992). *Organizational Learning*. Cambridge: Mass.
- Argyris, C., Schön, D. (1978). *Organizational Learning: A theory of action perspective*. Reading: Addison – Wesley.
- Babbie, E. (2004). *The Practice of Social research*. Tiende druk. Belmont: Wadsworth / Thomson Learning.
- Bolk, H., Manschot, E., Van der Meer, F.B., Roodink, T., Vissers, G. (1999). *Veranderen*. In: Van Dijk, N., Coignard-Van Dongen, A.M., Maas, A. *Zoeken in meervoud* (pp.134-147). Nijmegen: BENDA.
- Boonstra, J. J. (2000). *Lopen over water*. Amsterdam: Vossiuspers AUP.
- Bruin, H. de, Ten Heuvelhof, E. & In 't Veld, R. J. (1998). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service. In: Boonstra, J. J. (2000). *Lopen over water*. Amsterdam: Vossiuspers AUP.
- Derksen, W. (2001). *Lokaal bestuur*. 's-Gravenhage: Elsevier.
- Flood, R. L. (1999). *Rethinking The Fifth Discipline*. New York: Routledge.
- Gemeente Spijkenisse. (2007). *Afdelingsplan 2007 Uitvoering Werk en Bijstand*.
- Gemeente Spijkenisse. (2007). *De Constante Kracht van De Stille Evolutie. Evaluatie en doorstart van het organisatieveranderingstraject Op Koers*.
- Gemeente Spijkenisse. (2004). *De Stille Evolutie = "Op Koers..."*
- Gemeente Spijkenisse. (2002). *De stille evolutie. Visienotitie Gemeente Spijkenisse 2003 – 2005*.
- Gemeente Spijkenisse. (2007). *Essentie Werkgroep Integraal Beleid*.
- Gemeente Spijkenisse. (1988). *Informatiebulletin Reorganisatie*. Nummer 0.
- Gemeente Spijkenisse. (2004). *Invoeringsnota "V.I.Z.I.E.R" Gaat verder onder de naam Hoofdafdeling Werk en Ondersteuning*.
- Gemeente Spijkenisse. (2006). *Jaarplan 2006 Publiekszaken*.
- Gemeente Spijkenisse. (2002). *Kadernota Personeels- en organisatiebeleid*.
- Gemeente Spijkenisse. (2002). *Managen dat het een aard heeft*.
- Gemeente Spijkenisse. (2005). *Medewerkersmonitor 2004, derde editie*.
- Gemeente Spijkenisse. (2006). *Medewerkersmonitor 2006, vierde editie*.

- Gemeente Spijkenisse. (2007). *Op Koers, logboek 2002 – 2007*. Spijkenisse: Quadraat.
- Gemeente Spijkenisse. (2005). *Op Koers naar de nieuwe organisatie Gemeente Spijkenisse*.
- Gemeente Spijkenisse. (2005). *Op Koers naar een klantgerichte en slagvaardige organisatie. Uitwerking verbeterd sectorenmodel Spijkenisse*.
- Gemeente Spijkenisse. (2001). *Organisatieontwikkeling Bestuurlijk-Ambtelijk Samenspel*.
- Gemeente Spijkenisse. (2003). *Spijkenisse meer toekomst dan verleden*.
- Gemeente Spijkenisse. (2006). *Stadsplan 2020. Van wonen naar leven*.
- Gemeente Spijkenisse. (2003). *Nota: Visie op een centrale publieksfunctie*.
- Gemeente Spijkenisse. (2005). *Wat speelt er allemaal onder het dak van Op Koers?*
- Greiner, L. E. & Schein, V. E. (1988). *Power and organization development. Mobilizing power to implement change*. Reading: Addison Wesley. In: Boonstra, J. J. (2000). *Lopen over water*. Amsterdam: Vossiuspers AUP.
- Hall, E. T. (1981). *The Silent Language*. New York: Anchor Books Edition.
- Hellriegel, D., Slocum, J. W. Jr. (2007). *Organizational Behavior*. Elfde druk. Mason: Thompson Higher Education.
- Hiemstra, J. H. (1999). *Het besturen van grote gemeenten. Vier varianten en een toekomstperspectief*. Alphen aan de Rijn: Samsom.
- Kickert, W. (1994). *Veranderingen in Management en Organisatie Rijksoverheid*. Alphen aan de Rijn: Samsom.
- Knaap, P. van der, Korsten, A., Termeer, K., Twist, M. J. W. van. (2004). *Trajectmanagement. Beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering*. Den Haag: Boom juridische uitgevers. Op: <http://www.pluspulse.nl/downloads/Hoofdstuk%201.pdf>
- Mastenbroek, W. (1998). *Conflicthantering en organisatieontwikkeling*. Alphen aan de Rijn: Samsom.
- Meer, F. B. van der, L. Schaap, Twist, M. J. W. van. (1992). *Communicatie en strategiedynamica*. In : Pröpper, I. M. A. M., Herweijer, M. (1992). *Effecten van plannen en convenanten* (pp. 65-83). Deventer: Kluwer.
- Meer, F. B. van der, Roodink, T. (1991). *The dynamics of automation: a structural constructionist approach*. In: *Informatization and the Public Sector* (pp. 121-141), 1(2).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (1997). *De effectiviteit van het openbaar bestuur*.

- Mintzberg, H. (1995). *Organisatiestructuren*. Prentice Hall.
- Robson, C. (2002). *Real World Research. A Resource for Social Scientists and Practitioner-Researchers*. Tweede druk. Oxford: Blackwell Publishing.
- Schaap, L., Twist, M. J. W. van, Veld, R. J. in 't. (1990). *De eigenwijze samenleving, sturing van gesloten systemen*. In: *Bestuur* (pp. 263-267).
- Schein, E. H. (1985). *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey Bass.
- Scott, J. (1988). *Trend report: social network analysis*. In: *Sociology* (pp. 109-127), 22 (1), (1988).
- Senge, P. (1995). *Het nieuwe werk van de leider: Lerende organisaties bouwen*. Schoonhoven: Academic Service.
- Senge, P. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organisation*. London: Century.
- Termeer, C. J. A. M., Twist, M. J. W. van. (1991). *De configuratiebenadering: Een procestheorie voor sturingsvraagstukken*. In: *Beleid en maatschappij* (pp. 185-195), nr 4.
- Thiel, S. van, Homburg, V. M. F. (2000). *Organiseren met beleid*. In: Edwards, A. & Schaap, L. (eds.). *Vaardigheden voor de publieke sector* (pp. 91-109). Bussum: Coutinho.
- Veenswijk, M., Kickert, W. J. M. (1993). *Departementale cultuur*. In: Kickert, W. J. M. *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen aan de Rijn: Samsom.
- Wierdsma, A. F. M., Swieringa, J. (2002). *Lerend organiseren. Als meer van hetzelfde niet helpt*. Groningen: Stenfert Kroesse.

Respondenten

Bal, J. L. *Directeur sector Inwoners Spijkenisse, lid stuurgroep "Op Koers"*.

Breijer, W. *Managementcoördinator sector Stad en Wijk*.

Brock, P. M. A. *Directeur sector concernzaken, lid stuurgroep "Op Koers"*.

Broekhuis, J. *Burgemeester Spijkenisse 1996 – 2007*.

Broekmeulen, S. M. *Fractievoorzitter Partij van de Arbeid Spijkenisse*.

Buskop, R. *Teamcoördinator Onderwijs 2004 – 2007*.

Hamerslag – Van Lingen, C. H. J. M. *Wethouder van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Maatschappelijke Zaken en Volksgezondheid*.

Hart, 't G. -J. *Wethouder van Financiën, Centrumplan, Economische Zaken en Overheidsbedrijven*.

Heer, de B. W. *Afdelingshoofd bestuursondersteuning, adjunct-directeur sector Concernzaken Spijkenisse, procesbegeleider "Op Koers" 2002-2006*.

Hottentot, C. A. *Fractievoorzitter Lijst Pim Fortuyn Spijkenisse*.

Huisman, F. W. B. *Afdelingshoofd Integraal Inwonersbeleid en Processen*.

Jong, P. D. de. *Hoofd Werk en ondersteuning / Uitvoering Werk en Bijstand gemeente Spijkenisse*.

Kievit, L. *Beleidsmedewerker Publiekszaken Beleidsvoorbereiding*.

Kooten, van L. *Klantmanager Uitvoering Werk en Bijstand*.

Kouijzer, P. *Directeur sector Stad en Wijk, lid stuurgroep "Op Koers"*.

Laar, van de A. *Administratief medewerker II Uitvoering Werk en Bijstand*.

Landheer, H. C. *Griffier Spijkenisse*.

Leeuw, de J. *Senior medewerker Publiekszaken Belastingen*.

Lewis, M. C. *Wethouder van Onderwijs, Welzijn, Jeugd, Monumenten en Stadsregionale Zaken*.

Mijnans, J. W. *Wethouder van Beheer openbare ruimte, Wonen, Project De Akkers, Project Wijkveiligheid*.

Mourik, C. *Wethouder van Ruimtelijke ontwikkeling en Milieu, Verkeer en Vervoer, Grondbedrijf en Automatisering*.

Pol, J. *Gemeentesecretaris Spijkenisse.*

Rooijen, I. *Teamcoördinator Beleid en Organisatie.*

Schipper, I. W. *Teamcoördinator Uitvoering Werk en Bijstand Terugvordering en Juridica.*

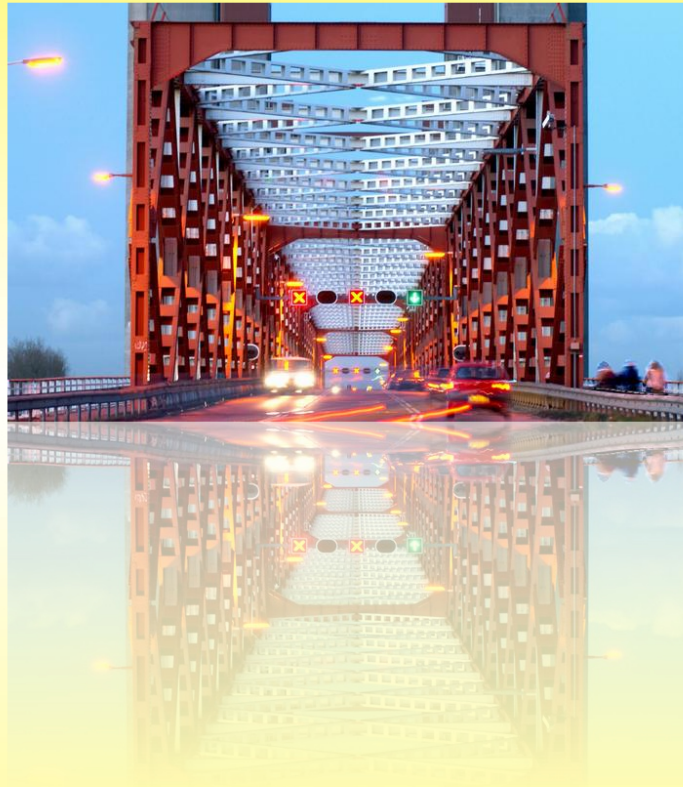
Sitton, R. *Wethouder in Spijkenisse 1994 - 2001 en Fractievoorzitter Onafhankelijk Nieuw Spijkenisse 2002 – 2006.*

Tilburg, van J. P. *Steunraadslid Lijst Pim Fortuyn Spijkenisse.*

Vries, T. A. de. *Hoofd Publiekszaken gemeente Spijkenisse.*

Wijnolst, L. C. *Medewerker Publiekszaken Frontoffice.*

Witte, G. T. *Raadslid Partij van de Arbeid Spijkenisse.*



Spijkensisse... 
Zo slecht nog niet!

Arthur Teeuw, 2007