

Werk in uitvoering

*Een onderzoek naar de bijdrage van het
Overheidsontwikkelmodel
aan de kwaliteitsverbetering van de
bedrijfsvoering
van de gemeente Nuenen c.a.*

Afstudeerscriptie van
H.J. van der Bruggen (296715)

scriptiebegeleider: de heer dr. J.L.M. Hakvoort
tweede lezer: mevrouw dr. M.A. Beukenholdt - ter Mors

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde

18 februari 2011

Managementsamenvatting

Probleemanalyse

Topprioriteit in de begroting van 2007 van de gemeente Nuenen was het verbeteren van de bedrijfsvoering. Een eerste maar belangrijke stap wordt gezet door het vaststellen van de Besturings- en managementfilosofie (BMF) door het college op 19 juni 2007. De missie en visie die hierin zijn opgenomen moeten richting geven aan de organisatie. Daarnaast zijn vier kernwaarden ((zakelijkheid, betrouwbaarheid, transparantie en professionaliteit) opgenomen die leidend zijn in het handelen van de medewerkers van de gemeente Nuenen. Ook zijn in de BMF een aantal aandachtspunten geformuleerd waar de organisatie de komende jaren aan moet werken.

Om te kijken waar de organisatie staat op de ladder van organisatieontwikkeling wordt op 27 november 2008 een organisatiebrede positiebepaling, aan de hand van het Overheidsontwikkelmodel, door Bestuursacademie Nederland uitgevoerd. De score van de positiebepaling liet zien dat de organisatie, als geheel, nog niet eens in fase 1 (activiteit georiënteerd) was. Kortom; werk aan de winkel!

De organisatie heeft gekozen voor het Overheidsontwikkelmodel als instrument voor organisatieontwikkeling (sturingsmodel). Daarnaast is het model ook de bril waardoor naar kwaliteit wordt gekeken (diagnosemodel) in de vorm van positiebepalingen en audits op afdelingsniveau. Verder geeft het model overzicht want het is ook een kapstok waar lopende (ontwikkel)projecten aan worden gehangen.

Sinds de organisatiebrede positiebepaling is de organisatie bezig om de kwaliteit van de bedrijfsvoering te verbeteren. De afdelingen die in 2010 aan een audit zijn onderworpen scoren beter dan de afdelingen uit 2009. Interessant is de vraag of de inzet van het model zijn vruchten heeft afgeworpen en of de organisatie is veranderd sinds de vaststelling van de BMF. Deze vraag kan nu niet beantwoord worden omdat pas eind 2011 een tweede organisatiebrede positiebepaling wordt uitgevoerd waaruit moet blijken of de organisatie zich heeft ontwikkeld.

Onderzoek

Doel van dit onderzoek is achterhalen of het Overheidsontwikkelmodel een bijdrage levert aan de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen. Daarbij de vraag of de organisatie klaar was om kwaliteit bij de bedrijfsvoering te betrekken (thema 1) maar ook wat de organisatie verstaat onder 'kwaliteit', 'kwaliteitsverbetering' en 'bedrijfsvoering' (thema 2). Tot slot de vraag op welke manier het Overheidsontwikkelmodel wordt toegepast in de bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen (thema 3). Door de interviews en de inhoudsanalyse wordt inzichtelijk gemaakt of en hoe het Overheidsontwikkelmodel een bijdrage levert aan de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering. Hierbij de opmerking dat thema 2 handen en voeten heeft gekregen door een aantal belangrijke begrippen uit de BMF, zoals 'transparantie', 'samenwerking', 'bereidheid om verantwoording af te leggen', afspraak=afpraak, te operationaliseren en voor te leggen aan de respondenten.

Conclusies en aanbevelingen

De empirische gegevens die zijn ontstaan na inhoudsanalyse en het houden van interviews zijn vastgelegd in een verslag. Door deze empirische gegevens te koppelen aan de theorie wordt duidelijk hoe deze zich ten opzichte van elkaar verhouden en kunnen conclusies worden getrokken. Het antwoord op de centrale vraagstelling van het onderzoek is dat het Overheidsontwikkelmodel een bijdrage levert aan de kwaliteitsverbetering van de gemeente Nuenen. Toch zijn een aantal ontwikkelpunten aan het licht gekomen die als aanbevelingen zijn gepresenteerd.

Aanbevelingen voor thema 1: Betrekken van kwaliteit bij de bedrijfsvoering

De organisatie voldoet niet aan de voorwaarden om kwaliteit bij de bedrijfsvoering te betrekken. Met het doorvoeren van de aanbevelingen is het mogelijk om het traject van kwaliteitsverbetering beter te laten verlopen.

- Om te zorgen dat medewerkers de aparte of specifieke acties als onderdeel van een totaalproces beschouwen is het belangrijk dat het MT of het afdelingshoofd de situatie voor de medewerkers visualiseert door aan te geven in welk organisatie- of resultaatgebied van het Overheidsontwikkelmodel het project of beleidsterrein thuishoort. Verder wordt als aanbeveling meegegeven om te laten zien wat het effect is in het resultaatgebied als in een organisatiegebied aan de 'knoppen' wordt gedraaid.
- Om kwaliteitsontwikkeling succesvol te laten zijn is het belangrijk dat enerzijds MT-leden zelf ook kwaliteitsvol werken en anderzijds kwaliteit mogelijk te maken. Daarnaast is belangrijk dat naast het initiëren van kwaliteitsacties deze ook moeten worden uitgedragen door duidelijk en daadkrachtig te communiceren over kwaliteitsacties en het Overheidsontwikkelmodel.
- Communiceren dat kwaliteit een ieders verantwoordelijkheid is. Een goed moment is een afdelingsoverleg.
- In de nota 'De Sprong' van 19 oktober 2010 is met een rekensom gevisualiseerd wat SIEN-1 heeft opgebracht voor de gemeente Nuenen en de gemeente Son en Breugel. Dit helpt bij het begrijpen waarom SIEN-2 (De Sprong) voor de organisatie belangrijk is. De aanbeveling is dan ook om vaker zaken concreet te maken.
- Prestatiemetingen vormen de basis voor bedrijfsvoering en kwaliteitsmanagement. Om goed te meten en te evalueren verdient het de aanbeveling om doelstellingen van projecten en beleidsterreinen SMART te formuleren in het afdelingsplan en naadloos aan te laten sluiten op de programmabegroting en andere documenten, zoals het collegebeleidsprogramma en de jaarrekening.

Aanbevelingen voor thema 2: Kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering

Dat de cultuurverandering in gang is gezet blijkt uit de analyse van de empirische gegevens. De belangrijkste opmerkingen worden vertaald in twee aanbevelingen. Vanuit de werkvloer is aangegeven dat leidinggevendenden meer expliciet mogen sturen op kernwaarden en dit zichtbaar moeten maken. Dit bevordert de transparantie en openheid. Als het gaat om het behalen van politieke doelen is het advies vanuit ambtelijke organisatie aan de politiek: *'Maak een keuze in ambities'*. Deze aanbeveling wordt gedaan om te voorkomen dat in de toekomst uitgangspunten met elkaar gaan botsen.

Het jaar 2010 wordt gezien als proefjaar voor de cockpit. Ondanks dat de MT-leden niet allemaal even goed met de cockpit overweg kunnen, zijn de geïnterviewde MT-leden wel overtuigd van de positieve bijdrage aan de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering. De aanbeveling is dan ook verder te gaan met de fine-tuning van de cockpit. Wel moet de organisatie ervoor waken dat de cockpit een instrument is en geen doel op zich.

Verder is het van belang voor de organisatie om de klant meer centraal te stellen. Het dienstverleningsconcept biedt het kader hoe met de buitenwereld om te gaan. In het dienstverleningsconcept zijn niet de vijf verschillende rollen van de burger en de gemeente onderscheiden. De aanbeveling is om organisatiebreed invulling aan de rollen te geven.

Door de verschillende rollen helder te hebben en weten welke prestaties daarbij worden verwacht, draagt bij aan de verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de organisatie.

Uit de analyse van afdelingsplannen blijkt dat afdelingen projecten opstarten om de relatie met de buitenwereld te verbeteren, maar dat geen koppeling is gemaakt met het dienstverleningsconcept en verschillende rollen van de burger en de organisatie. Daarom de aanbeveling om het dienstverleningsconcept daadwerkelijk centraal te stellen.

Thema 3: Invloed van het Overheidsontwikkelmodel op de bedrijfsvoering

• *Nuemen en de PDCA-cirkel*

De organisatie heeft erkend dat het toepassen van de PDCA-cirkel door de organisatie, door de afdeling en de individuele medewerker een ontwikkelpunt is. De afdeling Control is intensief bezig met de cockpits van de verschillende mensen en fine-tuning van de format van de cockpit. Afdelingen zouden veel meer gebruik kunnen maken van de expertise van deze mensen bij het SMART maken van producten en diensten.

• *Nuemen en de IMWR-cirkel*

Een manier om de cultuurverandering binnen de organisatie te bevorderen/versnellen is het beter toepassen van de IMWR-cirkel. Het cluster P&O kan hierin een rol vervullen omdat de elementen van de IMWR vooral tot uiting komen in HRM.

• *Relatie met de PDCA- en P&C-cyclus*

Een manier om de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering te bevorderen is het beter toepassen van de PDCA-cirkel en het ontwikkelen van SMART geformuleerde doelstellingen en prestatie- en effectindicatoren.

• *Nuemen en de fase van ontwikkeling*

Voortzetten van de ingezette kwaliteitsacties en het doorvoeren van de aanbevelingen van dit onderzoek dragen bij aan het bereiken van fase 1+ organisatie.

Quick wins

- 1) Praat zowel college- als gemeenteraadsleden (schriftelijk of mondeling) bij over de vorderingen rondom de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering.
- 2) Stuur een (digitale) kopie van het auditrapport van de afdeling aan collegeleden, niet alleen portefeuillehouder. Aanbieden van het auditrapport ter kennisgeving aan gemeenteraadsleden en ter inzage leggen in de leeskamer van gemeenteraadsleden.
- 3) Betrek medewerkers bij het opstellen van het afdelingsplan zodat deze meer vertrouwd raken met de cockpit en het Overheidsontwikkelmodel.
- 4) Bespreekbaar maken van culturele aspecten als 'transparantie', 'openheid', 'samenwerken' in een afdelingsoverleg of speciale workshop met mensen van verschillende afdelingen.
- 5) Bevorder het groepsgevoel en begrip krijgen voor elkaar door invoering van 'Lunch with a boardmember'. Begrip is afkomstig uit het bedrijfsleven maar ook prima toepasbaar in een overheidsorganisatie. Een lunch organiseren waarbij maximaal 10 medewerkers uit alle lagen, van verschillende afdelingen, worden uitgenodigd om aan tafel te gaan met één of twee collegeleden en de gemeentesecretaris. Om de gesprekken op gang te brengen worden onderwerpen ingebracht. In tijden van bezuinigingen moet iedereen dan wel zijn/haar eigen broodtrommeltje meenemen!

Woord vooraf

Wie had ooit gedacht dat ik een *woord vooraf* zou schrijven voor een masterscriptie. Niet mijn leraar van de zesde klas van de lagere school. Niet mijn klassendocent van 4 Mavo. Zeker niet mijn klassendocent van 5 Havo en 3 Meao. En, misschien zelfs niet de heer dr. Arend Geul, docent bestuurskunde aan Hogeschool 's-Hertogenbosch. Wie wel zeker wist dat ik een *woord vooraf* zou schrijven is mijn begeleider, de heer dr. J.L.M. Hakvoort van de Erasmus Universiteit Rotterdam!

Met veel enthousiasme en plezier de eerste anderhalf jaar van het avondprogramma Bestuurskunde doorlopen. Maar toen de masterproef. Deze berg heb ik ruim drie jaar kunnen ontwijken. Uiteraard had ik allemaal legitieme argumenten om maar niet te starten met afstuderen: ontmoeten van mijn lief, verhuizen om te gaan samenwonen, samen nog één keer verhuizen en nieuwe werkgevers. Toen begin 2010 de rust was wedergekeerd en ik geen nieuwe argumenten kon bedenken, moest het toch maar eens gaan gebeuren. Nadat ik voor de gemeente Nuenen de auditorenopleiding voor werken met het Overheidsontwikkelmodel had afgerond, was het onderwerp van onderzoek bekend: de werking van het Overheidsontwikkelmodel in Nuenen. Vervolgens heb ik een begeleider gezocht en gevonden: de heer Hakvoort. Met zijn jarenlange ervaring weet hij hoe met 'gasten' zoals ik moet omgaan. Toen ik thuis vertelde dat ik eigenlijk een beetje bang voor hem was, kreeg ik direct te horen 'dus een perfecte begeleider voor jou!' Altijd weer spannend om te horen wat hij van het ingediende stuk vond, en na een brainstorm over het volgende hoofdstuk, stuurde hij mij, met vervolgspraak, weer naar huis. Precies wat ik nodig had. Daarom, meneer Hakvoort, (ik durf nog steeds geen 'Jan' te zeggen), hartelijk dank voor de fijne begeleiding en het vertrouwen: *'Het zit je hoofd en nu nog even op papier zetten'*. Mevrouw dr. Beukenholdt, als 2e lezer, wil ik bedanken voor het wijzen op de ontbrekende puntjes op de 'i'.

Zoals gezegd, sinds 2007 heb ik een aantal werkgevers gehad en zij allen hebben mij de ruimte gegeven om mezelf te ontwikkelen. Ik wil de voormalige gemeente Meijel, VIA Adviseurs en Interimdiensten en mijn huidige werkgever, de gemeente Nuenen, hiervoor bedanken. Evenals mijn oude en huidige collega's! Zonder andere mensen tekort te doen, wil ik de respondenten bedanken voor het tijd vrijmaken en Anne-Marie Schmal & Noëlle Gerris voor de tips&tops tijdens de onderzoeks- en schrijfperiode.

Mijn sociale leven heeft niet enorm onder mijn studie geleden. Ik zag altijd wel ruimte om -noem het ontwijkgedrag- even te 'ontspannen'. Het zal altijd een valkuil blijven! Ondanks dat ik mijn familie, vrienden en vriendinnen niet zwaar heb verwaarloosd, wil ik ze bedanken voor hun nimmer aflatende interesse en steun.

Geert, je doet mij denken aan het nummer van De Poema's, 'Zij maakt het verschil': *'Geen hoop, geen gids, geen haven in de nacht. Geen uitgestoken hand. Niet het eind van al mijn wachten. Nee, meer dan nog dat ik eigenlijk toegeven wil, jij maakt het verschil'*. Als geen ander weet jij hoe mij aan te pakken....en het werkt! Een dikke kus voor jou.

Pap en mam, jullie hebben mij altijd vrij gelaten om eigen keuzes te maken. Zonder jullie (financiële) steun tijdens de Den Bosch-periode, was het wellicht een andere weg geworden. Het woord 'bedankt' dekt dan ook absoluut niet de lading.

En nu 'Werk in uitvoering' lezen!

Kim van der Bruggen

Lijst met afkortingen

B&W	Burgemeester en Wethouders
BMF	Besturings- en managementfilosofie
BOR	Bestuurlijk Overleg Randgemeenten
GS	Gedeputeerde Staten
HRM	Human Resource Management
IMWR	Inspireren, Mobiliseren, Waarderen en Reflecteren
INK	Instituut Nederlandse Kwaliteit
KTO	Klanttevredenheidsonderzoek
MT	Managementteam
MTO	Medewerkerstevredenheidsonderzoek
OO-model	Overheidsontwikkelmodel
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden
SRE	Samenwerkingsverband Regio Eindhoven
SIEN	Samenwerking is (d)enorm
PDCA	Plan, Do, Check, Act
PWP	Persoonlijk werkplan

Managementsamenvatting	
Woord vooraf	
Lijst met afkortingen	
Inhoudsopgave	

Inleidend deel

Hoofdstuk 1 Inleiding en probleemstelling

1.1	Inleiding	4
1.2	Probleemanalyse	4
1.3	Probleemstelling	6
1.4	Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	7
1.5	Leeswijzer	8

Theoretisch deel

Hoofdstuk 2 Onderzoeksopzet

2.1	Inleiding	9
2.2	Doel van het onderzoek: evalueren	9
2.3	Strategie: case study	9
2.4	Methoden: inhoudsanalyse en interview	10
2.5	Operationaliseren	11
2.6	Betrouwbaarheid en validiteit	11

Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

3.1	Aansturing en organisatorische inrichting	13
3.2	Begrip 'kwaliteit'	15
3.3	Kwaliteitsverbetering als vorm van permanent leren	18
3.4	Bedrijfsvoering en bedrijfsvoeringstechnieken	21
3.5	Koppeling 'kwaliteit' aan 'bedrijfsvoeringstechnieken' door het inzetten van het Overheidsontwikkelmodel	27
3.6	Conclusie	35

Empirisch deel

Hoofdstuk 4 Gemeente Nuenen van verleden tot heden

4.1	De kernen van Nuenen c.a.	37
4.2	Periode 1995-2002: de weg naar decentralisatie	37
4.3	Periode 2003-2005: en het blijft onrustig	40
4.4	Periode 2006-2010: werken aan de organisatie	41
4.5	Ontwikkelingen: Nuenen en De Sprong naar samenwerking	47

Hoofdstuk 5 Bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen

5.1	Missie & visie, kernwaarden en ontwikkelpunten	49
5.2	Besturingsprincipes	50
5.3	Rollen en hoofdstructuur van de gemeentelijke organisatie	54
5.4	Bestuursstijl, Managementstijl en Medewerkerstijl	56
5.5	Overzicht van bestuurlijke samenwerkingsverbanden	58
5.6	Organisatieplan, afdelingsplannen, persoonlijke werkplannen en de cockpit	59
5.7	Conclusie	62

Hoofdstuk 6 Verslaglegging van empirische gegevens

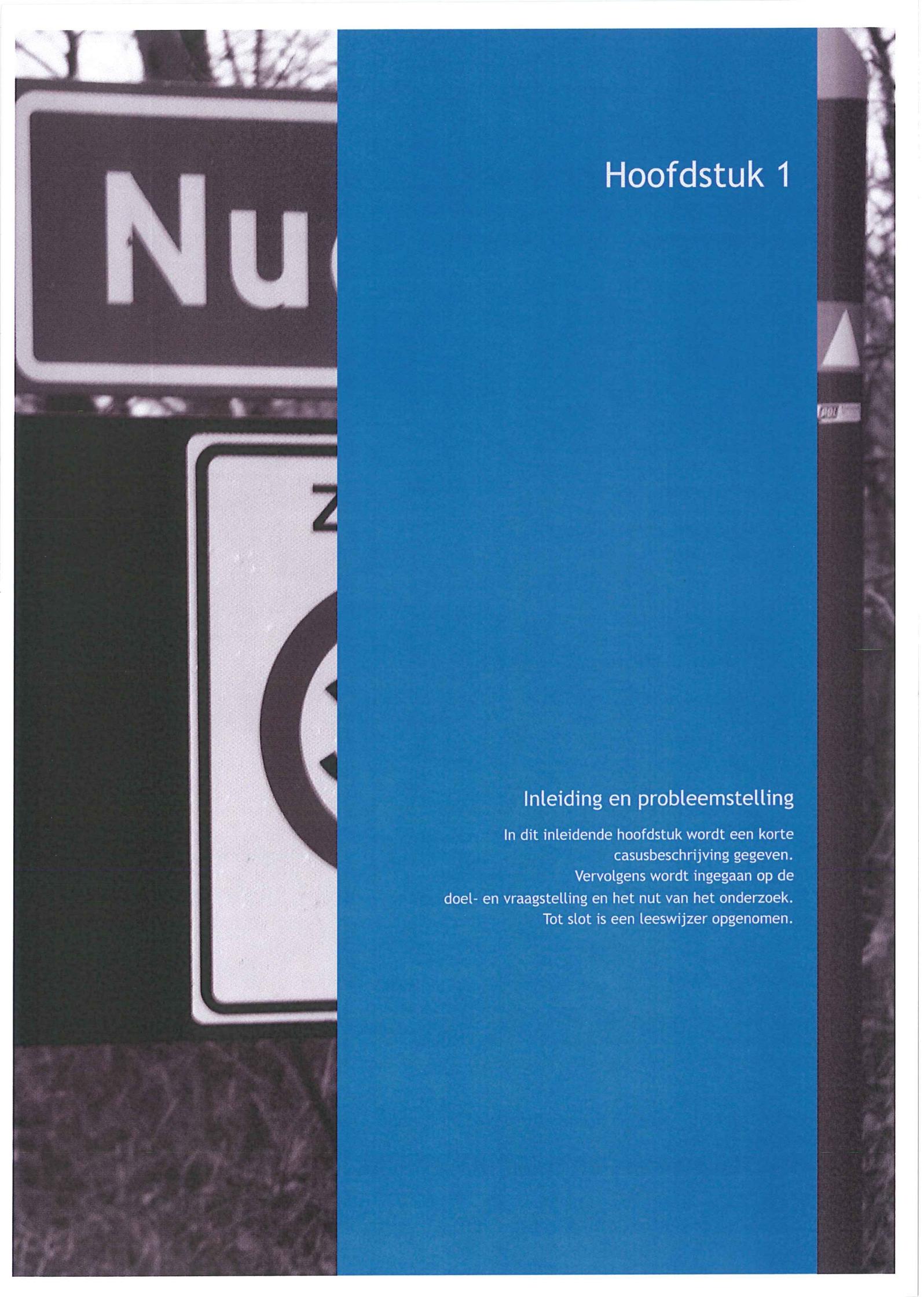
6.1	Thema's van gesprek	63
6.2	Thema 1: Betrekken van kwaliteit bij de bedrijfsvoering	63
6.3	Thema 2: Kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering	68
6.4	Thema 3: Invloed van het Overheidsontwikkelmodel op de bedrijfsvoering	80

Concluderend deel

Hoofdstuk 7 Confrontatie tussen empirie en theorie

7.1	Analyseren thema's	83
7.2	Analyse thema 1: Betrekken van kwaliteit bij de bedrijfsvoering	83
7.3	Analyse thema 2: Kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering	85
7.4	Analyse thema 3: Invloed van het Overheidsontwikkelmodel op de bedrijfsvoering	88

Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen	
8.1 Beantwoording deelvraag 1 en deelvraag 2	90
8.2 Beantwoording deelvraag 3	91
8.3 Beantwoording deelvraag 4	92
8.4 Beantwoording centrale vraagstelling	93
8.5 Aanbevelingen en quick wins	94
Literatuurlijst	97
Bijlagen	100
Bijlage 1: Profielschetsen van vier afdelingen	100
Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden	104
Bijlage 3: Operationalisatie	105
Bijlage 4: Elementen uit de bedrijfsvoering	107
Bijlage 5: Overzicht van de zes organisatiegebieden met deelgebieden	108
Bijlage 6: Organogram gemeente Nuenen c.a. per 1 juli 2010	111
Bijlage 7: Opbouw afdelingsplan	112
Bijlage 8: Uitgebreid conceptueel model	116
Bijlage 9: Vragenlijst adviseurs	117
Bijlage 10: Beoordeling invalshoeken van kwaliteit	120

The background of the page features a photograph of a road sign. The top part of the sign is a dark rectangle with the word 'Nieuw' in white, bold, sans-serif font. Below it is a white rectangular sign with a black border, containing a black circular symbol with a white arrow pointing to the right. The sign is mounted on a dark pole. The overall image is in grayscale, with a large blue vertical bar on the right side.

Hoofdstuk 1

Inleiding en probleemstelling

In dit inleidende hoofdstuk wordt een korte casusbeschrijving gegeven.

Vervolgens wordt ingegaan op de doel- en vraagstelling en het nut van het onderzoek.

Tot slot is een leeswijzer opgenomen.

Hoofdstuk 1

Inleiding en probleemstelling

1.1 Inleiding

Eind jaren 90 speelde de discussie om Zuidoost-Brabant opnieuw in te delen. Het voorstel van Gedeputeerde Staten (GS) van Noord-Brabant was om de gemeente Nuenen samen te voegen met de gemeente Geldrop. De gemeente Eindhoven reageerde negatief op het plan omdat zij eigenlijk de hele ring van randgemeenten wilde innemen, inclusief Best, Waalre, Nuenen en Geldrop. De reden hiervoor was dat Eindhoven uit haar voegen groeide en daarom grondgebied nodig had.

In 2002 ging er een streep door de herindelingsplannen. Wel verplichtte toenmalig minister van Binnenlandse Zaken, Johan Remkes, Eindhoven en zijn burens tot een niet-vrijblijvende samenwerking in de vorm van een convenant. Eindhoven bouwde namelijk als enige sociale huurwoningen waarmee zij burgers met een smalle beurs aantrok. De meer bedeeden trokken naar de ruimere woonwijken in de regiogemeenten. Het convenant, ondertekend op 1 januari 2005, moest hier verandering in brengen. Het convenant is opgepakt als alternatief voor herindeling. Partners in het convenant zijn Best, Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Helmond, Nuenen, Son en Breugel, Veldhoven en Waalre. In het convenant staat, onder andere, dat Nuenen een doelstelling van het bouwen van 620 woningen, waarvan 270 in de sociale sector, moet realiseren. Het convenant stelt Nuenen ook in staat de bestuurskracht te behouden.

Tot vandaag zijn er geen concrete plannen voor herindeling met de gemeente Eindhoven. Er is ook geen aanleiding voor want Nuenen is, na de eerste vijfjaarsperiode van het convenant, als enige van de convenantpartners, haar afspraken nagekomen. Door het voldoen aan de verplichtingen wil Nuenen laten zien dat ze niet afhankelijk is van de grote buurgemeenten Eindhoven en Helmond maar voldoende eigen bestuurskracht heeft. Nuenen is zich ervan bewust dat zij, mede door het oppakken van de grote bouwprojecten, grote (financiële) risico's loopt. Vooralsnog is zelfstandig blijven haalbaar, mits de samenwerking met anderen gemeenten wordt geïntensiveerd. Daarom heeft Nuenen gekeken naar mogelijke samenwerkingspartners. Al snel was er oogcontact met de gemeente Son en Breugel. Door het raadsbesluit van 15 september 2009 is formeel de eerste stap gezet tot nauwe samenwerking, waarbij blijvend behoud van de eigen identiteit en zelfstandigheid van beide gemeenten voorop staat. Uitgangspunten van de samenwerking zijn: efficiency, continuïteit, kennisdeling en gezamenlijke infrastructuur. Begin 2011 wordt geïnteriseerd of Geldrop-Mierlo als derde gemeente kan aansluiten. vanuit het Rijk onderzoekt men namelijk de mogelijkheid om gemeenten kleiner dan 50.000 inwoners op te heffen. Een samenwerkingsverband met Son en Breugel en Geldrop-Mierlo houdt al deze gemeenten uit de gevarenzone.

1.2 Probleemanalyse

Door de financiële crisis, het dichtdraaien van de geldkraan door Rijk en provincie en door de verplichting van het uitvoeren van meer wettelijke taken is de problematiek waar Nuenen mee te maken heeft niet uniek. Niet alleen samenwerken biedt een oplossing, ook door het slimmer inrichten en organiseren van de gemeentelijke organisatie kan tegenwicht worden geboden aan de kwetsbaarheid van de organisatie en kan een kwaliteitsslag worden gemaakt.

Als hulpmiddel voor haar organisatieontwikkeling heeft Nuenen in 2008 het Kwaliteitsmodel voor Overheidsorganisaties ingezet als basis voor haar bedrijfsvoering. Na doorontwikkeling van het model is in mei 2009 het Overheidsontwikkelmodel¹ door de Bestuursacademie Nederland gelanceerd. Dit vernieuwde model is overgenomen door de gemeente Nuenen. Het Overheidsontwikkelmodel is een overheidsvariant van het INK-model. INK staat voor het Instituut Nederlandse Kwaliteit en is vooral bekend door hun managementmodel, het INK-model. Het INK-model is een methode voor zelfevaluatie en strategieontwikkeling. Het Overheidsontwikkelmodel is een integraal besturingsmodel voor het besturen van processen en prestaties in de organisatie. Niet alleen is het model een besturingsmodel, maar het wordt ook toegepast als diagnosemodel in de vorm van positiebepaling en audit.

Organisatiebrede positiebepaling en audits

Door de positiebepaling wordt de huidige situatie van de bedrijfsvoering (met behulp van het model) in beeld gebracht. Een positiebepaling kan gericht zijn op het functioneren van de hele organisatie, maar ook kan een organisatieonderdeel (sector/dienst/afdeling/eenheid) onderwerp van de positiebepaling zijn. Een positiebepaling kan als een quickscan worden getypeerd.

Om de resultaten van de organisatiebrede positiebepaling in breder verband te toetsen worden positiebepalingen en audits op afdelingsniveau uitgevoerd. Hierdoor kan het verschil tussen opzet (ambities, beleid en afspraken die vastgelegd zijn in documenten) en implementatie (werking in de alledaagse praktijk van ambities, beleid en afspraken) in beeld worden gebracht. Het doel van een audit is het objectiveren van de uitkomsten van de positiebepaling. Een auditteam onderzoekt of er objectieve bewijslast is voor de score van de positiebepaling. De uitkomsten van een positiebepaling en een audit worden weer vertaald in actiepunten bij de verschillende aandachts- en resultaatgebieden in het organisatieplan- en afdelingsplan. Daarmee leveren de positiebepaling en de audit realistische input op voor het organisatie- en afdelingsplan.

Uitkomsten

In de gemeente Nuenen is het Onderzoeksplan 2010-2013 vastgesteld. De onderzoeks cyclus is zodanig opgezet dat alle organisatieonderdelen, en ook de organisatie als totaal, eens per drie jaar aan een positiebepaling en audit worden onderworpen. De positiebepalingen en de audits worden gehouden als onderzoeken in het kader van artikel 213a van de Gemeentewet². Het diagnosticeren is niet louter gericht op financiële maatstaven, maar op alle organisatie- en resultaatgebieden van het Overheidsontwikkelmodel (zie ook figuur 3.8). Op basis van de resultaten uit de meting kan een conclusie worden getrokken in welke van de vier fasen van ontwikkeling de organisatie zich bevindt. Duidelijk is dat in dit model de nadruk ligt op organisatieontwikkeling op langere termijn.

¹ Uit de inhoudsanalyse komt naar voren dat de gemeente Nuenen afkortingen gebruikt voor het Overheidsontwikkelmodel. Zowel de afkorting OO-model als OOM is aangetroffen. In dit onderzoek is gekozen om de benaming aan te houden die de Bestuursacademie Nederland, ontwikkelaar van het model, hanteert: Overheidsontwikkelmodel.

² Artikel 213a van de Gemeentewet verplicht tot het verrichten van een periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur. Het onderzoek dient zich in elke geval te richten op het meten van de effecten van de begrotingsprogramma's. Daarnaast vormt het periodiek doorlichten van beheersprocessen, gericht op interne controlemaatregelen op doelmatigheid, een belangrijk onderzoeksterrein.

De Bestuursacademie Nederland heeft op 27 november 2008 een organisatiebrede positiebepaling uitgevoerd binnen de gemeente Nuenen. De uitkomst van de organisatiebrede positiebepaling was dat een heldere, overkoepelende processtructuur, waarbij de samenhang tussen klantrollen, beleid, primaire- en ondersteunende en besturingsprocessen is vastgelegd, ontbreekt. De gedachte is dat procesmatig werken de organisatie in een stroomversnelling brengt. De conclusie is dat de organisatie als geheel zich nog

niet in fase 1 (activiteit georiënteerd) bevindt. Op onderdelen is de organisatie wel al in fase 2 (proces georiënteerd). Eind 2011 zal weer een organisatiebrede positiebepaling worden uitgevoerd. De doelstelling van de organisatie is om dan een fase 1+ organisatie te zijn.

Volgens planning zijn vier positiebepalingen en audits op afdelingsniveau uitgevoerd. Het betreft de afdelingen Openbare Werken (april 2009) en Publiekszaken (november 2009), Ontwikkeling en Handhaving (april 2010) en de afdeling Sociale Zaken en Welzijn (april 2010). Gemiddeld gezien is op afdelingsniveau de activiteit georiënteerde fase behaald. Nu is het zaak dat de afdelingen in respectievelijk 2012 en 2013 volledig proces georiënteerd zijn. In bijlage 1 zijn de profielschetsen van de vier afdelingen opgenomen.

De gemeente Nuenen is nu twee jaar bezig om de kwaliteit van de bedrijfsvoering te verbeteren. De afdelingen die in 2010 aan een audit zijn onderworpen, scoren beter dan de afdelingen uit 2009. Interessant is de vraag of de inzet van het model zijn vruchten heeft afgeworpen. Deze vraag kan nu niet beantwoord worden omdat eind 2011 een organisatiebrede positiebepaling wordt uitgevoerd waaruit moet blijken of de organisatie als geheel zich heeft ontwikkeld.

1.3 Probleemstelling

Het Overheidsontwikkelmodel wordt als hulpmiddel ingezet om in de bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen continue kwaliteitsverbetering door te voeren. Het doel van het onderzoek is achterhalen in hoeverre het Overheidsontwikkelmodel een bijdrage levert aan de kwaliteitsverbetering in de gemeentelijke bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen.

Op basis van de geschetste achtergrond is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Levert het Overheidsontwikkelmodel een bijdrage aan de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen?

Deze centrale vraag wordt aan de hand van vier deelvragen onderzocht:

1) *Wat wordt vanuit de theorie verstaan onder 'kwaliteit', 'kwaliteitsverbetering' en 'bedrijfsvoering'?*
Door het uitvoeren van literatuuronderzoek wordt vorm gegeven aan deze termen.

2) *Wat verstaat de gemeente Nuenen (empirie) onder 'kwaliteit', 'kwaliteitsverbetering' en 'bedrijfsvoering'?*

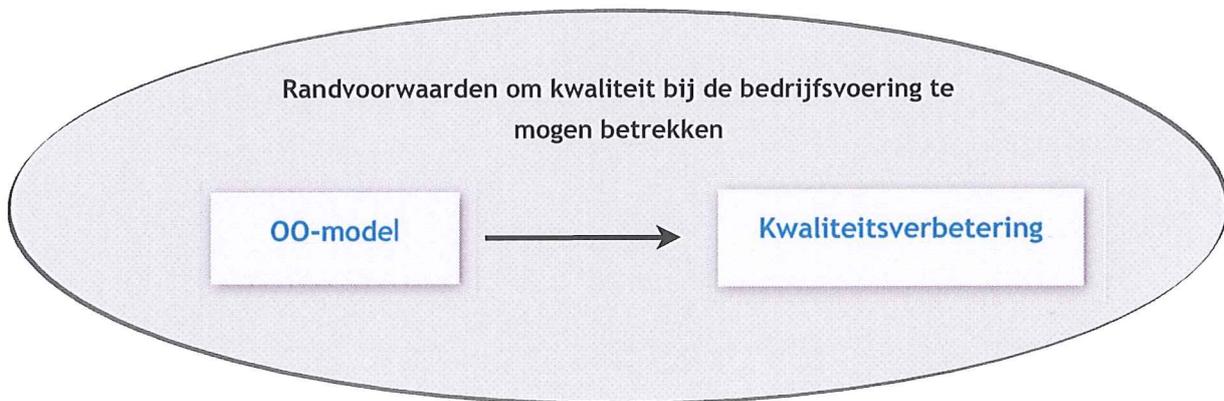
Door het uitvoeren van een inhoudsanalyse en het houden van interviews met representatieve doorsnee van de organisatie wordt duidelijk wat de gemeente Nuenen verstaat onder deze termen. Meetresultaten van de tweede organisatiebrede en afdelingspositiebepalingen en de audits zijn nog niet voorhanden. Deze zijn op zijn vroegst eind 2011 en 2012 beschikbaar. Om toch een beeld te krijgen hoe met producten en diensten, maar vooral hoe met elkaar wordt omgegaan (cultuur), worden een aantal begrippen uit de Bestuurs- en managementfilosofie (BMF) geoperationaliseerd en voorgelegd aan enkele adviseurs, MT-leden en bestuurders.

3) *Voldoet de gemeente Nuenen aan de voorwaarden om kwaliteit bij de bedrijfsvoering te betrekken?*
Voordat organisaties kwaliteit bij de bedrijfsvoering kunnen betrekken moeten zij voldoen aan een aantal voorwaarden, aldus Hakvoort&Klaassen (2008:190). De vraag is of de gemeente Nuenen klaar is om kwaliteit bij de bedrijfsvoering te betrekken.

4) *Wat is het Overheidsontwikkelmodel en op welke manier wordt het Overheidsontwikkelmodel toegepast in de bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen?*

Door bestudering van literatuur moet duidelijk worden wat het Overheidsontwikkelmodel is en hoe het kan worden toegepast. Vervolgens wordt gekeken, aan de hand van inhoudsanalyse en het houden van interviews met betrokkenen, hoe Nuenen met het Overheidsontwikkelmodel omgaat en wat de ervaringen zijn.

Het conceptueel model ziet er als volgt uit:



Figuur 1.1

Conceptueel model: het verband tussen toepassing van het Overheidsontwikkelmodel (OO-model) en de mate van kwaliteitsverbetering binnen de bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen

1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Het wetenschappelijk belang van dit onderzoek is dat het Overheidsontwikkelmodel in mei 2009 is geïntroduceerd door de Bestuursacademie Nederland en dat geen wetenschappelijke onderzoeken met het Overheidsontwikkelmodel als onderwerp bekend zijn. Ondanks dat er maar één gemeente onderwerp van onderzoek is, kunnen de resultaten van dit onderzoek worden gebruikt als aanvulling op bestaande wetenschappelijke theorieën over het inzetten van managementmodellen, specifiek het INK-model, bij gemeentelijke overheidsorganisaties.

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is dat de gemeente Nuenen op basis van de resultaten van dit onderzoek in staat is bij te sturen waardoor, indien nodig, het Overheidsontwikkelmodel effectiever kan worden ingezet om kwaliteitsverbetering te realiseren. Bijsturen kan op elf gebieden van het Overheidsontwikkelmodel. Als er geen onderzoek wordt uitgevoerd is het eerstvolgende moment van meting, in de vorm van een organisatiebrede positiebepaling, in november 2011.

Daarbij de kanttekening dat een positiebepaling als quickscan kan worden getypeerd en niet zoveel informatie oplevert als de resultaten van een audit. In hoofdstuk 8 van dit onderzoek worden aanbevelingen gedaan over de inzet van het Overheidsontwikkelmodel binnen de gemeente Nuenen.

1.5 Leeswijzer

Om te komen tot bruikbare informatie voor dit onderzoek is het noodzakelijk om inzicht te krijgen in de factoren die in de empirie spelen. Hoofdstuk 2 gaat in op de onderzoeksopzet en in hoofdstuk 3 wordt het theoretisch kader gebouwd. In hoofdstuk 4 is de gemeente Nuenen onderwerp. In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen, problemen en uitdagingen waarmee de gemeente Nuenen afgelopen vijftien jaar te maken heeft gehad geschetst. In het daaropvolgend hoofdstuk is de huidige stand van zaken van de bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen onder de loep genomen. De verslaglegging van de empirische gegevens is weergegeven in hoofdstuk 6. Hoofdstuk 7 staat in het teken van de confrontatie tussen theorie en empirie. Concreet wordt antwoord gegeven op de deelvragen. In hoofdstuk 8 zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen.



Hoofdstuk 2

Onderzoekopzet

In dit hoofdstuk worden de methoden en technieken besproken die zijn gebruikt voor dit onderzoek. Het onderzoek is aan te merken als een case study. Om tot empirische gegevens te komen is een inhoudsanalyse uitgevoerd en zijn interviews gehouden. Daarnaast wordt ingegaan op de wijze waarop de betrouwbaarheid en validiteit is gegarandeerd.

Hoofdstuk 2 Onderzoeksopzet

2.1 Inleiding

Het verbeterproces van de gemeente Nuenen is formeel gestart met de vaststelling van de BMF op 19 juni 2007. De uitvoering van de BMF moet leiden tot organisatieontwikkeling en daarbij wordt, als instrument, het Overheidsontwikkelmodel ingezet. Om nauwgezet het proces te volgen, worden op afdelingsniveau driejaarlijkse audits uitgevoerd. Binnen de directie en managementteam is afgesproken dat de afdelingen waar een audit is uitgevoerd de komende jaren aan de slag gaan met de aanbevelingen, afkomstig uit de auditrapporten. De eerstvolgende audits voor de laatste twee afdelingen staan gepland in 2011. Om te achterhalen of sprake is van organisatieontwikkeling kan in dit onderzoek geen gebruik worden gemaakt van de uitkomsten van het tweede meetmoment omdat deze in, respectievelijk, 2012, 2013 en 2014 worden uitgevoerd. Daarom is gezocht naar een andere manier om te komen tot valide en betrouwbare onderzoeksresultaten. In dit hoofdstuk wordt beschreven en verantwoord hoe de centrale onderzoeksvraag en de vijf deelvragen worden beantwoord.

2.2 Doel van het onderzoek: evalueren

De keuze voor een bepaalde strategie, methode en techniek wordt beïnvloed door verschillende zaken, bijvoorbeeld het doel van het onderzoek. Het doel van dit onderzoek is evalueren. Van Thiel (2010:24) definieert 'evaluatie' als volgt: *'Onderzoek waarin wordt nagegaan of een bepaald beleid of arrangement de beoogde doelstellingen heeft gerealiseerd. Evaluaties kunnen zowel gericht zijn op het proces van totstandkoming en uitvoering als op de realisatie van effecten. Evaluatief onderzoek mondt meestal uit in een normatief oordeel en indien nodig in aanbeveling voor verbetering (prescriptie).'* Dit onderzoek richt zich niet op het bereiken van de einddoelen (summatieve evaluatie) maar op het verloop van het proces van organisatieontwikkeling. Dit wordt door Van Thiel (2010:16) getypeerd als formatieve evaluatie. Omdat een tweede meting op organisatieniveau en afdelingsniveau nog niet is uitgevoerd wordt, door middel van interviews met een aantal bestuurders, MT-leden en adviseurs van de gemeente Nuenen, geprobeerd een beeld te vormen over de organisatieontwikkeling van de gemeente Nuenen vanaf 2007. Op basis van de onderzoeksresultaten worden aanbevelingen geformuleerd. Het implementeren van de aanbevelingen moet bijdragen aan de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen.

Een turbulente geschiedenis is vooraf gegaan aan de implementatie van de BMF. Door de geschiedenis te beschrijven wordt het onderzoek in een context geplaatst. Daardoor is dit onderzoek niet alleen evaluatief maar ook descriptief van aard.

2.3 Strategie: case study

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek is een goede keuze voor een onderzoeksstrategie, -methoden en -technieken (Van Thiel, 2010:68). Een strategie is de overkoepelende opzet of logica van het onderzoek. Binnen een strategie kunnen meerdere methoden worden ingezet; dit zijn manieren om gegevens te verzamelen en/of te analyseren. Volgens Van Thiel duiden technieken aan hoe de gegevens zullen worden geanalyseerd (Van Thiel, 2010:68). Dit onderzoek staat vooral in het teken van het 'verstehen'. Met andere woorden, onderzoeken hoe mensen gebeurtenissen ervaren en zien of welke betekenis (interpretatie) ze eraan geven (Van Thiel, 2010:47).

De kern van dit onderzoek is om na te gaan of sinds 2007 sprake is van een kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen. En als hier sprake van is, of deze te danken is aan de invoering van het Overheidsontwikkelmodel. De meest geschikte onderzoeksstrategie om antwoord te krijgen op bovenstaande is het uitvoeren van een case study (gevalsstudie). Yin (1989:23) geeft de volgende definitie aan case study-onderzoek: *'An empirical study which investigates a contemporary phenomenon within its real-life context when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident and in which multiple sources of evidence are used.'* Een kenmerk van case study is dat onderzoek meer de diepte in gaat dan de breedte waardoor dit soort onderzoek altijd zeer veel rijke (en omvangrijke) beschrijvingen opleveren van het onderzoeksfenomeen (Van Thiel:100).

Volgens Yin (1993) is in een case study niets belangrijker dan het definiëren van de onderzoekseenheden omdat deze de grenzen van het onderzoek aangeven. Het onderzoek naar de bijdrage van het Overheidsontwikkelmodel aan de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering is afgebakend tot één gemeente. Dit betekent dat de resultaten van het onderzoek niet generaliseerbaar zijn naar alle gemeenten in Nederland. Het onderzoek is dan ook meer een organisatieadvies. Wel kan het onderzoek naar de bijdrage van het Overheidsontwikkelmodel aan de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering als een soort verkenning worden gezien.

2.4 Methoden: inhoudsanalyse en interview

Van Thiel (2010:69) onderscheidt vier methoden namelijk inhoudsanalyse, interview, observatie en vragenlijst. In dit onderzoek worden twee methoden toegepast. Ook wel triangulatie van methoden genoemd. Volgens Van Thiel (2010) duidt triangulatie op het verzamelen en/of verwerken van informatie op meer dan één manier. In dit geval triangulatie van methoden. Overigens is triangulatie ook mogelijk door operationalisaties, informatiebronnen of onderzoekers. Triangulatie is een beproefde manier om aantasting van betrouwbaarheid en validiteit van onderzoek tegen te gaan (Van Thiel 2010:61).

Om de case, de gemeente Nuenen, te beschrijven zijn wetenschappelijke artikelen, onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten en (kranten)artikelen geanalyseerd. Door de inhoudsanalyse is informatie over de gemeente Nuenen naar voren gekomen, zoals missie en visie maar ook over de werkwijze van de organisatie an sich en de afdelingen in het bijzonder. De methode heeft een aantal voordelen. Het belangrijkste is dat het materiaal in ruime mate gratis beschikbaar is. Wat leidt tot efficiëntie en een goedkope manier van onderzoeken. Bovendien wordt door deze manier van informatie verzamelen de onderzoekssituatie niet verstoord wat bijdraagt aan de betrouwbaarheid en validiteit (Van Thiel, 2010:117). Het belangrijkste nadeel van deze methode is het operationalisatieprobleem: bestaand materiaal kan voor een ander doel ontwikkeld zijn waardoor de informatie niet kan aansluiten op de onderzoeksvragen. (Van Thiel, 2010:121).

Alleen met het bestuderen van documenten kan de centrale vraagstelling niet beantwoord worden. Daarom is gekozen voor het houden van interviews met een aantal actoren binnen de gemeente Nuenen. De interviews worden gehouden om er achter te komen hoe de betrokken actoren het proces van kwaliteitsverbetering ervaren en of het Overheidsontwikkelmodel een bijdrage levert aan de kwaliteitsverbetering. Een interview is een gesprek waarin de onderzoeker, door vragen te stellen aan een of meer personen (respondenten), informatie verzamelt over het onderzoeksobject (Van Thiel, 2010:108). Interviews zijn een flexibele manier van informatie te verzamelen, omdat een onderzoeker tijdens het gesprek aanvullende vragen kan stellen om een gegeven antwoord beter te begrijpen (meer achtergrond, verdieping, verduidelijking) (Van Thiel, 2010:108). Tegelijkertijd kan die flexibiliteit, ook gevaren opleveren voor de betrouwbaarheid van het onderzoek, omdat elk gesprek anders zal verlopen.

Daarnaast vraagt het afnemen van interviews bijzondere vaardigheden en kost veel tijd, evenals het analyseren van de antwoorden (Van Thiel, 2010:108).

In dit onderzoek is gekozen om personen uit drie lagen in de organisatie te interviewen, de zogenaamde gestratificeerde selectie van respondenten. De keuze voor de respondenten is terug te voeren op de functie die men bekleedt. In totaal zijn zes MT-leden geïnterviewd. Vijf van de zes MT-leden waren in dienst voor de inwerkingtreding van de BMF op 19 juni 2007. Ook zijn zeven adviseurs geïnterviewd. Twee van de zeven adviseurs waren al een aantal jaren in dienst van de gemeente Nuenen voordat de BMF werd vastgesteld. Vier van de zeven adviseurs zijn in 2009 in dienst getreden. Toch is aan deze vier adviseurs, ondanks dat ze relatief kort in dienst zijn, gevraagd naar hun ervaringen. Ook zijn de thema's voorgelegd aan zeven bestuurders, namelijk drie collegeleden en vier gemeenteraadsleden. Alle bestuurders hebben jarenlange ervaring in de Nuenense politiek. In totaal zijn 20 personen geïnterviewd. In bijlage 2 is de lijst van geïnterviewden opgenomen.

De interviews zijn op semi-gestructureerde wijze afgenomen zodat het mogelijk is om op een eenvoudige manier gegevens te verzamelen aan de hand van basisvragen en waar nodig door te vragen op bepaalde onderwerpen (topics). Door het houden van interviews zijn, naast feiten, ook inzichten naar voren gekomen over de houding en opinies van personen.

2.5 Operationaliseren

Een viertal stappen zijn uitgevoerd voordat de interviews (stap 5) met de respondenten konden worden afgenomen. Eerst is een inhoudsanalyse uitgevoerd, gevolgd door het vormen van een theoretisch kader. Op basis van het theoretisch kader kan antwoord worden gegeven op deelvraag 1 en deelvraag 2 (stap 1). Verder worden vanuit het theoretisch kader enkele centrale begrippen gedefinieerd (stap 2) waardoor het mogelijk is de invloed van het Overheidsontwikkelmodel op de bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen meetbaar te maken. Het waarneembaar of meetbaar maken van theoretische begrippen wordt de fase van het operationaliseren genoemd (stap 3) en in de literatuur aangeduid als de overgang van theorie naar empirisch onderzoek (Swanborn, geciteerd door Van Thiel, 2010:53). In bijlage 3 is de operationalisatie opgenomen.

Vervolgens worden op basis van de operationalisatie de onderzoeksvragen gedefinieerd (stap 4). De interviews leveren veel empirische gegevens op. Op basis van deze gegevens is een verslag gemaakt (stap 6). Vervolgens worden de empirische gegevens gekoppeld aan het theoretisch kader waarbij tot een interpretatie van de empirie wordt gekomen (stap 7). Concreet: er wordt zo duidelijk mogelijk vastgesteld of, en in welke mate, de invoering van het Overheidsontwikkelmodel de gewenste effecten heeft op bedrijfsvoering. En, er wordt nagegaan hoe de invoering van het Overheidsontwikkelmodel verloopt. Op basis van de verkregen antwoorden worden conclusies geformuleerd en worden aanbevelingen gedaan (stap 8).

2.6 Betrouwbaarheid en validiteit

Het toepassen van een case study in bestuurskundig onderzoek is populair door het praktijkgerichte karakter van het onderzoek. Tussen praktijkgericht en wetenschappelijk zit een spanningsveld als het gaat om betrouwbaarheid en validiteit. Bijna inherent aan de keuze voor een case study is het voor lief nemen van een minder valide en betrouwbaar onderzoek.

De betrouwbaarheid van onderzoek wordt bepaald door de (1) nauwkeurigheid en (2) consistentie waarmee variabelen worden gemeten. Hoe nauwkeuriger en consistentier het onderzoek is, des te zekerder kan de onderzoeker ervan zijn dat zijn onderzoeksbevindingen niet toevallig zijn, maar systematisch (Van Thiel, 2010:57).

De nauwkeurigheid heeft vooral betrekking op de meetinstrumenten, zoals vragenlijsten, die worden gebruikt. Het tweede element van betrouwbaarheid, consistentie, heeft betrekking op de herhaalbaarheid; onder dezelfde omstandigheden moet dezelfde meting leiden tot dezelfde bevinding (Van Thiel, 2010:57). Validiteit is grofweg te verdelen in interne validiteit en externe validiteit. Interne validiteit betreft de geldigheid van het onderzoek; heeft de onderzoeker echt het effect gemeten wat hij wilde meten? (Van Thiel, 2010:58). Externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van onderzoek: gelden de gevonden resultaten ook voor andere personen, instituties, tijden en plaatsen? (Van Thiel, 2010:59).

Van Thiel (2010:60) geeft drie soorten storingsbronnen aan die de betrouwbaarheid en validiteit kunnen aantasten, namelijk de onderzoeksmethode of het meetinstrument, de onderzoeker zelf of de onderzoekseenheden (databronnen). Dit onderzoek moet ook rekening houden met storingsbronnen.

De onderzoeker is werkzaam bij de organisatie waardoor het risico van subjectiviteit en selectiviteit aanwezig is. De onderzoeker kan bewust of onbewust zaken wel of niet waarnemen. Dit kan leiden tot selectiviteit. Dit kan het gevolg zijn van subjectiviteit; de eigen verwachtingen van de onderzoeker beïnvloeden dan de waarneming en/of zijn interpretatie van gedragingen en gebeurtenissen (Van Thiel, 2010:84). Verder zijn mensen, als databron, geïnterviewd om te achterhalen in hoeverre het Overheidsontwikkelmodel invloed heeft op de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering. Echter, omdat mensen kunnen leren van ervaringen, zal herhaling van onderzoek bij (dezelfde) mensen niet altijd leiden tot dezelfde uitkomst. Ook moet rekening gehouden worden met mogelijke sociaal wenselijke antwoorden; mensen geven het antwoord dat ze denken dat wordt verwacht, of wat maatschappelijk gezien acceptabel is in plaats van de waarheid (Van Thiel, 2010:61). Tot slot is deze onderzoeker ook maar 'een gewoon' mens met eigen verwachtingen (bias) die het onderzoek kunnen beïnvloeden.

Om bovenstaande risico's in te perken zijn een aantal maatregelen genomen. Omdat sprake is van enkelvoudige case is een triangulatie van methoden toegepast. Volgens Hakvoort (geciteerd door Van Thiel, 2010: 106) een manier om het probleem van betrouwbaarheid en validiteit te reduceren. Ook zijn relatief veel mensen geïnterviewd om de betrouwbaarheid te vergroten. Het toepassen van inhoudsanalyse en half-gestructureerde interviews is een manier om transparant te werken waardoor gemakkelijk worden aangetoond hoe in dit onderzoek te werk is gegaan. Verder heeft de onderzoeker vooraf, per mail, aan de te interviewen personen laten weten dat het onderzoek niet wordt uitgevoerd in opdracht van de directie maar dat het onderzoek wordt uitgevoerd ter afronding van de opleiding. Ook is voorafgaand aan het interview door de onderzoeker aangegeven dat de naam van de geïnterviewde niet in de tekst wordt opgenomen en de informatie discreet wordt verwerkt. Als de onderzoeker twijfelt of de informatie voldoende geanonimiseerd is, wordt contact opgenomen met de geïnterviewde om te overleggen over de formulering.

Hoofdstuk 3

Esra

Theoretisch kader

In de centrale vraagstelling staan een aantal begrippen. Die begrippen geven richting aan het onderzoek. Hoe ver het onderzoek strekt wordt bepaald door het theoretisch kader. In dit hoofdstuk worden de begrippen kwaliteit, kwaliteitsverbetering en bedrijfsvoering aan de hand van literatuur uitgewerkt. Door het uitwerken van de begrippen worden de begrippen in de juiste context geplaatst en wordt het onderzoek afgebakend. Het hoofdstuk wordt afgesloten met uitleg over wat het Overheidsontwikkelmodel is en hoe het werkt.

Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

3.1 Aansturing en organisatorische inrichting

Volgens Van der Bij, Broekhuis en Gieskes is het kwaliteitsbegrip een leeg begrip als het niet gekoppeld wordt aan een object, zoals een product, een proces, een systeem of een organisatie (Van der Bij, e.a., 2004:26). Daarom wordt eerst ingegaan op aansturing en organisatorische inrichting van de gemeentelijke organisatie.

De gemeentelijke overheidsorganisatie behoort tot het openbaar bestuur (Rosenthal, Ringeling, Bovens, 't Hart & Van Twist, 1996:20) vatten het openbaar bestuur op als het geheel van organisaties en activiteiten die zijn gericht op de besturing van de maatschappij. In de ogen van Hiemstra is een gemeentelijke organisatie 'het feitelijk netwerk van relaties tussen actoren die betrokken zijn bij het besturen van een gemeente' (1999:73). Kooiman heeft onderzoek verricht naar de begrippen 'sturen' en 'besturen' en komt uiteindelijk tot de volgende definitie voor besturing (Hiemstra, 1999:73): *'van besturing is sprake als er intentioneel (doel) gerichte beïnvloedende handelingen worden verricht waarbij aan een aantal (contextueel bepaalde) onderling samenhangende voorwaarden wordt voldaan. Bij deze voorwaarden speelt het interactieve en dynamische karakter van besturen (bijvoorbeeld tussen overheid en samenleving op sectorniveau) een belangrijke rol'*. Sturen ziet Kooiman als een breder begrip. *'Sturen heeft dan betrekking op iets in een bepaalde richting bewegen, hetgeen een algemeen maatschappelijk verschijnsel is'* (Hiemstra, 1999:73). De beslissingen van het openbaar bestuur hebben een bindend karakter voor alle leden van de samenleving op een bepaald grondgebied.

3.1.1 Organisatiestructuur

Mintzberg heeft organisatiestructuur gedefinieerd als 'het totaal van de verschillende manieren waarop het werk in afzonderlijke taken is verdeeld en de wijze waarop deze taken worden gecombineerd' (Mintzberg, 1983:2). Bij het bestuderen van de organisatiestructuur zijn volgens Keuning en Eppink (1987:79) de volgende drie vragen van belang:

1. Op welke wijze zijn de diensten binnen de gemeente gestructureerd en welke oriëntatie kent de structuur (de wijze van arbeidsverdeling of verbijzondering);
2. Op welke wijze worden de centrale functies (concernfuncties) vormgegeven? (de verdeling van beslisbevoegdheden);
3. Wie coördineert het beleid en de bedrijfsvoering tussen diensten? (de ingebouwde coördinatiemechanismen).

Beantwoording van deze vragen moet inzicht geven hoe de organisatie is ingericht.

De gemeentelijk overheidsorganisatie bestaat grofweg uit de gemeenteraad, het college (van burgemeester en wethouders) en ambtenaren. De gemeenteraad is het hoogste bestuursorgaan binnen de gemeente (artikel 125 Grondwet). De hoofdlijn is dat de gemeenteraad is belast met de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taak. Het college houdt zich, als dagelijks bestuur, hoofdzakelijk bezig met de uitvoering van het beleid binnen door de gemeenteraad gestelde kaders. Volgens Hiemstra is het zinvol om naast het college, als afzonderlijke partij, wethouders en de burgemeester als afzonderlijke partijen te beschouwen omdat zij ook individuele relaties onderhouden met politieke partijen en de ambtelijke top. Bovendien is de burgemeester een afzonderlijk bestuursorgaan (Hiemstra, 1999:67). Als in dit onderzoek wordt gesproken over 'bestuur' dan wordt verwezen naar zowel college- als de raadsleden.

De ambtenaren zijn benoemde functionarissen die ondergeschikt zijn aan het college. Zij staan het college bij en geven uitvoering aan politieke beslissingen. Het ambtelijk apparaat bestaat uit een directie of een managementteam. In het klassieke model stond de relatie in het teken van dienstbaarheid en hiërarchie ('t Hart, Wille, Boin, Dijkstra, Van der Meer, Van Noort en Zannoni, 2002:11). Ambtenaren zijn volgbaar en hielden zich aan het primaat van de politiek: wat de politiek wilde, voerden zij uit. De politiek was gekozen en het was democratisch en hadden dus het laatste woord. Kortom; een heldere structuur: het bedrijven van politiek hoorde bij politici en het voorbereiden en uitvoeren van beleid was taak voor ambtenaren. Tegenwoordig zijn de politiek-ambtelijke verhoudingen niet meer zo duidelijk. Volgens 't Hart et al. (2002:11) *'[komen] de inhoudelijke beleidskeuzes en de te volgen tactiek in de bredere politiek-bestuurlijke en maatschappelijke arena dan idealiter tot stand in nauw samenspel tussen beiden. Daarbij is het primaat van de gezagsdragers vanzelfsprekend en dus eigenlijk alleen impliciet herkenbaar. Het teamwerk domineert, niet de formele hiërarchie'*.

3.1.2 Besturingscyclus

Mede dankzij het BBI-project (Beleids- en Beheerinstrumentarium) zijn veel gemeenten midden jaren tachtig begonnen met het vernieuwen van de besturingscyclus (ook wel beleids- en beheerscyclus of planning en controlcyclus) waar instrumenten als de productbegroting en tussentijdse rapportages deel van uit maken (Hiemstra, 1999:146). Het vernieuwen van de cyclus was nodig vanwege de vrij onbeheersbare financiële situatie in gemeenten en de ontoegankelijke presentatie van de uitgaven (Hiemstra, 1999:146).

3.1.3 Dualisering

Met de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur op 7 maart 2002 is het direct besturen van de gemeente veel meer zaak geworden van het college dan van de raad. Daarbij zijn ook nieuwe rollen ontstaan (raadsgriffier en rekenkamer) of bestaande rollen zijn qua inhoud gewijzigd (zoals gemeentesecretaris en rekeningcommissie) (Elsenaar, e.a. 2003:9).

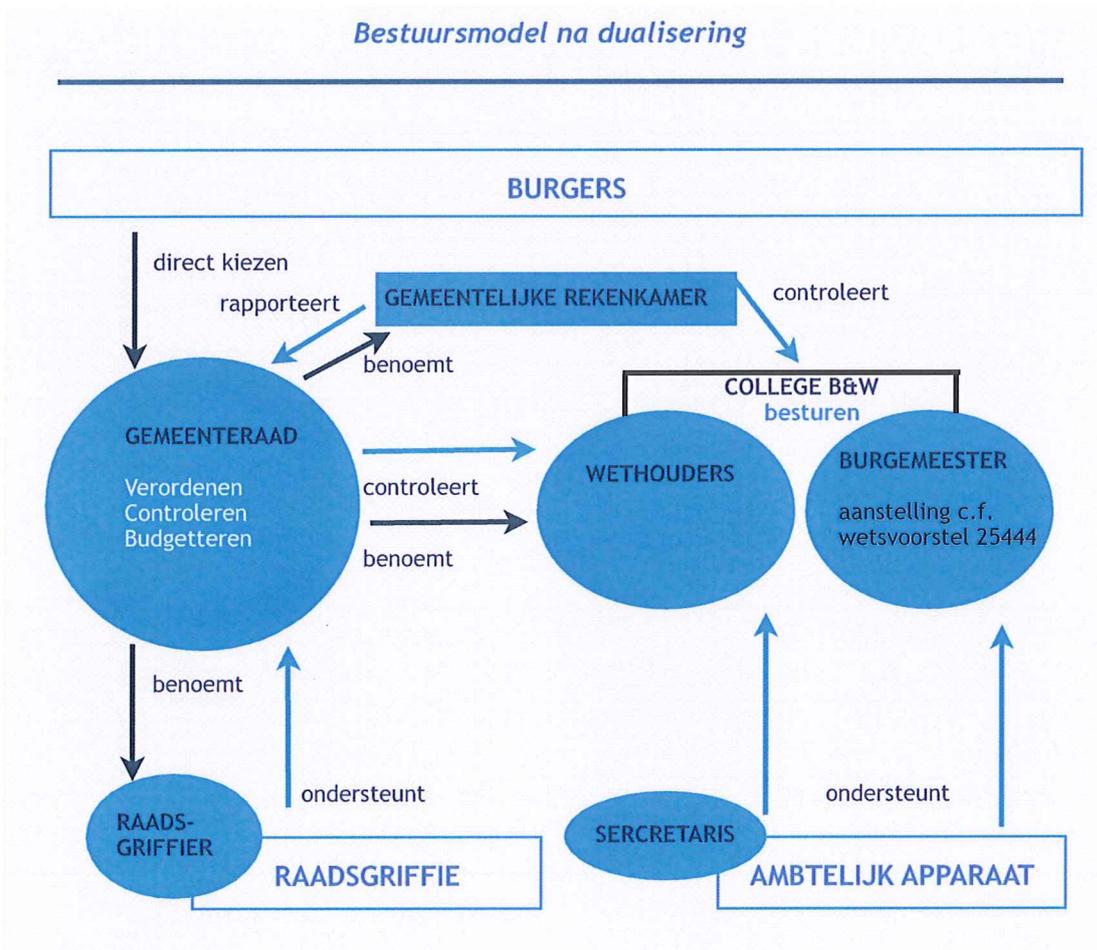
In het duale stelsel heeft de gemeentesecretaris geen formele rol meer in relatie tot de gemeenteraad en hoeft dus ook niet langer aanwezig te zijn bij raadsvergaderingen. De ondersteunende rol naar de raad wordt geheel ingevuld door de raadsgriffier. De raadsgriffier is voor een goede ondersteuning aan de raad afhankelijk van het ambtelijk apparaat, waarbinnen de gemeentesecretaris meer de rol aanneemt van algemeen directeur (Elsenaar, e.a. 2003:9). Ook is er een rol weggelegd voor de gemeentelijke rekenkamer. Vanaf 1 januari 2006 moet iedere gemeente in Nederland beschikking hebben over een lokale rekenkamer of een rekeningcommissie³.

De raad kan niet alles zelf onderzoeken, want daarvoor ontbreken de tijd, de middelen en de mensen. De instelling van een rekenkamercommissie biedt een mogelijkheid tot deskundig en onafhankelijk onderzoek naar de uitvoering en effecten van gemeentelijk beleid (Elsenaar, e.a. 2003:10). De rekenkamercommissie wordt ingezet om doelmatigheids-, doeltreffendheids- en rechtmatigheidsonderzoeken uit te voeren. Het waarborgen van rechtmatigheid is voor het college alleen mogelijk als er een adequaat systeem van interne controle is. Voor de doelmatigheid en doeltreffendheid moet het college door regelmatige audits,

³ De rekeningcommissie is een commissie die zich richt op het financiële beheer en beleid van de gemeente en daar vervolgens de gemeenteraad over adviseert. De rekeningcommissie heeft als hoofdtaak het jaarlijks onderzoek van de jaarrekening. De rekeningcommissie wordt daarbij ondersteund door het afhankelijke onderzoek van de gemeentelijke accountant. Daarnaast is de Rekeningcommissie het eerste aanspreekpunt voor de Rekenkamercommissie en overlegt zij met het college van B&W over het financiële beleid en de zelfevaluaties die de gemeente jaarlijks uitvoert. Gemeente Nuenen heeft geen rekeningcommissie.

de zogenaamde 213a (Gemeentewet)-onderzoeken, kunnen aantonen dat deze aspecten (specifiek thema of organisatiegericht onderzoek) onder controle zijn. Een audit op afdelingsniveau is een voorbeeld van een organisatiegericht onderzoek. Nuenen heeft, samen met vier andere gemeenten, gekozen om rekenkamercommissie in te stellen. In paragraaf 5.5 wordt nader ingegaan op de rekenkamercommissie.

Het bestuursmodel na dualisering ziet er als volgt uit:



Figuur 3.1 Bestuursmodel na dualisering (uit: Op zoek naar nieuw evenwicht; toezicht en controle in het duale stelsel, A. Elsenaar RE RA, e.a. (2003:9)

3.2 Begrip 'kwaliteit'

De doelmatigheids-, doeltreffendheids- en rechtmatigheidsonderzoeken zeggen, simpel gezegd, iets over de kwaliteit van de geleverde resultaten en de kwaliteit van de gehele organisatie. Als gesproken wordt over 'kwaliteit' is het maar de vraag of iedereen hetzelfde beeld heeft bij het begrip 'kwaliteit'. Cuyves (2007:25) stelt dat kwaliteit momenteel fungeert als een containerbegrip: *'Iedereen kan er ongeveer in stoppen wat hij zelf wil en iedereen gaat daarbij helaas uit van de veronderstelling dat telkens hetzelfde bedoeld wordt. Daardoor verduistert het begrip meer dan het verheldert'*.

Dat het een lastig begrip is, blijkt ook wel uit de vele definities die in de loop van der jaren aan het begrip 'kwaliteit' zijn gegeven. Een paar voorbeelden:

- Fitness for use as perceived by the consumer (Joseph Juran);
- Kwaliteit is voldoen aan specificaties (Phil Crosby) (in: Van der Bij, e.a. 2004:33);
- Kwaliteit is het geheel van eigenschappen en kenmerken van een product of dienst die van belang is voor het voldoen aan vastgelegde of vanzelfsprekende behoeften (NEN-ISO 8402) (NNI, 1992:8).

Garvin (1984) verklaart de veelheid van definities van kwaliteit vanuit de de vele invalshoeken van waaruit naar het begrip kwaliteit wordt gekeken (in: Van der Bij, 2004:33):

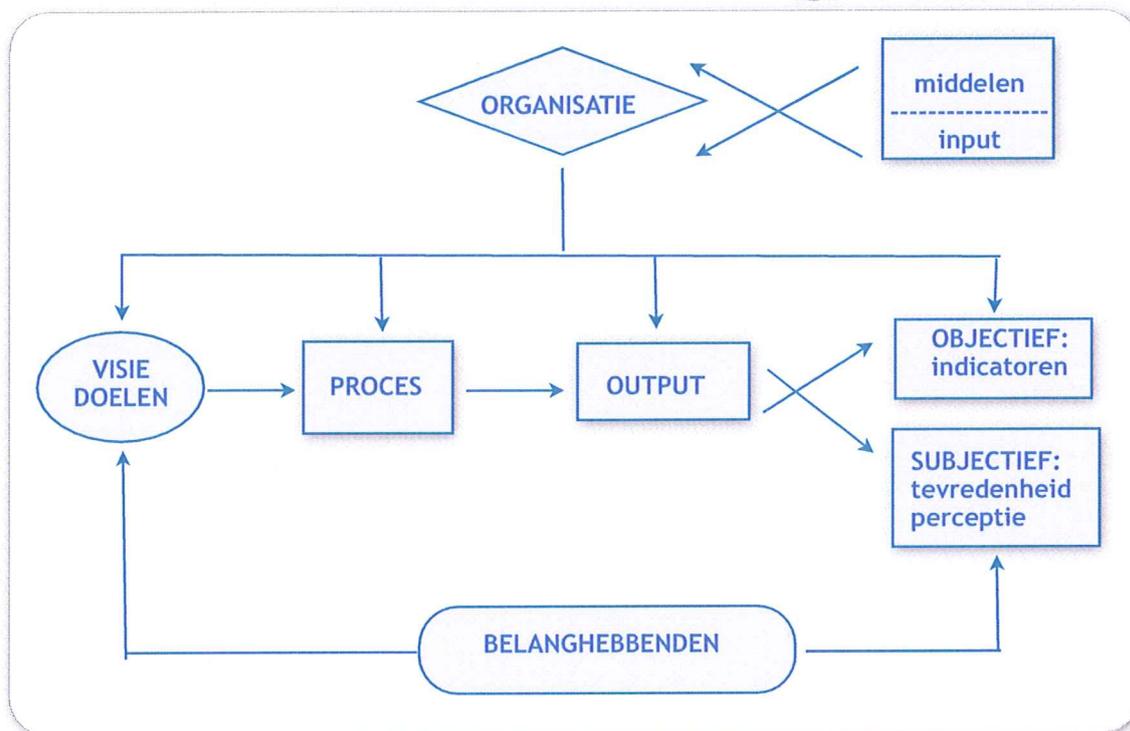
- Filosofische of transcendente invalshoek: kwaliteit wordt hier beschouwd als een niet goed operationeel vast te leggen begrip, dat men herkent door ervaring. 'Quality cannot be defined, you know what it is'.
- Productgerichte invalshoek: kwaliteit is een concrete, meetbare variabele. Oftewel, de mate waarin wordt voldaan aan bepaalde kenmerken of eigenschappen van een product.
- Klant- of gebruikersgerichte invalshoek: de mate waarin door een product of dienst wordt tegemoetgekomen aan de wensen van de klant.
- Procesgerichte invalshoek: de mate waarin een voortbrengingsproces van een product of dienst voldoet aan de gestelde eisen.
- Waardegerichte invalshoek: hierbij wordt de waarde van een product of dienst door de klant vergeleken met de prijs.

Al deze definities of invalshoeken geven een enge benadering van het begrip 'kwaliteit' weer waardoor ze voor overheidsorganisaties niet goed toepasbaar zijn. Ondanks dat bij private en publieke organisaties (zoals een overheidsorganisatie) dezelfde cruciale factoren spelen als effectiviteit (kernbegrip van technische rationaliteit) en efficiëntie (als kernbegrip voor economische rationaliteit) zijn bij publieke organisaties factoren als rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, rechtvaardigheid (als kernbegrippen van juridische rationaliteit) ook aanwezig. Verder hebben publieke organisaties, veel meer dan private, te maken met machtsaspecten en verdelingsvraagstukken (als kernbegrippen van politieke rationaliteit) (Hakvoort&Klaassen, 2008:15). De vraag is welke definitie overheidsorganisaties kunnen aanhouden als het gaat om kwaliteit.

Dimensies van kwaliteit

Kwaliteit heeft dus te maken met de hoedanigheden van zowel het product als het proces. Toegepast op een overheidsorganisatie heeft kwaliteit zowel te maken met *de kenmerken van een proces* als met *de kenmerken van resultaten*. Proces en resultaten worden gestuurd vanuit de doelen die een organisatie wil bereiken om daarmee haar visie of project te realiseren (Cuyvers, 2007:26).

Kijkend naar onderstaande figuur kan kwaliteit pas beoordeeld worden als de organisatie weet waar ze naar toe wil en welke kwaliteit ze wil realiseren. Ze formuleert haar visie, haar project en vertaalt deze in doelstellingen. Daarbij is van belang dat de organisatie rekening houdt of luistert naar de eisen, behoeften en verwachtingen van belanghebbenden (Cuyvers, 2007:27).



Figuur 3.2 Dimensies van kwaliteit (uit: Cuyvers, 2007:26)

Na het proces is er output/resultaat. De output van een overheidsorganisatie bestaat in principe uit politiek beleid (waaronder regelgeving) en beleidsuitvoering. De output wordt geleverd in verschillende vormen (Buurma, 1996:1):

- tastbare producten (bijvoorbeeld subsidies);
- diensten (bijvoorbeeld beleidsadviezen);
- de zorg voor een toestand (bijvoorbeeld onderhoud van een weg);
- beschikbaarheid (bijvoorbeeld van de brandweer).

Element van de kwaliteitszorg is dat output/resultaat altijd gepaard gaat met beoordeling, zowel objectief als subjectief. Belanghebbenden hebben niet alleen verwachtingen naar de overheidsorganisatie, ze vormen ook hun oordeel over de kwaliteit. Soms is dat oordeel gebaseerd op metingen van indicatoren. Altijd gaat beoordeling gepaard met een subjectieve beleving (Cuyvers, 2007:29).

Door de dimensies van kwaliteit met elkaar te verbinden kan de volgende definitie voor kwaliteit worden geformuleerd:

'Kwaliteit is de mate waarin het proces en de output in relatie tot de geboden middelen bijdragen aan de realisatie van de visie en de doelstellingen van de organisatie die geformuleerd werden, rekening houdend met de eisen, de behoeften en de verwachtingen van de organisatie zelf en een breed spectrum van interne en externe belanghebbenden; kwaliteit komt tot uiting in objectieve beoordelingen door en subjectieve belevingen van die belanghebbenden' (Cuyvers, 2007:29)

Tot slot de kanttekening dat een organisatie bij het realiseren van haar visie en doelstellingen altijd (mede) afhankelijk is van de middelen die ter beschikking zijn gesteld (Cuyvers, 2007:28).

De effecten van en voorwaarden voor kwaliteitsontwikkeling

Kwaliteit van de hele organisatie als geheel wordt vaak aangeduid als 'integrale kwaliteitszorg'. Volgens Esch (in Addink, Ten Berge, Graat & Langbroek, 2000:19) is integrale kwaliteitszorg een veranderingsproces dat gericht is op alle aspecten van de organisatie, met als doel de verwachtingen van de klant te overtreffen. Cuyvers gebruikt het begrip kwaliteitsontwikkeling omdat werken aan kwaliteit in een organisatie als een dynamisch proces moet worden gezien waarbij aandacht is voor zelfsturing en reflectie&permanent leren. Kwaliteitszorg is in zijn ogen dan ook veel meer statisch. Het gaat meer over beheren van regels en procedures (Cuyvers, 2007:31).

Volgens Cuyvers levert het inzetten op kwaliteitsontwikkeling verschillende effecten op, namelijk:

- minder fouten en tekorten;
- minder kosten;
- hogere productiviteit;
- meer mensen worden goed geholpen;
- minder vertraging, sneller antwoord;
- hogere betrouwbaarheid;
- hogere arbeidstevredenheid;
- beter imago en reputatie;
- meer tevreden klanten;
- betere dienstverlening.

3.3 Kwaliteitsverbetering als vorm van permanent leren

Kwaliteitsverbetering betekent in wezen niets anders dan leren uit ervaringen (Cuyvers, 2007:70). Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen individueel leren en collectief leren, ook wel organisatieleden genoemd. Goede kwaliteit is meer dan alleen een optelsom van de inspanningen van individuele medewerkers (Cuyvers, 2007:70). Om als organisatie te leren moeten het gedrag van een individu effect hebben op het gedrag van andere individuen. Swieringa & Wierdsma (1990) omschrijven een lerende organisatie als een organisatie die het vermogen heeft om te leren te leren. Onder het leren van organisaties verstaan Swieringa & Wierdsma het veranderen van organisatiegedrag. Het veranderen van organisatiegedrag is een collectief leerproces, waarvan pas sprake is als een gedragsverandering van het ene individu effect heeft op het gedrag van andere individuen. Zonder individueel leren is dus geen sprake van leren door een organisatie. Dat is ook de uitdaging voor integrale kwaliteitsontwikkeling (Cuyvers, 2007:71).

3.3.1 Niveaus van leren

Swieringa & Wierdsma (1990) onderscheiden veranderen op het niveau van regels, inzichten en principes. Deze verschillende veranderingsprocessen worden gekoppeld aan daarmee corresponderende leerprocessen. Naarmate de veranderingen intensiever zijn (op het niveau van principes) zullen leerprocessen meer impliciet en beperkter toegankelijker zijn voor buitenstaanders (Wierdsma, 1999:43).

Voordat ingegaan wordt op het resultaat van leren, wordt eerst duidelijkheid geven over het niveau. Regels geven in organisaties aan hoe de organisatieleden zich dienen te gedragen.

Regels geven antwoord op de *hoe* vragen in een organisatie. Ze geven een bandbreedte van het handelen aan: wat *moet* en *mag* in een organisatie. Inzichten zijn opvattingen over organiseren, managen en veranderen. Zij zijn ingrijpender dan regels omdat de reikwijdte groter is, er meer mensen bij betrokken zijn, verandering tot verdergaande consequenties leiden en de leerprocessen langer duren. Aan de orde zijn de inzichten die achter de regels liggen: de *waarom* vragen. Principes zijn de vanzelfsprekende inzichten: de inzichten die buiten de discussie blijven omdat ze van zelf spreken. De principes maken de identiteit van een organisatie uit: wat een organisatie *is* of *wil* zijn. Veranderingen op het niveau van principes zijn ingrijpender omdat ze betrekking hebben op de identiteit van een organisatie: ‘Welke waarden willen we onderschrijven? Welke bijdragen willen we leveren aan de stakeholders (medewerkers, doelgroepen, derden)? De principes beantwoorden de *waartoe* vragen. Leerprocessen gericht op regels, inzichten en principes verschillen in complexiteit en reikwijdte (Wierdsma, 1999:46).

Leerslag	Domein van leren	Resultaat
enkelstag	regels	verbetering
dubbelslag	inzichten	vernieuwing
drieslag	principes	ontwikkeling

Tabel 3.1 Intensiteit van leerprocessen (Wierdsma, 1999:46)

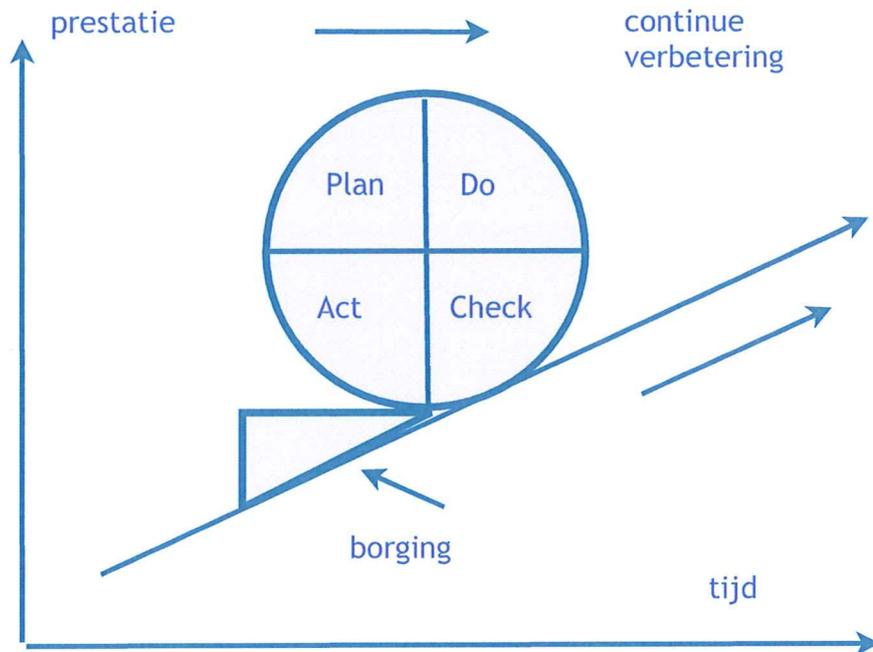
De eerste vorm van leren, enkelstagleren, leidt er toe dat leren slechts leidt tot een verbetering zonder dat de oorzaken van het probleem opgespoord worden. Dit impliceert ook dat bestaande principes en inzichten gehandhaafd blijven (Cuyvers, 2007:72). Een voorbeeld van enkelstagleren is als personeel klaagt over een hoge werkdruk en de leidinggevende besluit om iemand extra aan te nemen.

De tweede vorm van leren gaat een stap verder want zowel de regels als de onderliggende inzichten veranderen. Nu wordt veel meer naar de oorzaken gezocht. De vernieuwing die het resultaat moet zijn van dubbelslagleren laat de basisprincipes van de organisatie wel overeind (Cuyvers, 2007:72). Een voorbeeld is wanneer de leidinggevende met medewerkers aan tafel gaat om de oorzaken van de hoge werkdruk te achterhalen.

De derde vorm van leren leidt tot ontwikkeling van de organisatie. Daarvoor moeten de essentiële principes waarop de organisatie gebaseerd is, ter discussie staan. In dat geval komen de identiteit, de rol in de omgeving, kortom, de missie van de organisatie zelf, ter sprake. De organisatie kan zich bezinnen op het soort dienstverlening dat ze wil verstrekken (Cuyvers, 2007:73).

3.3.2 De PDCA-cirkel als leerinstrument

Om permanent aan kwaliteitsverbetering te werken moet een organisatie ook over instrumenten beschikken die hieraan bijdragen. Een geschikt instrument is de PDCA-cirkel, ook wel genaamd Deming-cirkel (Van der Bij, e.d., 2006:69). Dr. W. Deming onderscheidt in zijn kwaliteitsfilosofie een cyclus van vier stappen om verbeteringen te realiseren: Plan, Do, Check, Act. De eerste twee stappen zijn actief. De laatste twee zijn reflectief. Er moet reflectie zijn op de acties want zonder reflecties wordt er niets geleerd (Kolb, 1984). Met andere woorden, het steeds verrichten van deze handelingen zorgt voor verhoging van de kwaliteit terwijl borging er steeds voor zorgt dat eenmaal gerealiseerde kwaliteit wordt behouden.



Figuur 3.3 PDCA-cirkel

Dit model kan op verschillende niveaus worden toegepast: zowel de individuele medewerker kan het hanteren (bij de voorbereiding, uitvoering, evaluatie en bijsturing van zijn opdracht) als de organisatie in zijn geheel (Cuyvers, 2007:84). In paragraaf 3.5.3 wordt verder ingegaan op de PDCA-cirkel in relatie met het Overheidsontwikkelmodel.

3.3.3 Kwaliteitsverbetering en HRM

Schoemaker en Geerding (1991) stellen: 'De factor mens is de succesfactor voor organisaties in het realiseren van de strategie, in het succesvol functioneren'. Human Resource Management (HRM) is de functie in de organisatie die zich bezighoudt met vraagstukken rondom het werven, selecteren, aanwenden en ontwikkelen van menselijk potentieel in de organisatie in het licht van de strategische koers die de onderneming vaart. Bij de invoering van kwaliteitsmanagement kan niet worden voorbijgegaan aan de implicaties die dit heeft voor de HRM-functie binnen de organisatie (Van der Bij, e.d., 2006:169). De reden waarom de factor mens zo belangrijk is heeft met kennis te maken. Sinds een aantal jaren krijgt het managen van kennis -die relatief recent naast arbeid, kapitaal en grondstoffen is erkend als essentiële productiefactor- veel aandacht (Van Duivenboden & Lips, 2005:399).

Kennis is volgens Nonaka & Takeuchi te verdelen in expliciete kennis en impliciete kennis (1999:71). Vooral impliciete kennis -kennis die is opgeslagen in de hoofden en handen van deskundigen- legt de link met HRM: hoe zorgen we ervoor dat we de juiste medewerkers met de juiste kennis op de juiste tijd op de juiste plaats hebben?

Hier ligt nadrukkelijk de koppeling tussen kennis en competenties. Gaat het bij expliciete kennis vooral over 'kennen' en 'weten', bij impliciete kennis gaat het meer om 'kunnen' (Horn, 2004). Het effectief omgaan met kennis, kennismanagement, is niet eenvoudig. Kennismanagement in de publieke sector vindt voorsnog vooral toepassing ten behoeve van de bedrijfsvoering en beleidsuitvoering (Van Duivenboden & Lips, 2005:413). Het primaire werkproces van de gemiddelde (semi)overheidsorganisatie is vrijwel allen gericht op het produceren, uitwisselen en verwerken van informatie en kennis. Daarmee kenmerkt de publieke sector zich bij uitstek door kennisintensiteit (Noordegraaf, Van Twist & Wesseling, 2003). In hoofdlijnen heeft kennismanagement steeds betrekking op het managen van de productiefactor kennis waarbij getracht wordt het rendement te optimaliseren door (1) processen van kennisdeling te organiseren, (2) een open samenwerkingscultuur te bevorderen en (3) de infrastructuur en instrumentarium te leveren om deze processen en cultuur te faciliteren (Van Duivenboden & Lips, 2005:400). Via processen van socialisatie (impliciete kennis uitwisselen), externalisatie (impliciete kennis expliciteren), combinatie (expliciete kennis uitwisselen) en internalisatie (expliciete kennis omzetten naar impliciete kennis) wordt kennis gedeeld en nieuwe kennis gecreëerd. Deze wijze van kenniscreatie draagt bij aan de (kern)competenties van de organisatie en haar medewerkers (Van Duivenboden & Lips, 2005:402).

3.4 Bedrijfsvoering en bedrijfsvoeringstechnieken

*Bedrijfsvoering betreft de bedrijfsprocessen binnen een gemeente om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren alsmede de sturing en beheersing daarvan*⁴. In bijlage 4 is duidelijk weergegeven uit welke elementen bedrijfsvoering bestaat.

Zoals gezegd heeft kwaliteit zowel te maken met de kenmerken van een proces als met de kenmerken van output/resultaat. Om het proces te sturen om tot output te komen worden bedrijfsvoeringstechnieken ingezet. Hakvoort & Klaassen (2008:18) omschrijven bedrijfsvoeringstechnieken *als analytische hulpmiddelen voor de sturing en beheersing van voortbrengingsprocessen van organisaties*.

Het inzetten van bedrijfsvoeringstechnieken in overheidsorganisaties komt voort uit de stroming New Public Management (NPM). De stroming is ontstaan door onvrede over het functioneren van de overheid in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Met NPM groeide de overtuiging dat algemene managementtechnieken (uit het bedrijfsleven) feitelijk functioneel toepasbaar waren op elk terrein, dus ook binnen het publieke domein (Hakvoort en Klaassen, 2008:22). De publicatie van Osborne en Gaebler in 1992, 'Reinventing Government', gaf de NPM-stroming een nieuwe impuls. Zij hebben in hun boek tien leidende principes aangegeven waardoor overheidsorganisaties meer ondernemend zouden kunnen worden ten opzichte van de samenleving (Osborne & Gaebler, 1992). Overheden, wereldwijd, zijn met deze principes aan de slag gegaan. Ringeling oppert dat waarschijnlijk geen bestuurskundige publicatie zoveel aandacht heeft gekregen, en zoveel gevolgen heeft gehad (Ringeling, 2004:20).

Hakvoort & Klaassen geven aan dat NPM erop is gericht om processen, procedures en werkwijzen van overheidsorganisaties te modelleren naar de evenbeelden uit de private sector. Echter, wat geldt voor het toepassen van kwaliteitsmanagement in de publieke sector, geldt ook voor bedrijfsvoeringstechnieken. Gebruik en toepassing van bedrijfsvoeringstechnieken binnen de publieke sector zijn niet zonder meer te vergelijken met die binnen de private sector. De waardencomplexen van publiek en privaat kunnen een spanning opleveren tussen legaliteit, legitimiteit, behoorlijk bestuur, primaat van de politiek en

⁴ *Basisonderzoek bedrijfsvoering. Algemene Rekenkamer (2003).*

democratische controle enerzijds, en bedrijfsmatigheid, zakelijkheid, productiviteit, effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit anderzijds (Hakvoort & Klaassen, 2008:21). Hakvoort & Klaassen zien het dan ook als een uitdaging om met de conflicterende waardencomplexen verantwoord om te gaan.

Algemeen streven bij het betrekken van kwaliteit bij bedrijfsvoering is de integrale verbetering van het voortbrengingsproces van producten inclusief de waardering van cliënten en producten (financiers en politici) (Hakvoort & Klaassen, 2008:189). Voordat de organisatie aan de slag kan met het verbeteren van de kwaliteit van de bedrijfsvoering zou de organisatie moeten nagaan of zij voldoen aan acht voorwaarden (Hakvoort & Klaassen, 2008:190). Deze voorwaarden zijn:

1. Kwaliteitsverbetering en bedrijfsvoering binnen een organisatie dient beschouwd te worden als totaalproces en niet als een optelsom van aparte of specifieke acties. Uiteraard leveren aspectgerichte verbeteringen wel een bijdrage aan het geheel.
2. Het topmanagement moet kwaliteitsacties en bedrijfsvoering (organisatieverandering of reorganisatie) initiëren en uitdragen.
3. Kwaliteit en bedrijfsvoering moet ieders verantwoording zijn en niet een speciale taak zijn voor een groep of een commissie uit de organisatie.
4. De samenhang tussen kwaliteit en kosten moet niet worden vermeden maar in een zo vroeg mogelijk stadium aan de orde worden gesteld. Dat inzicht dat er een samenhang bestaat tussen kosten, bedrijfsvoering en kwaliteitsverbetering is een extra stimulans om de samenhang te bestuderen.
5. Het management van een organisatie dient reeds in een vroeg stadium van het verbetertraject duidelijk te maken dat mogelijke veranderingen in banen en functies niet te vermijden zijn.
6. Kwaliteitsverbetering dient gepaard te gaan met evaluatie en meetprocedures. Prestatiemetingen vormen de basis van bedrijfsvoering en kwaliteitsmanagement.
7. Prestatiemetingen omvatten observaties, cliëntenmetingen, performance indicatoren, en evaluaties.
8. De meetprocedures dienen zich in het bijzonder te richten op de klanten of gebruikers van de producten of diensten van de organisatie.

Cuyvers (2007:38) heeft eveneens als Hakvoort & Klaassen een aantal voorwaarden opgesteld waaraan een organisatie moet voldoen om kwaliteitsontwikkeling succesvol te laten zijn. Deze komen op een aantal punten overeen. Op een aantal punten wijkt het rijtje af. Het rijtje van Cuyvers ziet er als volgt uit:

- 1) Betrokkenheid van de leidinggeevenden;
- 2) De organisatiecultuur moet integrale kwaliteitsontwikkeling mogelijk maken;
- 3) Opleiding;
- 4) Motivatie;
- 5) Inzicht in de effecten;
- 6) Een organisatiebrede en holistische benadering;
- 7) Integratie in het beleid.

Zo stelt Cuyvers (2007) eveneens dat betrokkenheid van leidinggeevenden een belangrijke kritische succesfactor is. Zonder actieve deelname en betrokkenheid van de top is succes uitgesloten. Maar, betrokkenheid is niet genoeg. Pas wanneer het voor iedereen in de organisatie duidelijk is dat ook de top zichzelf inspant om enerzijds zelf kwaliteitsvol te werken en anderzijds kwaliteit mogelijk te maken, krijgt kwaliteitsontwikkeling de nodige draagkracht vanuit de hele organisatie (Cuyvers: 2007:38).

Naast de betrokkenheid van leidinggevenden moet ook een cultuur binnen de organisatie aanwezig zijn die invoering van integrale kwaliteitsontwikkelingsprojecten mogelijk maakt. Het begrip 'organisatiecultuur' wordt omschreven als *'een geheel van waarden en normen van de leden van een organisatie in verband met datgene wat de organisatie wil bereiken en de daaruit vloeiende gedragspatronen'* (Cuyvers, 2007:39).

Een organisatiecultuur die de invoering van een veranderingsproject ondersteunt moet ten minste voldoen aan vier kenmerken. (1) Relaties moeten voldoende open zijn. (2) Het denken en handelen van iedereen in de organisatie moet klantgericht zijn. (3) De organisatie moet voldoende innovatief gericht zijn zodat een ingrijpende verandering als een veranderingsproject aansluit bij een reeds bestaande mentaliteit. (4) Iedereen moet een positief-kritische houding innemen tegenover de eigen prestaties en die van de organisatie. Iedereen moet willen leren, zich willen verbeteren en het eigen handelen bespreekbaar stellen, waarbij territoriumgedrag uit den boze is (Cuyvers, 2007:40). Vooral dit laatste kenmerk is een lastig punt omdat overheidsorganisaties kunnen worden aangemerkt als een professionele bureaucratie in termen van Mintzberg (1992) waarbij de autonomie en het zelfbeslissingsrecht van de professionele medewerkers centraal staat. Samenwerking en openheid is niet vanzelfsprekend (Cuyvers, 2007:40).

Cuyvers (2007:43) vindt het belangrijk dat iedereen in de organisatie geleidelijk vertrouwd raakt met de basisideeën van kwaliteitsontwikkeling. Daarvoor is opleiding nodig. Zonder die opleiding ervaren medewerkers al snel alles wat met kwaliteit te maken heeft als een extra belasting en een miskenning van de inspanningen die ze al leveren.

Evenals Hakvoort & Klaassen (2008:190) stelt Cuyvers dat het hebben rondlopen van een paar enthousiaste kwaliteitsmedewerkers niet voldoende is. Alle niveaus van de organisatie moeten zich engageren met kwaliteitsontwikkeling en met elkaar communiceren over de verschillende fasen van het proces en over de positieve en negatieve ervaringen. Kwaliteitsontwikkeling betekent ook dat de organisatie op een systematische manier leert uit ervaringen (Cuyvers, 2007:45).

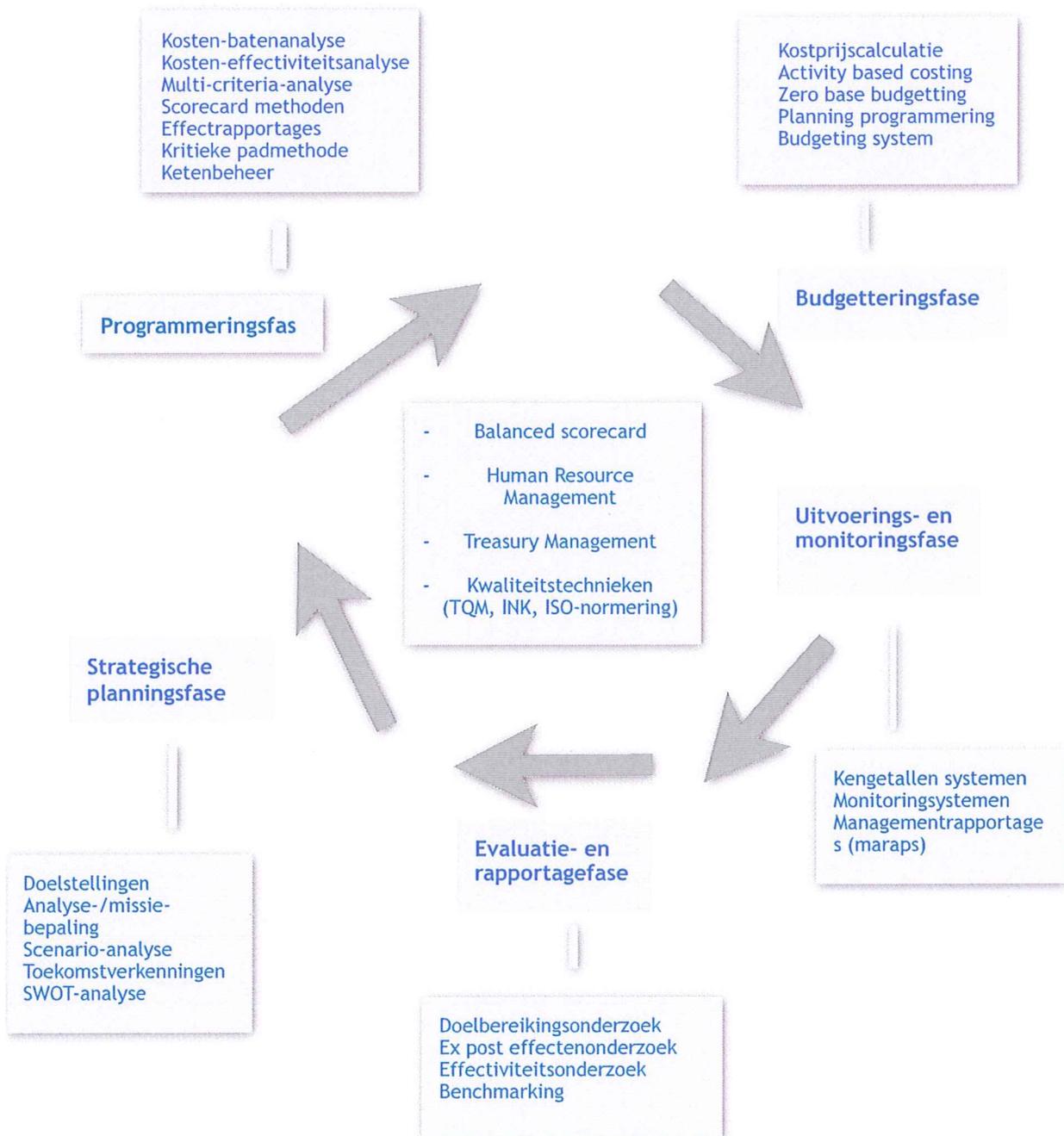
Tot slot is het belangrijk dat de organisatie zicht heeft op wat men uiteindelijk wil bereiken. Uitgangspunt van kwaliteitsgericht werken moet het uiteindelijke doel zijn, namelijk tevredenheid bij medewerkers, doelgroepen en derden (Cuyvers, 2007:45).

Inzetten van bedrijfsvoeringstechnieken

Hakvoort & Klaassen hebben zich afgevraagd wat de meest logische manier is om de bedrijfsvoeringstechnieken in te zetten in de bedrijfsvoering van een overheidsorganisatie. Als kapstok hanteren zij de logica van de plannings- en controlcyclus. Hierbij wordt uitgegaan van de volgende fasen:

- strategische planningsfase;
- programmeringsfase;
- budgetteringsfase;
- uitvoerings- en monitoringsfase;
- evaluatiefase.

Evenals bij kwaliteitsmanagement moet eerst missie, doelstellingen en strategie duidelijk zijn alvorens over te gaan naar de programmeringsfase, enzo verder. De doelstellingen moeten nog vertaald worden in concrete plannen, jaarplannen, programma's en projecten. Als deze fasen worden aangehouden, dan kan een toewijzing van technieken ten behoeve van de bedrijfsvoering als volgt plaatsvinden (Hakvoort & Klaassen, 2008:23)



Figuur 3.4 Planning- en controlcyclus (uit: Hakvoort & Klaassen, 2008:23)

Voordat die meer concrete stappen gezet kunnen worden is het nuttig om inzicht te krijgen in de actuele stand van zaken van een organisatie (Hakvoort & Klaassen, 2008:48). Hakvoort & Klaassen beschrijven in hun boek (2008) drie methoden voor zelfevaluatie en strategie-ontwikkeling, namelijk de Balanced scorecard, het INK-model en SWOT-analyse. Verderop in dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op het Overheidsontwikkelmodel, de overheidsvariant van het INK-model, als diagnose- en sturingsmodel. Dit model wordt gebruikt door de gemeente Nuenen.

Meten = weten

Om het proces en output/resultaat te sturen en te beoordelen moet informatie beschikbaar zijn. Het is voor overheidsorganisaties een hele opgave om informatie te verzamelen over het proces en de output/resultaat. Dit komt door, bijvoorbeeld:

- Het niet helder formuleren van doelen of het niet kwantitatief invullen van doelen. Hierdoor ontbreekt het aan duidelijke referentiepunten aan de hand waarvan kan worden gemeten of men de productiemiddelen effectief en efficiënt inzet.
- De output/resultaat is vaak niet eenvoudig te typeren omdat ze voor degenen voor wie ze bestemd zijn meerdere waarden kunnen vertegenwoordigen (waarden- of doelcomplexiteit). Door middel van indicatoren zijn ze daardoor niet eenduidig in beeld te brengen.
- De output/resultaat is vaak niet homogeen. Ze kunnen variëren van tijd en plaats, omdat ze vaak naar gelang de omstandigheden (moeten) worden aangepast (Hakvoort & Klaassen, 2008:99).

Als een overheidsorganisatie deze hindernissen niet neemt, krijgt ze nooit goede kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over de voortgang van de processen in de organisatie en kan het management niet naar behoren functioneren (Hakvoort & Klaassen, 2008:99). Zonder kwalitatief goede informatie kunnen nooit goede besluiten worden genomen. In onderstaande figuur zijn de ambities van beleid en bedrijfsvoering opgenomen. Om tot kwalitatief goede informatie te komen om prestaties van overheidsorganisaties te kunnen meten en te verbeteren is het van belang om eerst indicatoren te ontwikkelen en te gebruiken (Hakvoort & Klaassen, 2008:21). Een indicator is *'een grootheid waarmee een aspect van een productieproces kan worden gemeten'* (Hakvoort & Klaassen, 2008:100). Om te kunnen meten is het belangrijk dat indicatoren SMART worden geformuleerd: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Door het voortbrengingsproces op te splitsen naar fasen ontstaan inputindicatoren, procesindicatoren, outputindicatoren en effectindicatoren (Hakvoort & Klaassen, 2008:101). In onderstaand schema worden de ambities van beleid en bedrijfsvoering schematisch weergegeven.



Figuur 3.5 De ambities van beleid en bedrijfsvoering⁵.

In dit onderzoek wordt de term prestatie indicator in plaats van outputindicator gebruikt. Een prestatie indicator is gericht op het resultaat van de activiteit (de prestatie) en meet in welke mate de doelstelling van het productieproces c.q. het dienstverleningsproces wordt bereikt. Een effectindicator meet de beoogde maatschappelijke effecten, dat wil zeggen de gevolgen van de beleidsdoelstellingen in de samenleving. Al deze indicatoren geven informatie over aspecten van het voortbrengingsproces. Informatie wordt opgenomen in een managementinformatiesysteem. In de literatuur worden verschillende omschrijvingen gegeven maar in dit onderzoek wordt de omschrijving die Hakvoort & Klaassen (2008:103) geven aangehouden: managementinformatiesysteem is een algemene term voor alle managementsystemen, zowel systemen die handmatig worden bijgehouden als computergefaciliteerde, die door het management kunnen worden ingezet en gebruikt ten behoeve van de controlfunctie (Hakvoort & Klaassen, 2008:103). Ook de term 'monitoring' wordt vaak gebruikt binnen overheidsorganisaties. Deze term is gereserveerd voor de 'kritische volg- en rapportagefunctie' van de geplande activiteiten in een jaarplan of bestuursovereenkomst binnen een organisatie (Hakvoort & Klaassen, 2008:103).

⁵ Rapport Staat van de beleidsinformatie 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2004, 30 116, nrs. 1-2, blz. 56)

3.5 Koppeling 'kwaliteit' aan 'bedrijfsvoeringstechnieken' door het inzetten het Overheidsontwikkelmodel

Toepassing van bedrijfsvoeringstechnieken binnen overheidsorganisaties is onder meer gericht op de verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering (Hakvoort & Klaassen, 2008:108). Het INK-model is een instrument ter verbetering van de bedrijfsvoering van de organisatie, waarbij tijdens het proces van evaluatie de relevante aspecten en factoren van een organisatie tegelijkertijd en in samenhang aandacht krijgen (Hakvoort & Klaassen, 2008:147). Simpel gezegd, alle aandachtsgebieden van het Overheidsontwikkelmodel samen vormen de bedrijfsvoering.

3.5.1 Achtergrond Overheidsontwikkelmodel

Het INK-model is de Nederlandse versie van het European Business Excellence Model, ontwikkeld door de European Foundation for Quality Management (EFQM). In 1988 werd de EFQM opgericht door veertien vooraanstaande Europese multinationale ondernemingen om de grondbeginselen van Total Quality Management (TQM) te bevorderen. Het Nederlandse benaming voor TQM is integrale kwaliteitsontwikkeling.

Het Excellence Model helpt organisaties bij het streven naar uitmuntendheid door een permanente verbetering van kwaliteit (Cuyvers, 2007: 139). Het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK) heeft op basis van het Excellence Model een afgeleid model, het zogenaamde INK-managementmodel ontwikkeld. Hakvoort & Klaassen (2008:147) verwoorden het INK-managementmodel als een instrument ter verbetering van de bedrijfsvoering van de organisatie, waarbij tijdens het proces van evaluatie de relevante aspecten en factoren van een organisatie tegelijkertijd en in samenhang aandacht krijgen.

Zowel organisaties in de private sector als organisaties in de publieke sector zijn met dit model aan de slag gegaan (Thomassen, 2007:101). Echter, overheidsorganisaties liepen tegen de beperking aan dat het model weinig rekening houdt met de waardenpluriformiteit die binnen overheidsorganisaties per definitie aanwezig is (Hakvoort & Klaassen, 2008:15). Zoals in paragraaf 3.2 is beschreven spelen vier rationaliteiten binnen overheidsorganisaties een rol (Hakvoort & Klaassen, 2008:16):

- politieke rationaliteit (wie is voor wat verantwoordelijk?);
- technische rationaliteit (effectiviteit, type oplossingen);
- juridische rationaliteit (rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, rechtvaardigheid);
- economische rationaliteit (kosten problematiek).

Het INK-model heeft vooral aandacht voor de economisch rationaliteit terwijl in het openbaar bestuur, de juridische en politieke rationaliteit een dominantere rol spelen. Het Overheidsontwikkelmodel is een vernieuwde versie van het Kwaliteitsmodel voor Overheidsorganisaties. Het Overheidsontwikkelmodel is de overheidsvariant van het INK-managementmodel en wordt sinds 1997 vooral bij decentrale overheden gebruikt. Het Overheidsontwikkelmodel heeft aandacht voor alle vier de rationaliteiten die altijd aanwezig zijn.

In perspectief:

Europa	Nederland / private sector	Nederland / publieke sector
EFQM-Excellence Model	INK-model	Overheidsontwikkelmodel

Figuur 3.6 Ordening kwaliteitsmodel

Toepassingsmogelijkheden

Het Overheidsontwikkelmodel is de bril waardoor naar kwaliteit wordt gekeken (diagnosemodel) maar ook een instrument voor organisatieontwikkeling (sturingsmodel). Het Overheidsontwikkelmodel wil handvaten bieden om structureel en stelselmatig te kijken naar de organisatie. Naast het gebruik als diagnose-instrument kan het model gebruikt worden als kapstok om lopende (ontwikkel)projecten aan te hangen. Dit zorgt voor overzicht van alle projecten in de organisatie. Door de projecten in het model te plaatsen worden ook 'witte vlekken' zichtbaar die negatief kunnen werken op een integrale benadering. Ook kan het model als indelingskader (format) dienen voor plannen (afdelingsplannen, directieplan, projectplan (Bestuursacademie Nederland, 2009:18).

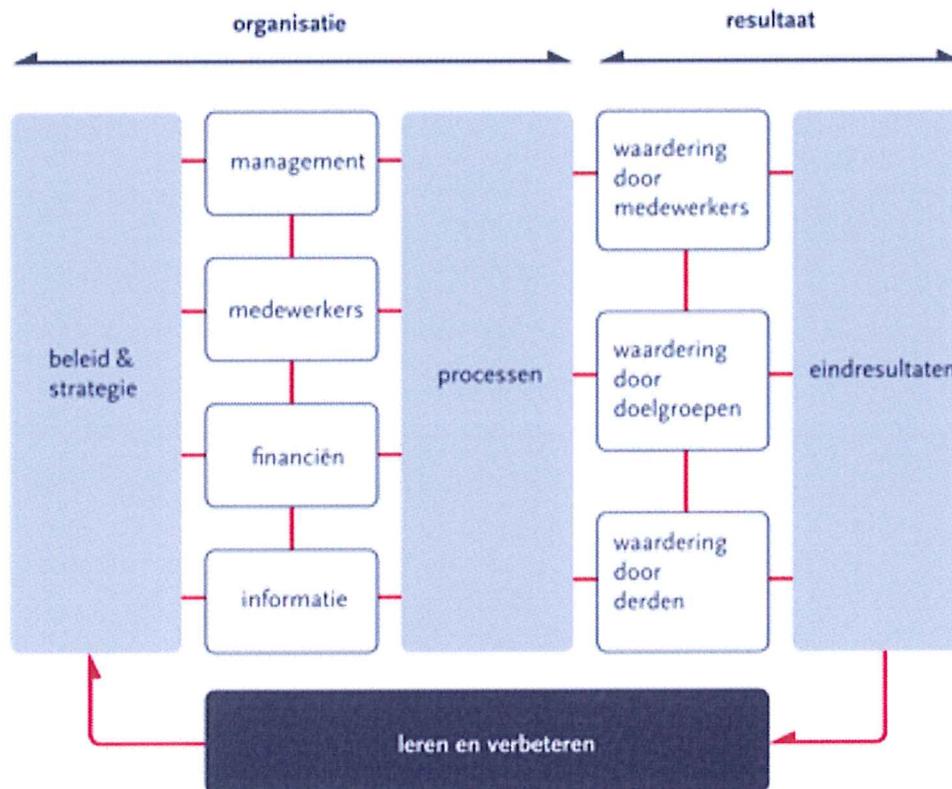
Een ontwikkelingstraject bestaat uit de volgende fasen (Bestuursacademie Nederland, 2009:8):

- 1) Oriëntatie: de organisatie denkt na over de wijze waarop met ontwikkelingen moet worden omgegaan en wat de uiteindelijke resultaten moeten zijn. Vaak wordt deze activiteit vanuit het management geïnitieerd. Het resultaat van deze oriëntatie kan het inzetten van het Overheidsontwikkelmodel zijn.
- 2) Diagnose: er wordt een diagnose van de bestaande situatie uitgevoerd. Er wordt als het ware een 'foto' gemaakt waarin de stand van zaken van de bedrijfsvoering wordt vastgelegd. Dit kan door het uitvoeren van een audit of door gebruikmaking van resultaten van andere uitgevoerde onderzoeken. Het uiteindelijke resultaat is een beeld van de bestaande situatie.
- 3) Selectie: de huidige situatie afzetten tegen de ambities. Op basis van deze confrontatie bepaalt de organisatie prioriteiten. Hier kan onderscheid worden gemaakt tussen ontwikkelpunten op de korte, middellange en lange termijn die nodig zijn om de ambities te realiseren.
- 4) Implementatie: na selectie worden de ontwikkelpunten (planmatig) uitgevoerd. Het is de bedoeling dat ze een herkenbaar element worden van de bedrijfsvoering. Ze maken bij voorkeur deel uit van de reguliere Planning&Control-cyclus.

Het begrip 'audit' verdient nog enige toelichting. Het negatief beeld dat het houden van een audit kan oproepen is vooral te danken aan de NEN-ISO-normen die volgens Dorr (2009) zeer sterk aan productieprocessen zijn gerelateerd en waar de klant nauwelijks expliciet in beeld komt. Ook de gemeente Nuenen werkt met audits maar omdat ze deel uitmaken van het Overheidsontwikkelmodel is er veel meer aandacht voor de waardering van medewerkers, doelgroepen en derden. Ook heeft het model aandacht voor 'leren en verbeteren' waardoor het meer een leermodel is dan een afrekenmodel. Door het uitvoeren van de audit kan het verschil tussen opzet (ambities, beleid en afspraken die zijn vastgelegd in documenten) en implementatie (werking in de alledaagse praktijk van ambities, beleid en afspraken) in beeld worden gebracht. Dit wordt gedaan door het besturen van documenten en het interviewen van relevante betrokkenen. De resultaten van een audit worden in een auditrapport samengevat. Het is aan het management om medewerkers duidelijk te maken dat de verkregen informatie wordt gebruikt om van te leren. Hieronder wordt het model nader toegelicht.

3.5.2 Opbouw van het Overheidsontwikkelmodel

Het Overheidsontwikkelmodel bestaat uit elf gebieden. Alle gebieden samen omvatten de hele bedrijfsvoering van de organisatie. De gebieden zijn verdeeld in organisatiegebieden en resultaatgebieden en het veld 'leren en verbeteren'. Elk gebied wordt in deelgebieden onderscheiden. In bijlage 5 is een overzicht van de organisatie- en resultaatgebieden opgenomen. In deze bijlage worden de organisatie- en resultaatgebieden, evenals de deelgebieden toegelicht.



Figuur 3.7 Overheidsontwikkelmodel (uit: Bestuursacademie Nederland, 2009:9)

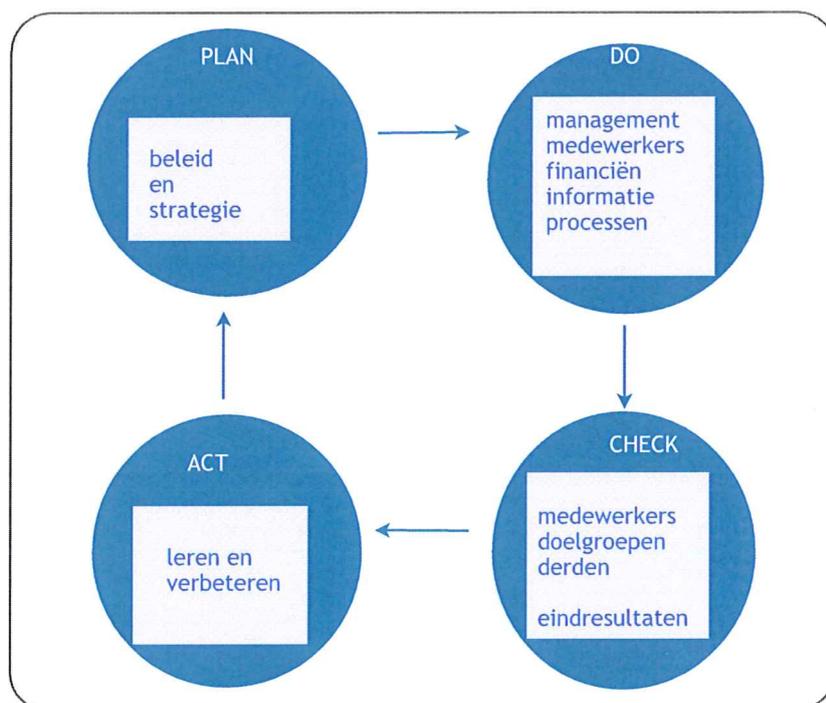
Overheidsorganisaties organiseren en voeren activiteiten met een bepaald doel uit (beleid en strategie). De organisatiegebieden zijn de gebieden waarmee het management (en het bestuur) de overheidsorganisatie inricht en bestuurt. Ze zet middelen in (financiën, medewerkers, informatie en processen) om beoogde doelen/effecten te kunnen bereiken. Deze doelen kunnen heel verschillend zijn. De rode draad is het realiseren van maatschappelijke effecten. Liefst tegen zo laag mogelijke kosten. Of de uitgevoerde activiteiten ook daadwerkelijk hebben geleid tot het gewenste doel wordt gemeten in de resultaatgebieden. De verbindingslijnen tussen de aandachtsgebieden geven aan dat het model een integraal karakter heeft. Alle onderdelen van het Overheidsontwikkelmodel werken in op elkaar en daarom mag de organisatie en haar resultaat niet worden losgekoppeld van elkaar (Bestuursacademie Nederland, 2009:9). In procestermen zijn de organisatiegebieden de input om te komen tot output, de resultaten.

Veld 11 is 'leren en verbeteren'. Op basis van de resultaten uit de resultaatgebieden (check-fase) moet in de organisatie worden nagedacht over de vraag welke gevolgen de resultaten van metingen hebben. Als bij de meting wordt geconstateerd dat een doelstelling niet is gehaald, dan kan dat verschillende gevolgen hebben. Er kan worden besloten de doelstelling aan te passen door hem minder ambitieus te formuleren. De doelstelling kan ook worden gehandhaafd en er kunnen meer of andere middelen worden ingezet om de doelstelling alsnog te halen. Ook kan worden gekozen voor een andere manier van werken. Daarnaast blijft de mogelijkheid bestaan om nog aanvullend onderzoek te doen naar de redenen waarom de doelstelling niet is behaald.

3.5.3 PDCA-cirkel en de aandachtsgebieden

Veld 11 kan worden gezien als een feedback-lus. Dit verbeteringsmechanisme in het model is gebaseerd op de PDCA-cirkel (Van der Bij, e.a, 2006:366). Aan het begin van 2011it hoofdstuk is kort ingegaan op dit instrument.

De PDCA-cirkel is ten eerste een cirkel die de tien velden met elkaar verbindt. Beleid en strategie wordt in de planfase (PLAN) ontwikkeld. Om te komen tot een doel (strategie) moeten vervolgens activiteiten op het gebied van management, medewerkers, financiën, informatie en processen worden uitgevoerd (DO). Om te achterhalen of het doel is bereikt moet worden gemeten bij medewerkers, doelgroepen, derden en eindresultaten (CHECK). De uitkomsten van de metingen worden vervolgens geëvalueerd en op basis daarvan worden vervolgacties vastgesteld (ACT). Na deze fase wordt weer overgegaan op de planfase. De valkuil is dat overheidsorganisaties vaak gericht zijn op het maken van plannen (PLAN) en enthousiast van start gaan (DO) maar niet kijken of het beoogde doel bereikt is (CHECK) en, eventueel, op basis van de uitkomsten, aanpassingen doen (ACT) (Bestuursacademie Nederland, 2009:11). Ten tweede is het ook een regelmechanisme binnen de afzonderlijke aandachtsgebieden (Van der Bij, e.a., 2006:366) (Cuyvers, 2007:84).



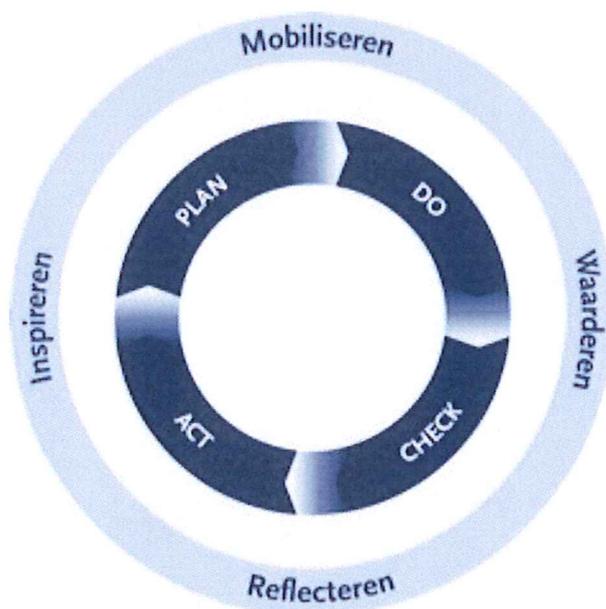
Figuur 3.8 Het Overheidsontwikkelmodel in de PDCA-cirkel

3.5.4 IMWR-cirkel en de aandachtsgebieden

Naast de PDCA-cirkel speelt de IMWR-cirkel een rol in het Overheidsontwikkelmodel. Het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK) heeft in haar uitgave van 2008 de INWR-cirkel geïntroduceerd. IMWR staat voor Inspireren (prikkelen van de geest), Mobiliseren (benutten van inspiratie en ontwikkelen van kwaliteiten van betrokkenen), Waarderen (bepalen wat van waarde is en erkenning geven) en Reflecteren (tijd nemen om terug te kijken). Aandacht voor het samenspel en de samenwerking, voor de drijfveren en de ruimte en visies van de verschillende mensen binnen de organisatie is een cruciale factor voor succes.

Naast de rationele, analytische en lineaire invalshoek spelen veranderkundige inzichten en emotie en intuïtie een belangrijke rol ⁶.

De elementen van de IMWR komen vooral tot uiting in het Human Resource Management en bepalen voor een groot gedeelte ook de cultuur van een organisatie. Deze cirkel gaat er vanuit dat medewerkers een cruciale rol spelen in de ontwikkeling van de organisatie. Door het inzetten van de IMWR-cirkel krijgen de 'zachte' elementen een herkenbare plaats naast de 'harde' onderdelen van de PDCA-cirkel (Bestuursacademie Nederland, 2009:11). In het Overheidsontwikkelmodel worden deze elementen zichtbaar, bijvoorbeeld, bij het deelgebied 'Inspireren', onder 'Management'. 'Mobiliseren', 'Waarderen' en 'Reflecteren' bij 'Medewerkers' en 'Waardering door medewerkers'.



Afbeelding 3.9 PDCA- en IMWR-cirkel samengevoegd (uit: Bestuursacademie Nederland, 2009:11)

3.5.5 Het Overheidsontwikkelmodel: vier ontwikkelingsfasen

Overheidsorganisaties verschillen van elkaar. De politiek, de omgeving, het leiderschap/management, de omvang, de ambitie en de geschiedenis zijn elementen die bepalend zijn voor de manier waarop de organisatie wordt bestuurd en hoe de bedrijfsvoering is ingericht. Deze verschillen komen terug in de verschillende ontwikkelingsfasen die in het Overheidsontwikkelmodel worden onderscheiden.

De fasering geeft aan welke kenmerken bij een bepaalde fase van ontwikkeling horen. De ontwikkeling verloopt van een relatief eenvoudige vorm van bedrijfsvoering naar complexere vormen. Het Overheidsontwikkelmodel gaat uit van vier fasen. De fasen zijn genoemd naar hun meest kenmerkende eigenschap (Bestuursacademie Nederland, 2009:17).

⁶ <http://www.ink.nl/nl/p4bd80e5bc3a81/de-ink-filosofie> (geraadpleegd op 15 december 2010)

Fase 1: Activiteit georiënteerd

In deze fase is de organisatie vooral gericht op het goed uitvoeren van (losstaande) activiteiten. De activiteiten hebben tot doel om een (deel)product of dienst te leveren. Is die activiteit afgerond dan zit het werk er vaak op en wordt met een nieuw product gestart. Het proces of de processen, waaruit samenhangende activiteiten zijn opgebouwd, zijn nog niet in beeld.

Fase 2: Proces georiënteerd

Beheersing van primaire processen staat centraal. Doelmatigheid van deze processen wordt punt van aandacht. Er komt stuurinformatie beschikbaar en er vinden organisatieaanpassingen plaats op basis van procesanalyse. Muntinga & Lagerveld geven mee dat in deze fase de organisatie de gevoeligheid voor incidenten wil verminderen en probeert erachter te komen wat er zich nu eigenlijk in de organisatie afspeelt. Metingen maken soms pijnlijk duidelijk dat er te weinig samenhang is in de activiteiten (2006:39).

Fase 3: Systeem georiënteerd

In deze fase wordt in alle geledingen van de organisatie systematisch gewerkt aan de verbetering van de organisatie als geheel. Het rondmaken van de PDCA-cirkel is herkenbaar voor de hele organisatie. Immers de ondersteunende processen zijn in deze fase beschreven en geïmplementeerd. Tevens is er samenhang tussen de primaire en ondersteunende processen.

Fase 4: Keten georiënteerd

Met ketenpartners worden afspraken gemaakt over het gezamenlijk realiseren van de beleidsdoelen. Er wordt gewerkt vanuit een win-win principe. Ketenbreed wordt intensief samengewerkt en er vindt uitwisseling van kennis en capaciteiten plaats.

De overgang van de ene naar de andere fase is geen lineair proces waarbij de ene stap keurig de andere volgt. Sterker nog, de ene fase komt boven op de andere; niet er voor in de plaats. Dit wordt ook wel voorgesteld als een ui met een aantal schillen. Laag op laag ontwikkelt de organisatie zich richting integrale kwaliteit. Alle schillen zijn daarvoor nodig: de ene schil steunt op de voorgaande. Daarbij is het wel zo dat als er een schil bij komt, daardoor het karakter van de onderliggende schillen verandert (Muntinga & Lagerveld, 2006:41).

3.5.6 De stappen in het Overheidsontwikkelmodel

Om met het model te werken moeten een aantal stappen worden doorlopen. De stappen verlopen als volgt. Er wordt een positiebepaling (quick scan) uitgevoerd. Door de positiebepaling wordt de huidige situatie van de bedrijfsvoering (met behulp van het model) in beeld gebracht. Een positiebepaling kan gericht zijn op het functioneren van de hele organisatie, maar ook kan een organisatieonderdeel (sector/ dienst/ afdeling/ eenheid) onderwerp van de positiebepaling zijn. Er zijn meerdere manieren om een positiebepaling uit te voeren: individueel of in groepsverband. Groepsverband verdient de voorkeur omdat op basis van discussie vaak een gezamenlijk beeld ontstaat. Aan de positiebepaling wordt in ieder geval deelgenomen door de leiding van de organisatie of organisatieonderdeel.

De Bestuursacademie Nederland heeft een handboek met stellingen samengesteld. Deze stellingen worden voorgelegd aan de deelnemers van de positiebepaling. Op deze manier is het mogelijk dat deelnemers beargumenteerd kunnen aangeven in welke ontwikkelingsfase de organisatie zich bevindt.

Het werken met een handboek betekent gestructureerd werken volgens het model (Muntinga & Lagerveld, 2006:29). Het resultaat van de positiebepaling is een verslag waarin de scores worden toegelicht.

Om de resultaten van de positiebepaling in breder verband te toetsen worden audits uitgevoerd. Hierdoor kan het verschil tussen opzet (ambities, beleid en afspraken die vastgelegd zijn in documenten) en implementatie (werking in de alledaagse praktijk van ambities, beleid en afspraken) in beeld worden gebracht. Het doel van een audit is het objectiveren van de uitkomsten van de positiebepaling. Het auditteam onderzoekt of er objectieve bewijslast is voor de scoring van de positiebepaling. Zowel de scores van de profielschets als van de audit worden opgenomen in een profielschets en een spinnenweb.

3.5.7 Profielschets en spinnenweb

Om een duidelijk totaalbeeld van een organisatie (organisatieonderdeel) te krijgen, worden de gemiddelde scores op de verschillende aandachtsgebieden en deelaspecten in een profielschets en spinnenweb geplaatst. Het spinnenweb geeft een totaaloverzicht van de behaalde scores op de tien aandachtsgebieden. In de profielschets zijn de aandachtsgebieden verder opgesplitst naar deelgebieden. Uit het spinnenweb en de profielschets kunnen gegevens voor een verbeterplan worden gedestilleerd (Van der Bij, e.a., 366).

De volgende aandachtspunten zijn van belang bij het trekken van conclusies uit het spinnenweb en de profielschets (Van der Bij, e.a., 2006:366):

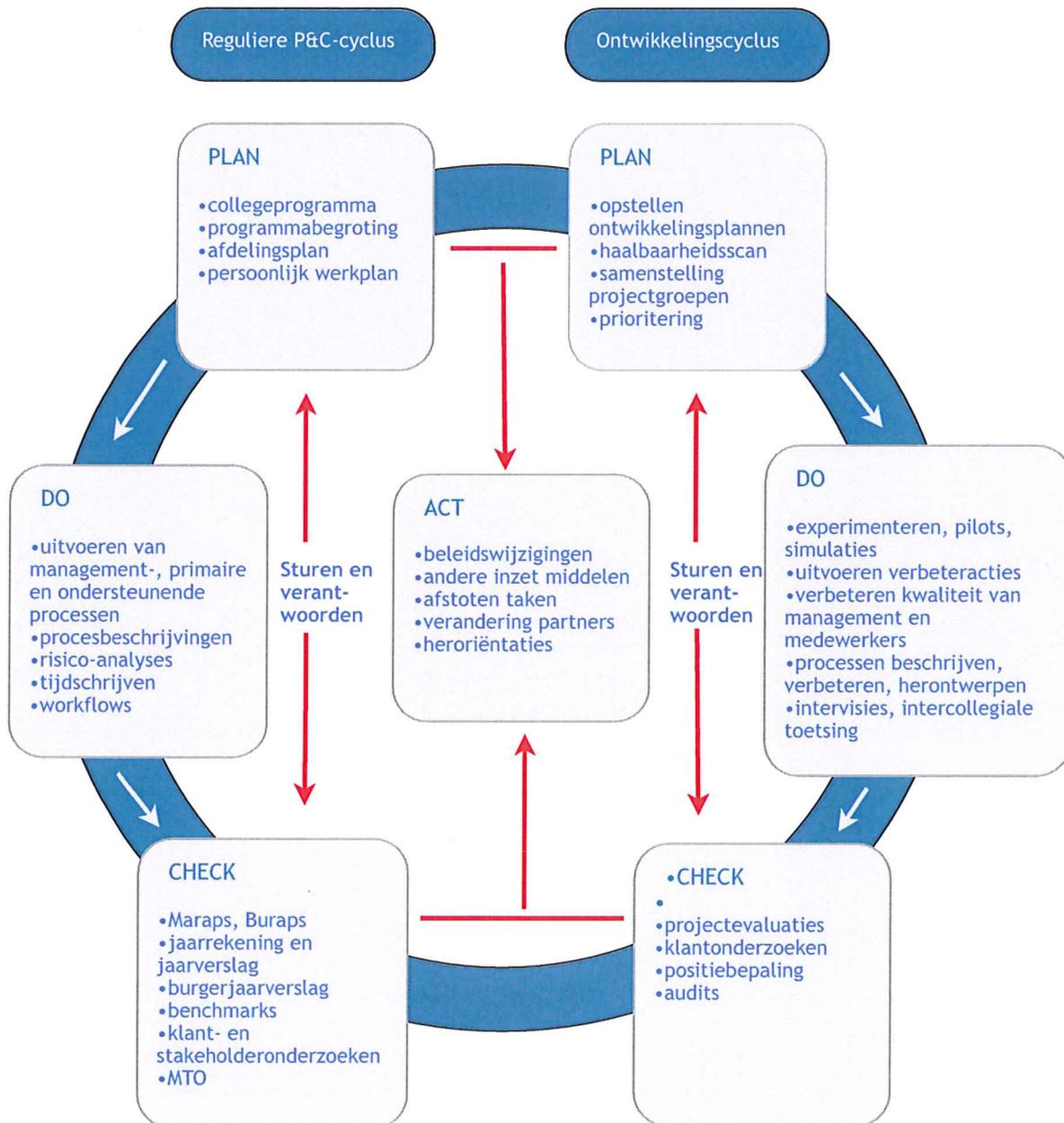
1. De continuïteit van de organisatie is, als het spinnenweb een zo rond mogelijke tekening laat zien, het beste gewaarborgd. De aandachtsgebieden die een relatief negatieve score behaald hebben, dienen als eerste aangepakt te worden.
2. De profielschets laat niet alleen zien welke aandachtsgebieden slecht scoren, maar geeft ook inzicht in welke deelaspecten hier verantwoordelijk voor zijn. De deelaspecten die relatief slecht scoren, hebben de hoogste prioriteit om verbeterd te worden.
3. De score in de resultaatgebieden wordt door het onderbreken van relevante informatie negatief beïnvloed. De behaalde score is slecht, niet omdat het prestatieniveau van de organisatie onder de maat is, maar omdat er geen informatie beschikbaar is om de prestatie te beoordelen.
4. Aangezien resultaten nauwelijks op genomen maatregelen, zijn de behaalde scores in organisatiegebieden meestal hoger dan in de resultaatgebieden. Is dit niet het geval, dan is een kritische analyse van de gehanteerde maatstaven noodzakelijk.

Muntinga & Lagerveld vullen aan dat bij het lezen van het spinnenweb de spreiding en samenhang van belang zijn. Een regelmatig patroon geeft een evenwichtige ontwikkeling aan (Muntinga & Lagerveld, 2006:41-43).

3.5.8 Het Overheidsontwikkelmodel en de relatie met de PDCA- en P&C-cyclus

In het Overheidsontwikkelmodel wordt de P&C-cyclus gekoppeld aan de organisatiegebieden 'Financien' en 'Informatie' in combinatie met het gebied 'Eindresultaten'. De PDCA-cirkel, die ten grondslag ligt aan de plannen van aanpak, moet nauw aansluiten en onderdeel gaan uitmaken van de planning- en controlcyclus. Muntinga & Lagerveld (2006) geven aan dat alles wat wordt opgeschreven bij de organisatiegebieden, weer op een of andere manier terug te herkennen is in de behaalde resultaten. Op deze manier wordt in de planning- en controlcyclus zeer sterk de nadruk gelegd op het meten van, behalve financiële, ook niet-financiële resultaten. Het in de praktijk herkennen van de samenhang tussen beide cycli toont aan dat de organisatie de PDCA-methodiek beheerst en op een structurele manier inhoud geeft aan organisatieontwikkeling (Muntinga & Lagerveld, 2006:44).

Hakvoort & Klaassen geven aan dat het INK-model zowel aandacht schenkt aan evaluatie vooraf (ex ante) als evaluatie achteraf (ex post). Zo is het werken met het INK-model integreerbaar in de planning- en controlcyclus van de organisatie: planning geschiedt in het businessplan, het jaarplan en de bijbehorende begroting; control blijkt uit het jaarverslag (Hakvoort & Klaassen, 2008:31). In onderstaand schema wordt de koppeling tussen de ontwikkelingscyclus en de reguliere P&C-cyclus inzichtelijk gemaakt



Afbeelding 3.10 Relatie PDCA en P&C-cyclus (uit: Bestuursacademie Nederland, 2009:67)

3.5.9 Sterkte en zwakte van het Overheidsontwikkelmodel

De kracht het INK-model, en dus ook het Overheidsontwikkelmodel, is de gerichtheid op en aandacht voor de verschillende aandachtsgebieden van de organisatie. Een tweede cruciaal aspect van het model is de fasegewijze aanpak van het verbeteren van de organisatie of het beleid, vervolgens de herhaling van de zelfevaluatie en de ontwikkeling en evaluatie van verbeteringsvoorstellen (Hakvoort & Klaassen, 2008:148). Muntinga & Lagerveld (2006:45) vullen aan dat het model een gezamenlijke taal heeft ontwikkeld waardoor mensen binnen een organisatie kunnen praten over de kwaliteit van de organisatie, zonder te vervallen in clichés. *'Kwaliteit wordt gezien als een intersubjectief begrip; er kan alleen overeenstemming over worden bereikt door met elkaar in gesprek te gaan. Op deze manier worden verscheidende lagen uit de organisatie betrokken in het gesprek over en de verbetering van de kwaliteit'*.

Het model is daarom niet alleen geschikt voor kwaliteitsontwikkeling maar ook voor organisatieveranderingsprocessen (Muntinga & Lagerveld, 2006:45). Muntinga & Lagerveld geven als punt van zwakte van het INK-managementmodel dat het model de pretentie heeft de gehele werkelijkheid van organisaties 'af te dekken'. Hierdoor is het complex geworden. Dit geldt ook voor het Overheidsontwikkelmodel. Door te werken met elf gebieden vraagt het model veel van organisaties die ermee werken. *'Het communiceren over hoe het model werkt, welke techniek erachter zit en de vertaling van algemene termen in het model naar de specifieke context van de organisatie is lastig'* (Muntinga & Lagerveld, 2006:45). Een ander punt van kritiek betreft de veronderstelde relaties tussen de diverse aandachtsgebieden. Het model veronderstelt niet alleen relaties tussen de organisatiegerichte aandachtsgebieden en resultaatgerichte aandachtsgebieden, maar ook tussen de organisatiegerichte gebieden onderling. Echter, uit organisatie-theoretisch onderzoek (zie bijvoorbeeld Woodward, 1965) blijkt niet deze duidelijke relatie. Met andere woorden, de organisatiekundige onderbouwing van het model ontbreekt. Het is niet duidelijk met behulp van welke kennis het model tot stand is gekomen en is onderbouwd (Van der Bij, e.a., 2006:367). Van der Bij (e.a., 2006:367) noemt verder als kritiekpunt het onderbelicht blijven van de veranderkundige vraagstukken bij het streven naar kwaliteitsverbetering. Wat daarbij opvalt is dat veranderen wordt gezien als een beheersbare en projectmatige uit te voeren activiteit (Van der Bij, e.a., 2006:367).

3.6 Conclusie

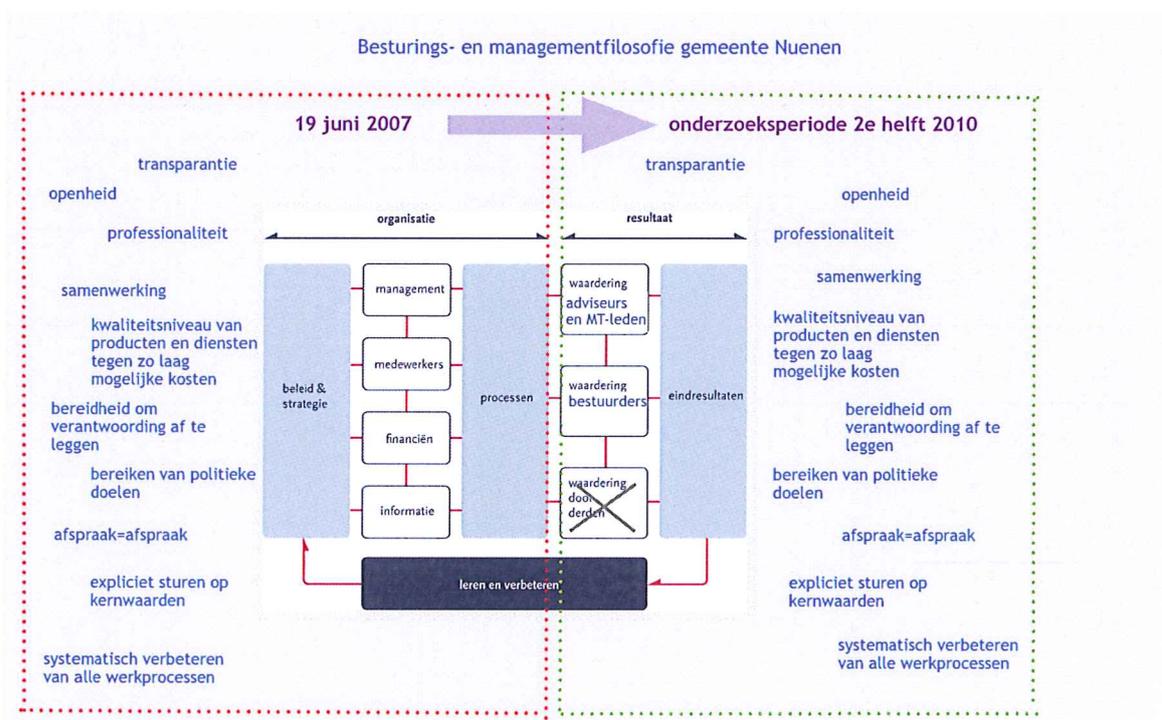
De gemeente Nuenen wil burgers en organisaties snel en efficiënt van dienst zijn met producten en diensten van een goede kwaliteit tegen zo laag mogelijke kosten. In dit hoofdstuk is met een theoretische bril op gekeken naar 'kwaliteit', 'bedrijfsvoering', 'kwaliteitsverbetering' en begrippen die hiermee verband houden, zoals de PDCA-cirkel van Deming.

De gemeente Nuenen heeft het Overheidsontwikkelmodel ingezet om kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering te realiseren. Cruciaal om succesvol te zijn is de factor mens met zijn/haar vermogen om kennis te delen en nieuwe kennis te creëren. De basis is gelegd om (1) processen van kennisdeling te organiseren, (2) een open samenwerkingscultuur te bevorderen en (3) de infrastructuur en instrumentarium te leveren om deze processen en cultuur te faciliteren (Van Duivenboden & Lips, 2005:400) in de BFM van de gemeente Nuenen. Ondanks dat de BMF pas in hoofdstuk 5 wordt behandeld is het mogelijk om het kader van het empirisch onderzoek te visualiseren, als slotstuk van dit theoretisch hoofdstuk.

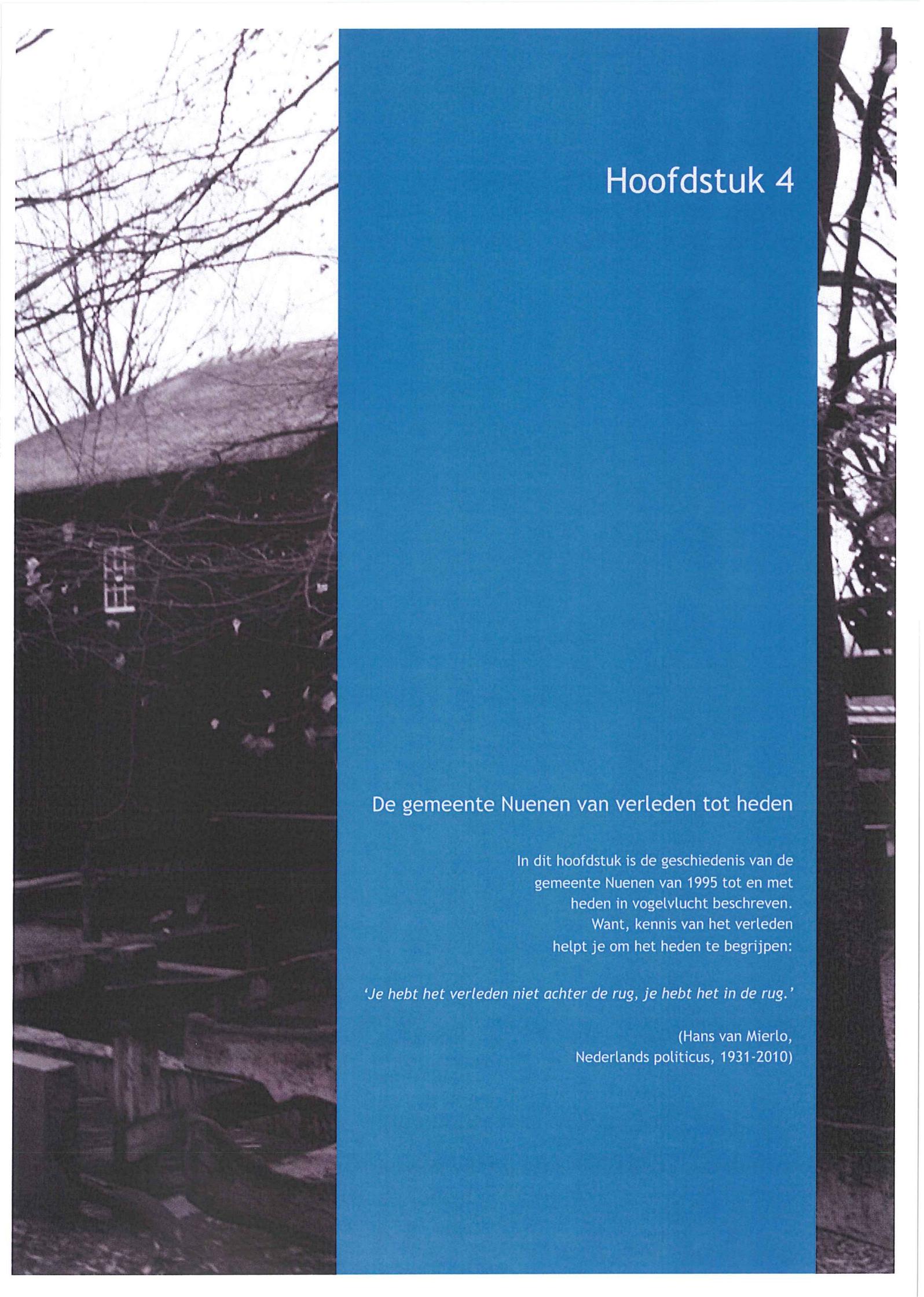
Aan respondenten is namelijk gevraagd of sinds de invoering van de BMF in 2007 de organisatie is veranderd. Om deze vraag te beantwoorden zijn een aantal begrippen uit de BMF voorgelegd:

- transparantie
- openheid
- professionaliteit
- samenwerking
- kwaliteitsniveau van producten en diensten en organisatie (tegen zo laag mogelijk prijs)
- bereidheid om verantwoording af te leggen
- bereiken van politieke doelen
- mentaliteit (afpraak = afspraak)
- expliciet sturen op kernwaarden door leidinggevenden
- systematisch verbeteren van (werk)processen.

Deze begrippen zijn, als het ware, begin 2007 op de verschillende organisatiegebieden binnen het Overheidsontwikkelmodel gelegd en in 2010 is naar het resultaat gevraagd (resultaatgebieden). Zo kan het begrip ‘samenwerking’ met medewerkers onderling te maken hebben (‘medewerkers’), maar ook tussen ‘management’ en ‘medewerkers’. En ‘bereiken van politieke’ doelen met ‘processen’. De kernwaarden kunnen onder ‘beleid en strategie’ worden ondergebracht maar ook bij ‘management’ en ‘medewerkers’.



Afbeelding 3.11 Elementen uit de BMF in het Overheidsontwikkelmodel als kader voor empirisch onderzoek



Hoofdstuk 4

De gemeente Nuenen van verleden tot heden

In dit hoofdstuk is de geschiedenis van de gemeente Nuenen van 1995 tot en met heden in vogelvlucht beschreven.

Want, kennis van het verleden helpt je om het heden te begrijpen:

‘Je hebt het verleden niet achter de rug, je hebt het in de rug.’

(Hans van Mierlo,
Nederlands politicus, 1931-2010)

Hoofdstuk 4 De gemeente Nuenen van verleden tot heden

4.1 De kernen van Nuenen c.a.

De gemeente Nuenen c.a. bestaat uit de kernen Nuenen, Gerwen en Nederwetten. De letters c.a. staat voor 'cum annexis' en is een Latijnse uitdrukking en betekent 'met bijbehoren' (Van Dale, dertiende, herziene uitgave). Gerwen en Nederwetten zijn onder Franse invloed, respectievelijk in 1810 en 1821, aan Nuenen toegevoegd. In dit onderzoeksrapport is de 'c.a.' aanduiding achterwege gelaten ter bevordering van de leesbaarheid. Op 1 januari 2010 telde de gemeentelijke organisatie 167 medewerkers. In bijlage 6 is het organogram van de gemeentelijke organisatie opgenomen.

Op 1 januari 2010 woonden ruim 22.600 inwoners op ongeveer 3.400 hectare. Het Brabantse dorp ligt tussen Eindhoven en Helmond en wordt aangeduid als stedelijk gebied. Omdat veel Nuenenaren werken in Eindhoven en Helmond wordt het dorp ook wel aangemerkt als forensengemeente. Het inkomens- en opleidingsniveau ligt boven het regionaal en nationaal gemiddelde, maar de participatiegraad is laag. De bevolking is relatief oud en de gemeente krijgt in de komende jaren meer dan gemiddeld te maken met de vergrijzingsproblematiek. De gemeente Nuenen is vooral bekend geworden door Vincent van Gogh die er een deel van zijn leven doorbracht. Zijn eerste grote werken zijn hier ontstaan, zoals de Aardappeleters.

4.2 Periode 1995 - 2002: de weg naar decentralisatie

De herindelingsproblematiek die in de jaren 90 in de provincie Noord-Brabant speelde, was de uitwerking van de Decentralisatienota uit 1980. De drang om te decentraliseren was een reactie op de periode 1930-1980 waar gemeentelijke taken juist werden overgeheveld naar het Rijk. De regering erkende in de Decentralisatienota dat niet elk beleid geschikt was voor decentralisatie⁷, maar zo mogelijk moest gekozen worden voor een decentrale aanpak (Derksen & Schaap, 2004:229). *'Soms vindt decentralisatie plaats om het democratisch gehalte van het bestuur te vergroten (burgers zelf binnen hun eigen gemeenschap laten beslissen), soms om redenen van effectiviteit (gemeenten hebben beter zicht op lokale omstandigheden) en efficiëntie (omvang van het apparaat van de centrale overheid)'* (Derksen & Schaap, 2004:214). Maar omdat gedacht wordt dat veel kleinere gemeenten niet of niet voldoende kunnen omgaan met deze verantwoordelijkheden worden deze gemeenten opgeheven en samengevoegd tot grotere eenheden. De verwachting is dat het bestuur van gemeenten met een grotere omvang professioneler en zakelijk opereren. Noord-Brabant was nagenoeg de laatste provincie die stond voor een grootschalige herindelingsoperatie.

Nuenen als onderdeel van een stadsprovincie? Of toch niet?

Vanuit het Rijk is bepaald dat herindelingsvoorstellen alleen mogen worden ingediend door een gemeente of provincie. Omdat er verschillende voorstellen liggen, ontstaat grote onduidelijkheid. In een krantenartikel van medio 1995 valt te lezen dat in een van de voorstellen die door de provincie bij het kabinet is ingediend rond Eindhoven een 'witte vlek' is getekend.

⁷ Er is een onderscheid in territoriale en functionele decentralisatie. Bij functionele decentralisatie worden taken en bevoegdheden van het algemeen bestuur naar lichamen van functioneel bestuur overgeheveld. Een voorbeeld is de Nederlandse Orde van Advocaten. Bij territoriale decentralisatie worden taken en bevoegdheden van Rijk naar provincies en gemeenten overgeheveld (Derksen & Schaap, 2004:228).

Maar in de begeleidende brief zegt de provincie wel dat Eindhoven en Helmond moeten kunnen uitbreiden in respectievelijk Nuenen en Mierlo. (Volkskrant, 30 juni 1995). Dit terwijl ook gesproken wordt over een mogelijke vorming van de stadsprovincie Eindhoven/Helmond. Een ander voorstel, namelijk samenvoegen van 's-Hertogenbosch met Rosmalen, wordt door de Eerste Kamer in oktober 1995 aangenomen. Daarmee is de nieuwe gemeente op 1 januari 1996 een feit.

Het kabinet dient op 29 december 1995 het voorstel 'Gemeentelijke herindeling in de samenwerkingsgebieden Midden-Brabant, Breda en Westelijk Noord-Brabant en in een gedeelte van de samenwerkingsgebieden Zuidoost-Brabant en 's-Hertogenbosch' in (nr. 24571). De planning is dat eind 1996 wordt ingestemd met de voorstellen waardoor per 1 januari 1997 74 gemeenten worden opgeheven en 27 nieuwe ontstaan. Op dat moment is niet duidelijk waar Nuenen bij moet gaan horen omdat er nog geen beslissing is genomen over de nieuw te vormen stadsprovincie Eindhoven/Helmond. Als er een stadsprovincie komt dan kunnen de omliggende dorpen, zoals Nuenen, blijven bestaan. Als er geen stadsprovincie komt dan is het zeer waarschijnlijk dat de dorpen meegenomen worden in het herindelingsbesluit van het kabinet.

In de zomer van 1996 is er een hevige strijd gaande. De gemeente Eindhoven wil samen met Helmond en omliggende dorpen een stadsprovincie vormen. De stadsprovincie zou bestaan uit de 34 gemeenten die op dat moment binnen Samenwerkingsverband Regio Eindhoven⁸ (SRE) samenwerken. De reden hiervoor is dat Eindhoven binnen 25 jaar 21.500 woningen gebouwd moet hebben, maar geen ruimte heeft. De omliggende gemeenten Son en Breugel (14.500 inwoners), Nuenen c.a. (22.500 inwoners), Geldrop (27.000 inwoners) en Mierlo (10.000 inwoners) gaan ook voor het vormen van een stadsprovincie. Hierdoor is een reële kans aanwezig dat zij door kunnen gaan als (min of meer) zelfstandige gemeente. GS wil geen stadsprovincie binnen hun grenzen omdat daardoor hun gezag wordt uitgehold. Een stadsprovincie is volgens GS ook niet nodig als er een herindeling plaatsvindt. Eindhoven gaat dan van 198.000 inwoners naar 265.000 inwoners en Helmond groeit naar 85.000 inwoners. De gemeente Helmond ziet ook niets in het vormen van een stadsprovincie. Zij is bang overvleugeld te worden door het veel grotere Eindhoven. Gemeente Helmond steunt daarom het voorstel van GS.

In september 1996 treedt de Wet tot gemeentelijke herindeling in de samenwerkingsgebieden Midden-Brabant, Breda en Westelijk Noord-Brabant in een gedeelte van de samenwerkingsgebieden Zuidoost-Brabant en 's-Hertogenbosch in werking. Omdat nog steeds geen besluit is genomen over het vormen van een stadsprovincie is deze buiten beschouwing gelaten. Dit betekent dat Nuenen vooralsnog zelfstandig blijft.

⁸ Gemeente Nuenen maakt onderdeel uit van Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE). Het SRE is één van de zeven plusregio's, de zogenaamde stadsregio's. Ze worden gezien als de motoren van de nationale economie en hebben, door deze status, extra wettelijke taken en bevoegdheden die 'gewone' regio's niet hebben. Het aangaan van een wettelijk verplichte samenwerking geldt voor de beleidsterreinen ruimtelijke ordening, wonen, verkeer en vervoer, economische ontwikkeling en milieu. Op andere beleidsterreinen heeft regionale samenwerking een vrijwillige basis. Aan het SRE nemen in totaal 21 gemeenten deel. Het SRE omvat 21 gemeenten met een totale oppervlakte van 1.457, 81 km², met een totaal aantal inwoners van bijna driekwart miljoen.

Nuenen toch maar bij Eindhoven?

Eind jaren negentig streeft Paars II⁹ naar gemeenten van 25.000 inwoners of meer. Achter de schermen wordt volop gewerkt om te komen tot een nieuw ontwerp voor gemeentelijke herindeling van de regio Eindhoven-Helmond. In mei 2001 wordt het ontwerp door minister De Vries van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna BZK) gepresenteerd.

Het ziet er als volgt uit:

- Nuenen, Son en Breugel en Waalre worden bij Eindhoven gevoegd. Delen van het grondgebied van Eersel, Oirschot, Best, Geldrop en Mierlo worden ook bij Eindhoven gevoegd.
- Helmond krijgt grenscorrecties. Delen van Someren, Asten en Mierlo worden bij Helmond gevoegd.
- Geldrop en Mierlo worden samengevoegd.

De Vries heeft vertrouwen in het ontwerp omdat 'op deze manier Eindhoven en Helmond meer keuzevrijheid krijgen in de afweging tussen concurrerende functies als woningbouw, bedrijvigheid en behoud en versterking van groenfuncties'¹⁰. In het persbericht staat verder dat samenvoeging met de gemeente Nuenen voor Eindhoven van belang is door de mogelijkheden die deze gemeente op termijn biedt op het terrein van woningbouw. Tot 1 september 2001 bestaat de mogelijkheid om te reageren op het ontwerp. Van die mogelijkheid is massaal gebruik gemaakt. Er zijn meer dan 29.000 reacties van particulieren ontvangen op het herindelingsontwerp Eindhoven-Helmond. Van deze reacties hadden ongeveer 9.959 betrekking op Nuenen. De andere 8.900 en 9.200 hadden respectievelijk betrekking op Son en Breugel en Waalre. 'Eén van de meest geuite bezwaren tegen de herindeling is de vrees voor het verlies van het dorpse karakter van de huidige gemeenten. Daarnaast is men vooral bang dat het groen zal verdwijnen. Op de in het herindelingsontwerp voorgestelde samenvoeging van Geldrop en Mierlo is bijna geen enkele reactie ontvangen'¹¹. De herindeling zou op 1 januari 2004 moeten plaatsvinden.

In 2002 maakt Pim Fortuyn het afschaffen van gemeentelijke herindelingen tot een verkiezingsthema. Na de moord op Pim Fortuyn en de verkiezingen in mei 2002 verschuift het politieke speelveld. Het nieuwe kabinet Balkenende I¹² besluit om, onder invloed van de LPF, herindelingen niet meer van bovenaf op te leggen. De geplande grootschalige herindeling rondom Eindhoven wordt in september 2002 afgeblazen. In zijn brief aan GS van Noord-Brabant van 12 november 2002 licht de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer Remkes, zijn standpunt toe. In deze brief verzoekt hij GS in samenspraak met de betrokken gemeenten te rapporteren over niet-vrijblijvende oplossingsmogelijkheden voor de ruimtelijke problemen van Eindhoven. Dit verzoek wordt opgepakt door een aantal bestuurders van gemeenten binnen het stedelijk gebied. Zij nemen plaats in een regiegroep en voeren overleg met de provincie over een ruimtelijke en bestuurlijke oplossing voor de ruimtenood van Eindhoven voor de komende 25 jaar. De betrokken gemeenten zijn Nuenen, Best, Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Helmond, Son en Breugel, Veldhoven en Waalre. Nadat er overeenstemming is over een oplossing voor de problematiek wordt gewerkt aan een convenant.

⁹ Kabinet-Kok II van 3 augustus 1998 tot 22 juli 2002 met PvdA, VVD en D66.

¹⁰ <http://www.minbzk.nl/actueel/nieuws--en/8282/herindelingsontwerp>.

¹¹ <http://www.minbzk.nl/actueel/nieuws--en/@8565/meer-dan-29-000>.

¹² Kabinet-Balkenende I van 22 juli 2002 tot 27 mei 2003 met CDA, LPF en VVD.

Minderheidscollege

In 1998 hebben er gemeenteraadsverkiezingen plaatsgevonden. In 2000 is er een partij uit het college gestapt waardoor een minderheidscollege ontstond. Wat wil zeggen dat het college geen directe meerderheidssteuning had in de raad.

Onder invloed van de toenmalige gemeentesecretaris is in 2002 de voorloper van het Overheidsontwikkelmodel, het Kwaliteitsmodel voor Overheidsorganisaties, geïmplementeerd binnen de gemeente Nuenen om organisatieontwikkeling door te voeren. Echter, het is niet zo dat op alle lagen binnen de organisatie intensief met het model werd gewerkt. Organisatieontwikkeling moest ook bereikt worden door meer projectmatig te werken en te werken met bestuursopdrachten.

4.3 Periode 2003 - 2005: en het blijft onrustig

BOR-convenant

Het 'Convenant regionale samenwerking stedelijk gebied Eindhoven' wordt in het voorjaar van 2005 ondertekend door de betrokken partijen. De betrokken partijen zijn de in de vorige paragraaf genoemde acht gemeenten, provincie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit convenant wordt ook wel het BOR-convenant genoemd. BOR staat voor Bestuurlijk Overleg Randgemeenten. Eigenlijk is dit geen goede naam voor het convenant omdat deze ook is ondertekend door Eindhoven en Helmond. In dit convenant hebben besturen van de betrokken gemeenten met elkaar afgesproken samen te werken om een oplossing te bieden voor de ruimtelijke problematiek van de stad Eindhoven. De samenwerking krijgt concreet vorm door het vastleggen van een woningbouwprogramma met bijbehorende programmasturing. Door het ondertekenen van het convenant heeft Nuenen vooralsnog het onvrijwillig herindelen kunnen afwentelen.

Onder toezicht van de VROM-inspectie

Niet alleen de herindelingsproblematiek houdt de gemoederen bezig. Ook op allerlei beleidsterreinen is het nodige loos. De gemeente Nuenen komt in 2002 in het nieuws door twee zaken. Een villa die in afwijking van de verleende vergunning is gebouwd en vergunning voor verbouwing van de boerderij van een wethouder die nooit verleend had mogen worden. Onder andere deze twee zaken zijn voor de toenmalige minister van VROM aanleiding om de gemeente onder verscherpt toezicht van de inspectie van het ministerie van VROM te zetten. De minister verplicht de gemeente Nuenen om zich beter aan de regels op het gebied van ruimtelijke ordening te houden. Om gehoor aan het verzoek te geven stelt de gemeente Nuenen een verbeterplan op. In december 2004 wordt het verscherpt toezicht op uitvoering van VROM-taken opgeheven.

Onder toezicht van de provincie

Ook op financieel terrein gaat het niet goed met de gemeente. Net als zoals nagenoeg alle gemeenten in Brabant, had Nuenen veel moeite om de begroting voor 2004 rond te maken. Nuenen is ambitieus en heeft daarvoor veel geld nodig. Echter, door het niet verder toenemen van rijksuitkeringen ontstaat er een kloof tussen ambities en financiële mogelijkheden. Die kloof wil de gemeente niet dichten door het verhogen van de gemeentelijke belastingen. Nuenen heeft maatregelen genomen maar voor de provincie waren die niet toereikend. Het gevolg was dat Nuenen onder het financiële preventieve toezicht van de provincie is gesteld. De provincie wil namelijk niet dat lasten naar de toekomst worden doorgeschoven waardoor later een extra beroep op het Gemeentefonds moet worden gedaan. Een extra moeilijkheid die meespeelde was de invoering van nieuwe regels rondom het opstellen van begrotingen in 2003.

Ook het ingevoerde dualistisch stelsel was debet aan de problemen in Nuenen omdat de verantwoordelijkheid voor de gemeentefinanciën kwamen te liggen bij de gemeenteraad. Concreet betekent dit dat Nuenen goedkeuring van de provincie moet hebben voor de begroting en begrotingswijzigingen. In februari 2004 wordt alsnog de begroting 2004 door de provincie goedgekeurd. Het preventief toezicht is met de goedkeuring van de begroting 2005 door de provincie eind 2004 weer opgeheven.

Onderlinge relaties staan onder druk

De problemen op de beleidsterreinen hebben duidelijk impact op de onderlinge relaties binnen het gemeentehuis. Al na twee jaar na haar aanstelling vertrekt de gemeentesecretaris in 2004. Bij haar aanstelling was ze nog in de veronderstelling dat de gemeente op 1 januari 2004 zou worden samengevoegd met Eindhoven. Nadat duidelijk werd dat Nuenen zelfstandig zou blijven heeft zij besloten om afscheid te nemen. In een persbericht laat zij weten dat 'de match tussen haar en de gemeente Nuenen op termijn niet de juiste is' (persbericht gemeente Nuenen van 30 april 2004). Nadat er een tijdlang een interimmer op de secretarisstoel heeft gezeten wordt de functie op 1 maart 2005 ingevuld. De nieuwe gemeentesecretaris heeft de taak om het ingezette traject van organisatieontwikkeling voort te zetten. De organisatieontwikkeling gaf onrust binnen de organisatie maar ook de omschakeling van het sectorenmodel naar het afdelingenmodel in 2001 heeft hieraan bijgedragen.

In deze periode wordt ook de samenwerking met omliggende gemeenten opgezocht. Eind 2005 tekent het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) samen met het college van B&W van Son en Breugel een intentieverklaring. De bedoeling is om op verschillende terreinen intensief te gaan samenwerken. De samenwerking op het gebied van Informatisering&Automatisering (I&A) is één van de speerpunten.

Ruimtebalansprojecten

Nuenen pakt de in 2005 vastgelegde afspraak in het BOR-convenant voortvarend op. Nuenen moet namelijk binnen vijf jaar 620 woningen, waarvan 270 in de sociale sector, bouwen. Door de organisatie anders in te richten ontstaat een nieuwe afdeling, het Projectbureau, dat zich alleen maar bezig houdt met de nieuwbouwplannen, de zogenaamde Ruimtebalansprojecten. De Ruimtebalans is het overzicht van potentiële bouwprojecten en bouwlocaties in de gemeente Nuenen. Naast woningbouw zijn in de Ruimtebalans ook bedrijventerreinen, scholen, sport accommodaties, sociaal-culturele voorzieningen en zelfs commerciële ruimten opgenomen. In totaal staan meer dan 60 bouwlocaties in het project opgenomen die in de komende 30 jaar moeten worden gerealiseerd. De gemeente heeft de opdracht gekregen om tot 2030 ongeveer 1.700 woningen voor de eigen behoefte te bouwen en ruim 1.500 woningen voor de regionale behoefte. Nuenen gaat deze 3.200 woningen bouwen op lege plekken in de gemeente (inbreidlocaties) en in de uitbreidingslocatie Nuenen-West.

4.4 Periode 2006 - medio 2010: werken aan de organisatie

Opstappende wethouders

Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 wordt, om burgers (meer) bij de politiek te betrekken, gestart met een nieuwe vergaderstructuur. De bedoeling is om ongeveer twee weken voor de formele raadsvergadering een informatieve raadsbijeenkomst te laten plaatsvinden. Tijdens die informatieve raadsbijeenkomst kunnen belanghebbenden, politieke partijen en belangstellenden met raadsleden praten over onderwerpen op de agenda. Een achterliggende reden die niet expliciet naar voren wordt gebracht is het tegengaan van het vraag- en antwoordspel waardoor een te afhankelijke onderdanige relatie ten opzichte van het college ontstaat.

In de nieuwe vergaderstructuur kunnen raadsleden in raadsvergaderingen met elkaar overleggen en besluiten nemen. De wethouders horen langs de lijn aan welke taken zij moeten uitvoeren.

Onder water, en soms erboven, blijft het rommelen in Nuenen. Tijdens de raadsvergadering van 7 september 2006 trekt het CDA zich terug uit de coalitie en is het vertrek van de CDA-wethouder aangekondigd. De overgebleven coalitiepartners, PvdA, De Combinatie en VVD, en de zittende wethouders besluiten zich te houden aan het vastgestelde Collegeprogramma 2006-2010. De portefeuilleverdeling binnen het college wordt aangepast zodat kan worden doorgedaan met uitvoering geven aan het Collegeprogramma, de Ruimtebalansprojecten, invoering Wmo en het organisatieontwikkeltraject. Onderdeel van het organisatieontwikkeltraject is het plan van aanpak voor verbetering van de bedrijfsvoering. Dit laatste punt is in de begroting van 2007 aangemerkt als topprioriteit. Het college heeft als doel het transparant maken van processen, administratieve organisatie, interne controle en rechtmatigheid.

Dan legt op 1 september 2007 de VVD-wethouder haar functie neer omdat ze zich niet meer gesteund voelt door de VVD-achterban. Op het verzoek van de plaatselijke VVD om de raadszetel terug te geven gaat zij niet in. Zij blijft raadslid zonder partijachterban. Eind 2007 draagt de VVD een nieuwe kandidaat-wethouder voor. De kandidaat-wethouder komt 'van buiten' en heeft dus geen ervaring in de Nuenense politiek. Na goedkeuring door de raad neemt de VVD-er, wonend in Dongen, zitting in het college. Overigens, de opgestapte VVD-wethouder is als raadslid nooit meer komen opdagen bij raadsvergaderingen. Ze is in de media verschillende keren aangehaald als 'spookraadslid'.

Weer een nieuwe gemeentesecretaris

Op 19 juni 2007 is de BMF door het college vastgesteld. In de BMF zijn de missie en visie van de gemeente Nuenen opgenomen en zijn de besturingsprincipes nader uitgewerkt. Verder is vastgelegd wat de hoofdstructuur is van de gemeentelijke organisatie en welke bestuurs-, managers-, en medewerkersstijl wordt aangehouden.

Ondanks een college met ambitieuze plannen, een raad die geld pompt in die plannen en een ambtelijk apparaat dat haar best doet om de plannen uit te voeren, is het erg onrustig in Nuenen. Zichtbaar is het vertrek van de gemeentesecretaris binnen twee jaar na zijn aanstelling. Om de uitvoering van de plannen niet in gevaar te brengen wordt op zoek gegaan naar een nieuwe hoogste ambtenaar. Snel wordt een opvolger gevonden. De in 2007 aangestelde gemeentesecretaris is de huidige gemeentesecretaris, mevrouw drs. P.T.O. (Anouschka) van Laarhoven-Rovers. Zij was voor haar aanstelling werkzaam als programmadirecteur en directielid bij een grote zorgverzekeraar en niet bekend met het besturen en managen van een organisatie op gemeenteniveau. Toch heeft de sollicitatiecommissie gemeend dat met haar ruime ervaring en kwaliteiten op het gebied van veranderprocessen, ze in staat is, onder andere, het organisatieontwikkeltraject te doen laten slagen.

Voorafgaande de procedure had ze zich ingelezen en met mensen gesproken over de vacature. Ze werd door verschillende mensen gewaarschuwd voor en tijdens haar sollicitatieprocedure. Want de kans dat ze succesvol zou zijn als gemeentesecretaris was, gezien het verleden, erg klein. Al tijdens de sollicitatieprocedure merkte ze dat er crisis was op alle fronten. Niet alleen tussen college en management waren er problemen. Ook had het management problemen met de ondernemingsraad en dat managementleden onderling botsten met elkaar. Na haar aanstelling heeft ze een analyse uitgevoerd naar de stand van zaken.

Ze heeft door het voeren van gesprekken de pijnpunten benoemd die bij de verschillende actoren aanwezig waren met als doel een gezonde werksfeer te creëren waar successen worden bereikt en gevierd.

(Her)invoering van het Kwaliteitsmodel voor Overheidsorganisaties

In het eerste jaar als algemeen directeur van een overheidsorganisatie werden de verschillen tussen het bedrijfsleven en de overheid voor haar duidelijk: er was veel minder gerichte focus, geen echte 'core-business', veelheid van producten, weinig echte productielijnen, veelheid van klantgroepen, afhankelijkheid van Rijk en provincie en ze stuitte op het schaalgrootte-probleem.

Met een bestuurskundige achtergrond en als manager van een private organisatie heeft de algemeen directeur/gemeentesecretaris kennis van en ervaring met het INK-model. Maar, door andere rationaliteiten die spelen in een overheidsorganisatie, is het Kwaliteitsmodel voor Overheidsorganisaties, een overheidsvariant van het INK-model, een veel geschikter hulpmiddel om organisatieontwikkeling door te voeren. De gemeentesecretaris geeft aan dat het model abstract is maar handvaten biedt om op onderdelen ontwikkelingen door te maken. Ook draagt het model bij aan de prioritering van taken: eerst A voor B om vervolgens C te doen. En dus niet eerst B doen omdat anders A en/of C niet kan slagen.

Ze had al direct na haar aanstelling geconcludeerd dat de organisatie op bijna alle onderdelen de zaak niet goed op orde had. Dit heeft ze ook meegedeeld aan de gemeenteraad in de raadsvergadering van november 2007. Deze mededeling viel niet goed bij de gemeenteraad. De gemeenteraad gaf aan afgelopen jaren flink veel geld in de organisatie gestoken te hebben en nu bleek deze nog niet te functioneren. De door de gemeentesecretaris gestelde conclusie werd bevestigd met de uitgevoerde organisatiebrede positiebepaling op 27 november 2008. De conclusie van de positiebepaling was dat een heldere overkoepelende processtructuur, waarbij de samenhang tussen klantrollen, beleid, primaire-, ondersteunende en besturingsprocessen is vastgelegd, ontbreekt. De score van de positiebepaling liet zien dat de organisatie nog niet eens activiteit georiënteerd was.

Intensief samenwerken met Son en Breugel

Begin 2008 wordt een mijlpaal bereikt in de samenwerking met Son en Breugel op het gebied van I&A. Door directe koppeling van beide computernetwerken hebben de twee gemeenten voortaan één gezamenlijk computernetwerk. Ook worden de beide teams van systeembeheerders opgeheven en omgevormd tot één beheerteam voor beide gemeenten. Ook stemmen de gemeenten hun I&A-beleid af en, waar mogelijk, voeren zij een gemeenschappelijk I&A-beleid. Kostenbesparing, kwaliteitsverbetering door kennis te delen en reduceren van kwetsbaarheid zijn voordelen die bereikt worden door de samenwerking.

In december 2008 komt de Klankbordgroep 'Samenwerking is (d)enorm' (hierna: SIEN) voor het eerst bij elkaar. In de klankbordgroep zitten vertegenwoordigers van de gemeenteraden van Son en Breugel en Nuenen. Omdat de intensieve samenwerking wordt voortgezet, zijn in de klankbordgroep nieuwe afspraken gemaakt. Voor de korte termijn zijn een aantal speerpunten vastgesteld. Het eerste speerpunt heeft betrekking op Personeel&Organisatie, Financiële administratie en Documentaire informatievoorziening. Voor de zomer van 2009 wordt de besluitvorming over de definitieve wijze van samenwerking c.q. samenvoeging op deze onderdelen afgerond. Ook wordt een onderzoek gestart naar de meest wenselijke samenwerkingsmogelijkheden op een vijftiental andere gebieden: bibliotheek, onderwijs, milieu, bouwvergunningen, actualisering bestemmingsplannen, bouw- en woningtoezicht, brandweer, rampenbestrijding, civiele werken, archeologie/monumentenzorg en belastingen.

Prioriteit hebben de onderwerpen uitkeringen en integratie Wet werk en bijstand, verlening en handhaving van bouwvergunningen en actualisering bestemmingsplannen. Er wordt ook gekeken wat de beste schaal is voor samenwerking op deze gebieden en hoe deze het beste vorm krijgen. Na een aantal maanden is het duidelijk en besluit de raad op 1 oktober 2009 als volgt:

1. Het college opdracht te geven tot realisatie, voor de zomer 2010, van de samenwerking Nuenen - Son en Breugel door de inrichting van een gezamenlijke back-office waar in eerste instantie, in aanvulling op I&A, de volgende bedrijfsvoeringsonderdelen in worden ondergebracht:
 - Financiële administratie en boekhouding;
 - Personeel en Organisatie (inclusief salaris- en personeelsadministratie en mogelijkheden voor personele uitwisseling);
 - Documentaire informatievoorziening/bewakingsysteem (CORSA);
 - Belastingheffing- en inning.
2. Voor deze samenwerking geldt als bestuurlijk kader dat:
 - ✓ Het behoud van de eigen identiteit en zelfstandigheid van de deelnemende gemeenten voorop staat;
 - ✓ De beide gemeenten uitdrukkelijk openstaan voor uitbreiding met andere partners in de regio;
 - ✓ De samenwerking moet leiden tot:
 - vermindering van de kwetsbaarheid;
 - verbetering van de kwaliteit;
 - meer ontwikkelingsmogelijkheden voor het personeel;
 - kostenreductie.
3. Er wordt gekozen voor een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm met als uitgangspunt 'zo licht als mogelijk en zwaar als nodig'. Waarbij de taken en werkzaamheden verspreid worden over de twee gemeentelijke organisaties op basis van evenwicht en gelijkwaardigheid in samengevoegde afdelingen, onder centrale ambtelijke aansturing.

Projecten in het licht van kwaliteitsverbetering

In 2008 heeft de directie met de ondernemingsraad (OR) de afspraak gemaakt om de missie en visie van de gemeente Nuenen tegen het licht te houden. Vanuit de directie heeft een nieuwe werkgroep de opdracht gekregen dit verder uit te werken. Op 17 maart 2010 zijn de volgende voorstellen van de werkgroep besproken in het MT en goedgekeurd door de directie.

✓ Tekstvoorstel *missie* gemeente Nuenen

'De gemeente Nuenen staat voor het proactief inspelen op algemene en individuele behoeften en het klantgericht uitvoeren van wettelijke taken. Wij doen dit samen met en voor burgers, bedrijven en bezoekers'.

✓ Tekstvoorstel *visie* gemeente Nuenen

'De gemeente Nuenen gaat voor het behouden van haar groene karakter, waar het prettig (ver)blijven is. Wij waarborgen een schilderachtige gemeente die streeft naar een toegankelijke dienstverlening voor burgers, bedrijven en bezoekers. Onze vier kernwaarden, transparantie, betrouwbaarheid, professionaliteit en zakelijkheid, staan hierbij hoog in het vaandel'.

✓ Voorstel *mission statement* gemeente Nuenen

'Natuurlijk Nuenen!'

Nadat de directie het voorstel heeft goedgekeurd, zou het moeten worden voorgelegd aan het college van B&W en ter informatie aan de gemeenteraad. Vooralsnog is er geen voorstel aan het college van B&W gedaan¹³.

Aan het begin van 2009 kan worden gesteld dat de meeste doelen uit het Collegeprogramma 2006-2010 zijn omgezet in concrete besluiten en daadwerkelijke uitvoering. De meest zichtbare projecten zijn de Ruimtebalansprojecten. In 2009 is ook gestart met het uitvoeren van positiebepalingen en audits op afdelingsniveau. In het vastgesteld Onderzoeksplan 2010-2013¹⁴ is namelijk opgenomen dat jaarlijks twee afdelingen een audit ondergaan en elke afdeling om de drie jaar wordt geaudit. De aanbevelingen uit de audit zijn input voor de afdeling om te werken aan verbeteringen. Daarmee wordt op afdelingsniveau invulling gegeven aan de PDCA-cyclus.

In 2009 zijn de afdeling Openbare Werken en de afdeling Publiekszaken aan een positiebepaling en audit onderworpen. Ook wordt structureel gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Om van (minder dan) activiteitgeoriënteerd naar procesgeoriënteerd te komen moet een aantal stappen worden genomen. Zo moet aandacht worden besteed aan procesmanagementbeleid, informatiemanagement en moet er systematische opvolging zijn, in de vorm van de PDCA-cyclus, van verbeterpunten.

Twee jaar na 2007 zijn verschillende projecten gestart zoals verbetering van de Planning&Control-cyclus, traject 'Van kernwaarden naar werkwaarden', procesmanagementbeleid, een nieuw functiewaarderingssysteem (FUWA), competentie management inclusief de invoering van Persoonlijk Werkplan-gesprekken (PWP), invoering van het dienstverleningsconcept en SIEN. Deze, op het eerste oog losstaande projecten, passen heel goed in het traject van organisatieontwikkeling. Elk van deze projecten is in te passen in de organisatie- en resultaatgebieden van het Overheidsontwikkelmodel.

Toch maar één grote supergemeente?

Op 24 december 2009 verschijnt in het Eindhovens Dagblad een artikel over een werkconferentie, 'De Vonk' genaamd, die op 9 oktober 2009 heeft plaatsgevonden. Op die dag hebben bestuurders van de acht stedelijke regiogemeenten, waaronder Nuenen, met elkaar gesproken over een nieuwe en aangescherpte samenwerking. De acht gemeenten willen optrekken als ware het één gemeente.

¹³ De nieuwe missie, visie en mission statement is op 1 januari 2011 nog niet vastgesteld door het college van B&W. Daarom wordt in dit onderzoek de huidige missie en visie van de gemeente Nuenen aangehouden.

¹⁴ Het uitvoeren van het Onderzoeksplan 2010-2013 draagt bij tot het cyclisch meten van de waardering door medewerkers, doelgroepen en derden. Uitkomsten van bijvoorbeeld klanttevredenheidsonderzoeken leveren weer input op voor het organisatie- en/of afdelingsplan(nen).

De reden hiervoor is technologieregio Brainport¹⁵. Want de conclusie is dat er meer nodig is dan woningbouw. Om interessant te zijn voor bedrijven en kenniswerkers uit binnen- en buitenland moet er een aantrekkelijk vestigingsklimaat zijn met hoogwaardige voorzieningen zoals vervoer, cultuur en onderwijs. Toch zitten de gemeenten rondom Eindhoven onrustig op hun stoel. Ook Nuenen. In het Eindhovens Dagblad van 30 maart 2010 wordt gekopt 'Nuenen zoekt snel meer vrijers'. Naast Son en Breugel wil de gemeenteraad van Nuenen meer partners en hier gaan ze naar op zoek. Doel van de grootschalige intergemeentelijke samenwerking is om beter, sneller en goedkoper te werken. Voorwaarde is wel dat de bestuurlijke onafhankelijkheid en de eigen identiteit niet in geding komen. Waar Nuenen geen grip op heeft is het rondkijken van Son en Breugel naar mogelijke partners. In 'Binnenlands Bestuur' van 14 mei 2010 is te lezen dat de gemeente Sint-Oedenrode de buurgemeente Son en Breugel opzoekt tijdens een speeddate-actie tussen de gemeenteraden op 20 mei 2010, om te kijken naar vormen van samenwerking. Het is duidelijk dat het proces rondom intergemeentelijke samenwerking nog niet is uitgekristalliseerd.

Een tussentijdse evaluatie van het BOR-convenant

Op 1 januari 2010 liep de eerste vijfjaarsperiode van het BOR-convenant van de SRE af. De eerste -voorlopige- cijfers laten zien dat de meeste gemeenten de afspraken over woningbouw niet hebben gehaald. De gemeente Nuenen is wel haar afspraken nagekomen. Trots vertelt de gemeentesecretaris in januari 2010 in het blad 'Binnenlands Bestuur' wat de gemeentelijke organisatie hiervoor heeft gedaan. Ze vindt het jammer dat gemeente Eindhoven publiek geen waardering uitspreekt voor de prestaties van Nuenen.

Continue werken aan kwaliteitsverbetering

Kijkend naar het Overheidsontwikkelmodel kan gesteld worden dat processen het 'hart' van de organisatie vormen. En zonder 'hart' geen leven. Met dit inzicht gaat de gemeentelijke organisatie, ook na wisseling van de wacht in het college door de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2010, door met uitvoering geven aan procesmanagementbeleid om te komen tot organisatieontwikkeling. De gemeentesecretaris heeft in een hei-sessie de vier wethouders bijgepraat over de ingezette koers van organisatieontwikkeling en ze daarvoor enthousiast gekregen. Ook is 2010 het proefjaar voor de cockpit. In de cockpit zijn vier sturingsinstrumenten verwerkt in compact sturingsinstrument:

- 1) Afdelingsplan;
- 2) Spoorboekje (communicatiemiddel tussen portefeuillehouder en afdelingshoofd);
- 3) Bestuurlijke agenda;
- 4) Voor de afdeling relevante deelprogramma's uit de programmabegroting.

¹⁵ Op de internetsite www.brainport.nl is te lezen dat Brainport een broedplaats is voor innovatie en de thuisbasis voor bedrijven, kennis- en researchinstellingen van wereldklasse. De meeste technologiebedrijven en onderzoeksinstituten bevinden zich in een straal van ongeveer 40 kilometer rond Eindhoven. Een greep uit de vele innoverende bedrijven en gerenommeerde kennis- en onderzoeksinstituten: Philips, DAF, ASML, VDL, FEI Company, TomTom, de Technische Universiteit Eindhoven, TNO Industrie en Techniek, Design Academy Eindhoven, PDE Automotive, High Tech Campus Eindhoven, de High Tech Automotive Campus en Holst Centre. Brainport is ook een netwerkeconomie met talloze samenwerkingsverbanden over regionale en internationale grenzen heen. Zo is de driehoek Eindhoven - Leuven - Aken (ELAt) een belangrijk kennisgebied.

Naast dat afdelingsplannen, in de vorm van managementcontracten, worden vastgelegd, is het een dynamisch document. Van de afdelingshoofden wordt verwacht dat deze de cockpit door het jaar heen bijhouden en waardoor 'met 'één druk op de knop' helder is waar de afdeling staat.

In april 2010 zijn positiebepalingen en audits op de afdeling Ontwikkeling en Handhaving en de afdeling Sociale Zaken en Welzijn uitgevoerd door eigen medewerkers (niet werkend op de onderzochte afdeling) die daarmee de auditorenopleiding van Bestuursacademie Nederland hebben afgerond.

Ook heeft de gemeente Nuenen ingezet op het anders aanpakken van (dreigende) conflicten met burgers, bedrijven en instellingen of tussen de doelgroepen onderling. Doel is om de afstand tussen bestuur en burger, zoals de burger die voelt, te verkleinen bij zowel de voorbereiding van beslissingen als de heroverweging van de beslissingen. Door het gebruik van mediatietechnieken is dit mogelijk. Mediation is een proces waar twee of meer partijen die met elkaar een conflict hebben, onder leiding van een procesbegeleider (mediator) zelf door onderhandelen zoeken naar een oplossing in het wederzijds belang. De gemeente Nuenen heeft in de periode oktober/november 2010 tien medewerkers opgeleid tot pre-mediator. Het plan is dat medewerkers op een andere afdeling worden ingezet bij (dreigende) conflicten tussen bestuur - burger of tussen burgers onderling.

Verder heeft in oktober 2010 een enquêteur in het gemeentehuis rondgelopen. Hij heeft vragen gesteld over de baliedienstverlening. Ook zijn er 1.200 vragenlijsten naar inwoners gestuurd. In de vragenlijsten kunnen inwoners hun waardering geven over een aantal aspecten van de gemeenten. De resultaten van het onderzoek zijn naar verwachting rond april 2011 bekend. Naast dat de gemeente zelf weet waar ze goed en minder goed op scoort worden de resultaten van andere gemeenten ernaast gelegd. Dit in het kader van www.waarstaatjegemeente.nl. Deze onderzoeken worden uitgevoerd door het onafhankelijk onderzoek- en adviesbureau PON, in samenwerking met Deloitte en BMC.

4.5 Ontwikkelingen: Nuenen en De Sprong naar samenwerking

Terugkijkend zien we dat:

- de invoering van het dualistisch systeem in 2002;
- het zelf op peil brengen en houden van bestuurskracht;
- de herindelingsproblematiek;
- het BOR-convenant, maar ook;
- de komst van nieuwe landelijke regelgeving (zoals Wabo, Wmo en KCC), met bovendien
- meer mondigere burgers, en
- teruglopende inkomsten,

belangrijke externe factoren waren die ertoe hebben bijgedragen dat de gemeentelijke organisatie is gaan nadenken over strategie, structuur en cultuur van de gemeentelijke organisatie.

Maar wat is de huidige strategie van de gemeente? Want enerzijds werken zij hard aan organisatie-ontwikkeling om binnen nu en twee jaar volledig in de fase van procesgeoriënteerd te zijn. Anderzijds zijn ze openlijk om zich heen aan het kijken naar geschikte samenwerkingspartners: is het niet in groot verband met 'Brainport' als kapstok, dan wel naar partners van gelijke schaalgrootte. Deze vraag is voorgelegd aan de gemeentesecretaris. Ze geeft nadrukkelijk aan dat zelfstandigheid uitgangspunt blijft. Maar om zelfstandig te blijven, is samenwerking nodig en een kwalitatief goede bedrijfsvoering. Daarnaast, als je de winkel goed op orde hebt, ben je voor mogelijke partners veel interessanter en gelijkwaardiger.

Het vervolg: De Sprong?

Dat de gemeente Nuenen intensief de mogelijkheden verkent blijkt wel uit de op 19 oktober 2010 vastgestelde notitie 'Het vervolg: De Sprong?'. Zowel het college van Nuenen als het college van Son en Breugel hebben gezamenlijk een streefbeeld geformuleerd:

'Het streefbeeld voor de intergemeentelijke samenwerking is de vorming van een zo breed mogelijk Shared Service Center per 1 januari 2013. Daarbij worden de bestuurlijke zelfstandigheid, de dienstverlening aan de 'eigen' burgers en het eigene van de afzonderlijke gemeenten in stand gehouden door de vorming van beleidsregisserende ondersteunende staven. Samenwerking met andere gemeenten op diverse terreinen in dit SSC is gewenst'.

Op 25 november 2010 heeft de Nuenense gemeenteraad gediscussieerd over de verkennende strategische notitie over intergemeentelijke samenwerking tussen Nuenen, Son en Breugel en andere gemeenten en regionale samenwerking in SRE-verband. Op 1 december 2010 heeft de Sonse raadscommissie van Algemene Zaken de notitie besproken. Beiden gemeenten(raden) zien de noodzaak van samenwerken in en willen zelfs verder kijken naar mogelijke partners. Wel is daarbij gewaarschuwd dat 'moet worden doorgepakt' en dat 'we niet moeten gaan temporiseren omdat andere gemeenten zich nog achter de oren moeten krabben of ze wel willen samenwerken', zoals een Sonse politicus in de krant het verwoordde (ED, 2 december 2010).

Bovenstaande laat zien dat de gemeente Nuenen zich heeft ontwikkeld naar een organisatie die open staat voor de toekomst. Hoe die toekomst eruit ziet is nu nog onduidelijk maar dat de organisatie gaat veranderen is onontkoombaar gezien de taken die vanuit het Rijk naar de gemeenten worden overgeheveld zonder bijbehorend budget en de forse bezuinigingsoperatie die voor de deur staat (zie ook Discussieboek 'van bezuinigen tot strategische heroriëntatie, VNG, 7 juni 2010).



Hoofdstuk 5

Bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen

In 2007 is door de vaststelling van de BMF de fundering gelegd voor de huidige bedrijfsvoering. In de BMF is de hoofdstructuur van de organisatie vastgelegd en zijn de diverse rollen binnen de gemeente gedefinieerd.

Hiermee is ook vorm gegeven aan de professionalisering van de organisatie.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het strategisch beleid, structuur en procesgang.

Hoofdstuk 5 Bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen

5.1 Missie & visie, kernwaarden en ontwikkelpunten

Topprioriteit in de begroting van 2007 was het verbeteren van de bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen. Een eerste maar belangrijke stap wordt gezet door het vaststellen van de BMF door het college op 19 juni 2007. Vanuit de BMF is de volgende missie geformuleerd:

'Zorg voor de collectieve belangen van onze inwoners en bedrijven.'

In de advisering aan het college van B&W en de gemeenteraad staan de collectieve belangen van inwoners en bedrijven bij het handelen centraal. Uiteraard is het hierdoor mogelijk dat ook individuele belangen goed tot hun recht komen. De gemeente Nuenen dient echter de verschillende individuele belangen te toetsen aan het (collectieve) algemeen belang.

Om de missie te kunnen bereiken, hanteert de organisatie van de gemeente Nuenen de volgende visie:

'We willen een goede relatie met burgers en de in de gemeente werkzame bedrijven, instellingen en organisaties hebben.'

'Wij willen de 'individuele' dienstverlening optimaliseren en de burgers en organisaties snel en efficiënt van dienst zijn met producten en diensten van een goede kwaliteit tegen zo laag mogelijke kosten.'

Deze visie en de daarvan afgeleide vier kernwaarden (zakelijkheid, betrouwbaarheid, transparantie en professionaliteit) zijn leidend in het handelen van de medewerkers van de gemeente Nuenen.

Kernwaarden

- **Zakelijkheid:** het zo efficiënt en effectief mogelijk inzetten van de beperkte middelen. Daarbij moeten bewuste keuzes worden gemaakt tussen werkzaamheden die de gemeente Nuenen zelf blijft doen en werkzaamheden die kunnen worden uitbesteed binnen de door de gemeenteraad geformuleerde doelen.
- **Betrouwbaarheid:** de gemeente Nuenen wil een betrouwbare partner zijn. Dat begint met integer, consistent, consequent en transparant te zijn in ons gedrag. Afspraak = afspraak
- **Transparantie:** essentieel bij zowel voorbereiding als uitvoering. Uitgangspunt is dat over belangrijke ontwikkelingen in een vroeg stadium een open meningsvorming wordt georganiseerd of overleggen met bewoners en organisaties worden gepland.
- **Professionaliteit:** om bovengenoemde activiteiten uit te voeren vraagt de organisatie om professionele medewerkers, zowel vakinhoudelijk als qua gewenste competenties. In de manier van werken van het gemeentelijke personeel dient de klant centraal te staan. De organisatie kan niet langer van binnen naar buiten werken en bepalen wat goed is voor de inwoners. Er moet vraaggericht gewerkt worden. Soms vraagt de regierol om andere competenties van medewerkers. Het wordt steeds belangrijker over een helikopterview en een politiek-bestuurlijke antenne te beschikken, duidelijk op het netvlies te

hebben wat verwacht wordt van de partners, kunnen onderhandelen en bijsturen. Een flexibele instelling is daarbij cruciaal. Medewerkers moeten naast hun professionele kwaliteiten ook steeds meer de rol van regisseur op zich nemen. Dit vereist een bepaalde interne infrastructuur. De werkprocessen zijn meer gericht op proces- en kwaliteitsbewaking. Ook vraagt het om personeel met bepaalde competenties. Generalisten met analytische vaardigheden zijn hierbij nodig evenals vakinhoudelijke specialisten. Ook moeten medewerkers vaak als regisseur de vaardigheid hebben om zaken af te kunnen dwingen. De gemeente heeft, om als opdrachtgever en gesprekspartner serieus genomen te worden, een professioneel imago nodig.

Ontwikkelpunten

Zoals gezegd is door het vaststellen van de BMF een stap gemaakt in organisatieontwikkeling. In de BMF zijn een aantal aandachtspunten geformuleerd waar de organisatie de komende jaren aan moet werken. De organisatie zou zich verder moeten ontwikkelen naar:

- ✓ een zelfverzekerde open organisatie met een professioneel imago;
- ✓ gericht op samenwerking (pro-actief handelen en hogere efficiëntie op alle niveaus), en;
- ✓ om de gestelde politieke doelen te bereiken, en;
- ✓ het kwaliteitsniveau van de producten, diensten en organisatie op een hoger niveau te brengen tegen zo laag mogelijke kosten.

Verder is belangrijk:

- Bereidheid om verantwoording af te leggen.
- Expliciet sturen op kernwaarden (zakelijkheid, betrouwbaarheid, transparantie en professionaliteit) van de organisatie door leidinggevendenden.
- Systematisch verbeteren van alle (werk-)processen.

5.2 Besturingsprincipes

In de BMF wordt uitgegaan van acht besturingsprincipes:

1. Planning & control;
2. Integraal management;
3. Projectmatig werken;
4. Mandatering;
5. Rechtmatig werken;
6. Administratieve organisatie en interne controle;
7. Professionalisering;
8. Interactieve processen.

Voor elk besturingsprincipe is uitgewerkt wat het doel is, hoe het werkt, waar het is vastgelegd en welke actoren betrokken zijn.

ad 1. *Planning & control*

Planning & control is een cyclisch en dynamisch proces van plannen, uitvoeren, informeren, bijsturen, verantwoording afleggen en het opstellen van nieuwe plannen. Jaarlijks wordt door de directie de Planning & Controlagenda vastgesteld inclusief de overlegmomenten met de OR.

Planning & Control wordt niet meer gezien als een uitsluitend financieel instrument. Het domein van planning en control omvat nagenoeg het gehele gemeentelijke handelen, zowel de externe als interne activiteiten. Dergelijke aanpak volgt logisch uit het concept 'Integraal Management' en vormt de basis voor 'contractmanagement'. Het planning- en controlproces vindt plaats op verschillende niveaus: het niveau van de bestuurlijk-ambtelijke samenwerking en op het niveau van de ambtelijke organisatie. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de tot het systeem van planning & control behorende documenten ligt bij MT en bestuur. In dit hoofdstuk wordt het aspect 'planning & control' ook aangehaald onder het kopje 'bestuursstijl' en 'medewerkerstijl'. Verder op in het hoofdstuk wordt dit aspect concreet gemaakt door verder in te gaan op het afdelingsplan en de cockpit.

ad 2. Integraal management

Integraal management houdt in dat de leidinggevende bevoegd en verantwoordelijk is voor alle aspecten van de bedrijfsvoering van zijn organisatie-eenheid: zowel voor de inhoud en tijdigheid van het 'vaktechnisch' beleid als voor de uitvoering van het financieel beleid, het personeelsbeleid, de juridische kwaliteit, het I&A beleid, het communicatiebeleid, de facilitaire dienstverlening, met inachtneming van vastgestelde kaders. Om die verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken moet de leidinggevende een beroep kunnen doen op ondersteuning en advies op alle genoemde verantwoordelijkheidsgebieden.

ad 3. Projectmatig werken

College en de directie hebben bij projectmatig werken de rol van opdrachtgever.

Bij de (bestuurs)opdracht voor een project worden - naast randvoorwaarden over beschikbare middelen - afspraken gemaakt over het proces en het op te leveren resultaat.

De volgende definitie wordt gehanteerd:

'Een project bestaat uit een aantal onderling samenhangende activiteiten met een uniek, complex en multidisciplinair karakter, gericht op het bewerkstelligen van een vooraf geformuleerd resultaat en met een begrenzing in tijd, geld en menskracht; een project kent altijd een gefaseerd verloop en is vanuit een punt beheersbaar'.

Over het algemeen zal een project afdelingsoverstijgend zijn. Kleinere projecten kunnen wellicht binnen de grenzen van één afdeling worden uitgevoerd. Een projectleider heeft altijd een lid van het MT als directe opdrachtgever.

ad 4. Mandatering

De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt vastgelegd in een Mandaatbesluit met mandaatregisters. De bevoegdheden, uitvoerende en routinematige taken worden zo laag mogelijk in de organisatie neergelegd.

ad 5. Rechtmatig werken

Alle activiteiten die worden uitgevoerd, moeten de toets van de rechtmatigheid kunnen doorstaan. Dit betekent dat voor alle activiteiten:

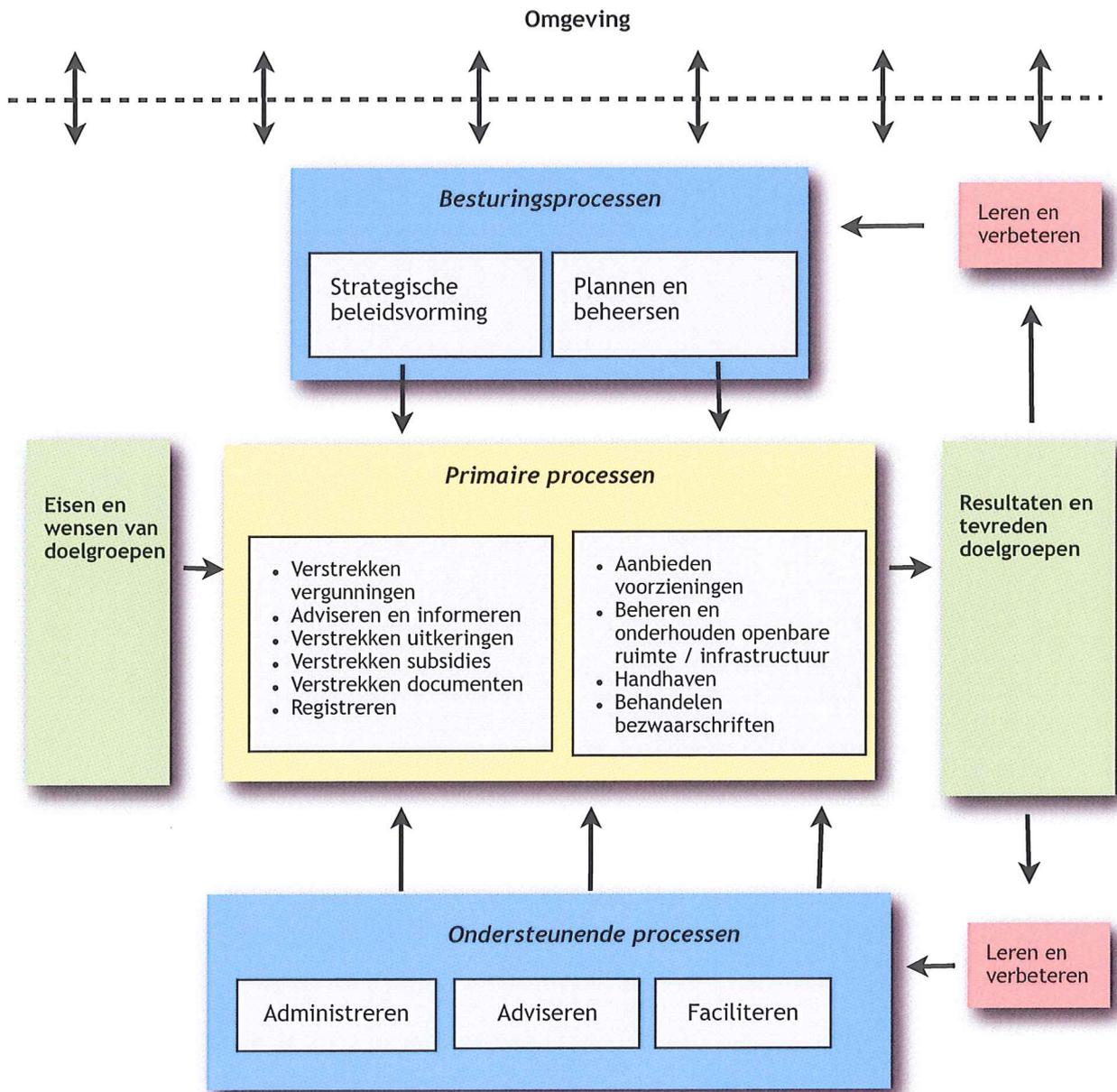
1. uitvoering plaatsvindt in overeenstemming met de wet- en regelgeving;
2. deze financieel en operationeel ordelijk en controleerbaar worden ingericht;
3. misbruik en oneigenlijk gebruik worden voorkomen.

In 2009 en 2010 zijn diverse projecten opgestart en documenten vastgelegd die moeten bijdragen aan rechtmatig werken. Zo is, onder leiding van de juridisch controller, een periodiek netwerkoeverleg voor juristen binnen de organisatie opgestart. In dit overleg wordt nieuwe wet- en regelgeving behandeld en de impact hiervan in de organisatie. Verder is in 2010 het Integriteitsbeleid vastgesteld. Het beleid is bottom up tot stand gekomen door met elkaar, in afdelingsoverleg, te praten over integriteit. Een ander initiatief is de juridische gereedschapskist op intranet. Deze wordt regelmatig gevuld met juridische informatie over uiteenlopende onderwerpen.

Ad 6. Administratieve organisatie en interne controle

De gemeente Nuenen heeft op 27 mei 2009 de nota Procesmanagementbeleid gemeente Nuenen, 'Zo werken wij (voor u)' vastgesteld. Procesmanagement is een instrument van en voor het bestuur en het management om grip te krijgen en te houden op de bedrijfsvoering in brede zin. Het procesmanagementbeleid legt de basis voor het identificeren, beheersen en organiseren en verbeteren van processen. Er wordt ingegaan aan op de uitgangspunten en doelstellingen van het procesmanagementbeleid (het 'wat' en 'waarom'). Maar ook wordt door deze nota concreet vorm gegeven aan procesmanagementbeleid (het 'hoe' en 'waarmee'), zoals processtructuur, begrippenkader, inrichting van procesmatig werken en een aantal randvoorwaardelijke zaken.

Hieronder is een overzicht van de primaire, besturings- en ondersteunde processen weergegeven. Alle taken uit de primaire processen zijn overgelaten aan het bestuur. De processen hebben betrekking op de realisering van de doelstellingen van de organisatie (klantprocessen). De ondersteunende processen ondersteunen de primaire processen (Communicatie, Personeel&Organisatie, Informatie&Automatisering (I&A), Facilitaire Zaken). De besturingsprocessen hebben betrekking op besturen en beheersen, planning en evaluatie van resultaten van de primaire en ondersteunende processen (strategische beleidsvorming, planning&control)



Figuur 5.1 Primaire, ondersteunende en besturingsprocessen in de gemeente Nuenen (uit: Nota Procesmanagementbeleid, gemeente Nuenen, 27 mei 2009).

ad 7. Professionalisering

De gemeente Nuenen wil de kwaliteit van haar producten en dienstverlening continu optimaliseren door het inzichtelijk maken (procesbeschrijvingen) en waar nodig verbeteren van de werkprocessen (doelmatigheid) die leiden tot output, en het optimaliseren van de daarbij benodigde middelen (geld en menskracht). Gekoesterde ambities en doelstellingen voor beleid, burgerparticipatie, gemeentelijke dienstverlening, werking van publieksfuncties, enzovoort. worden met regelmaat getoetst en voorzien van een kwaliteitsdiagnose via interne audits of klanttevredenheidsonderzoeken.

Voorbeelden van onderzoeken die in het Onderzoeksplan 2010-2013 zijn opgenomen:

- GGD-onderzoek ouderen (2011)
- Veiligheidsmonitor (2011)
- Klanttevredenheidsonderzoek Wwb-klanten (2011)
- Klanttevredenheidsonderzoek Omgevingsvergunning (2012)
- Tussentijdse monitor medewerkerstevredenheidsonderzoek (2013)

Daarnaast worden positiebepalingen en de audits worden gehouden als onderzoeken in het kader van artikel 213a van de Gemeentewet. De onderzoekscyclus is zodanig opgezet dat alle organisatieonderdelen en ook de organisatie als totaal eens per drie jaar aan een organisatiescan worden onderworpen.

ad 8. Interactieve processen

De gemeente Nuenen wil dat in een interactief proces burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden in een zo vroeg mogelijk stadium bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid worden betrokken. Dit gebeurt door zowel college als medewerkers.

5.3 Rollen en hoofdstructuur van de gemeentelijke organisatie

Uiteraard wordt de top van de gemeente gevormd door de gemeenteraad, ondersteund door de griffie en het college van burgemeester en wethouders. De ambtelijke organisatie kent slechts twee hiërarchische niveaus, namelijk de directie en het MT. Het MT bestaat uit de directie en de afdelingshoofden. In bijlage 6 is een organogram opgenomen.

Het college

Het college heeft als taak het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren (zie art. 160 Gemeentewet). Dit voor zover niet de gemeenteraad of de burgemeester hiermee zijn belast. Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur. Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbare belang. Het college bepaalt aan de hand van de begroting wat er wanneer moet gebeuren en legt dit samen met de gemeentesecretaris vast in managementcontracten die met de afdelingshoofden worden afgesloten.

De burgemeester

De burgemeester is voorzitter van het college van B&W en de gemeenteraad. De burgemeester ziet toe op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijke beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken, een goede samenwerking van de gemeente met andere gemeenten en andere overheden, de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie, een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften, een zorgvuldige behandeling van klachten door het

gemeentebestuur. De burgemeester manifesteert zich als boegbeeld van de gemeente als de omstandigheden daar om vragen.

De directie

De organisatie wordt aangestuurd door een directie die bestaat uit de gemeentesecretaris/algemeen directeur en de adjunct-gemeentesecretaris. De directie is primair verantwoordelijk voor het voorbereiden van het beleid en de strategie van de gemeente voor het college van B&W en de Raad.

De gemeentesecretaris, die de eindverantwoording heeft, neemt het bestuurlijke traject voor haar rekening en is verantwoordelijk voor het sluiten van de managementcontracten met de afdelingshoofden en het hoofd Projectbureau namens het College. De gemeentesecretaris/algemeen directeur is voorzitter van het MT en overlegpartner van de OR in de zin van de WOR, maar kan dit delegeren naar een mededirectielid met volledige handelingsbevoegdheid.

De adjunct-secretaris neemt de bedrijfsvoering, programma's en projecten voor zijn rekening. In deze taakverdeling in de directie kunnen verschuivingen optreden; de eindverantwoordelijkheid blijft altijd bij de gemeentesecretaris/algemeen directeur.

Het Managementteam (MT)/Bedrijfsvoeringsoverleg

De afdelingshoofden zijn primair MT-lid en in tweede instantie verantwoordelijk voor een afdeling, conform de hierboven gepresenteerde definitie van Integraal Management. Zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de managementcontracten/afdelingsplannen.

De gemeentesecretaris

De algemeen directeur in de rol van de gemeentesecretaris is eerste adviseur van het college van B&W en ziet toe op de uitvoering van door het college genomen besluiten. De gemeentesecretaris is strategisch sparring partner van het college op het gebied van brede maatschappelijke trends, integrale kwesties en het strategisch beleid van de gemeente en bevordert en bewaakt als integraal manager de werking van de organisatie en het voortdurend verbeteren daarvan.

De algemeen directeur

De gemeentesecretaris is tevens algemeen directeur. Voor deze combinatie van benamingen is gekozen om duidelijk aan te geven dat binnen de directie duidelijk twee rollen te onderscheiden zijn. Enerzijds de wettelijke rol van de gemeentesecretaris als bedoeld in artikel 103 Gemeentewet en anderzijds de eindverantwoordelijke rol als leider van de ambtelijke organisatie. Deze twee rollen zijn in Nuenen in één persoon verenigd.

De adjunct-secretaris

De adjunct-secretaris is lid van de directie en rapporteert en legt verantwoording af over zijn functioneren aan de algemeen directeur. Hij ondersteunt, informeert en adviseert de gemeentesecretaris in diens rol als eerste adviseur van het college van B&W.

Het managementteam

Het managementteam, dat bestaat uit de directie en de afdelingshoofden, adviseert met betrekking tot de strategie en het beleid op hoofdlijnen. Het managementteam heeft aandacht voor en bemoeit zich met het ontwikkelen, inrichten en laten functioneren van de totale organisatie en het laten functioneren van de productieprocessen in de organisatie, die nodig zijn om de doelen te halen.

De concerncontroller

De concerncontroller is verantwoordelijk voor de bestuurlijke informatievoorziening, de opzet van bestuurlijke informatiesystemen, het effectief en efficiënt functioneren daarvan en het (doen) voeren van correcte administraties. Hij voert overleg met het management over het gevoerde beleid, bespreekt maatregelen om bedrijfsprocessen te optimaliseren.

Het afdelingshoofd

Onder de directie functioneren afdelingen die geleid worden door een afdelingshoofd. Er wordt uitgegaan van het principe van integraal management ten aanzien van de uitvoering van de afdelingstaken. Het afdelingshoofd is in die hoedanigheid primair MT-lid en daarmee medeverantwoordelijk voor de totale bedrijfsvoering en secundair verantwoordelijk voor de resultaten van zijn afdeling conform het managementcontract/afdelingsplan. Het afdelingshoofd heeft hiertoe een directe relatie met de portefeuillehouder. Het afdelingshoofd legt uiteindelijk verantwoording af aan de gemeentesecretaris en wordt door hem beoordeeld.

De senior/coördinator

Afhankelijk van de omvang van de afdeling en/of de aard van de werkprocessen kunnen binnen een afdeling één of meer senior-medewerkers/coördinatoren worden aangesteld. Deze functie heeft geen hiërarchische bevoegdheid maar ontlast het afdelingshoofd van een deel van de dagelijkse werkprocessen.

De ondernemingsraad

De OR ziet zijn medezeggenschapsrol in het licht van het medeverantwoordelijk zijn van de werknemers voor het eindproduct van de organisatie in al haar facetten. De OR richt zijn werkwijze dan ook op het bereiken en in stand houden van een hoogwaardige organisatie met een kwalitatief goede dienstverlening, waarbij hij de belangen van het personeel centraal stelt.

5.4 Bestuursstijl, Managementstijl en Medewerkerstijl

5.4.1 Collegiaal bestuur

Ieder lid van het college streeft naar een open en eerlijke samenwerking. B&W is te allen tijde integraal beleidsverantwoordelijk. Individuele portefeuillehouders sturen de procesgang naar de daadwerkelijke oplevering van resultaten binnen hun portefeuille aan. Alle bestuursbesluiten worden door B&W genomen, tenzij de besluitvorming nadrukkelijk gemandateerd is aan een lid van het college in een wettelijke plicht of een verordening.

Planning & controlcyclus

Uitgangspunt voor beleid is het hoofdlijnenakkoord. Op basis van dit hoofdlijnen akkoord is een duidelijk SMART collegeprogramma uitgewerkt. In dit collegeprogramma staat de uitvoering van beleidsprioriteiten en prestaties gepland, inclusief de toetsing op haalbaarheid en budget. Dit collegeprogramma bevat tevens duidelijke afspraken over aansturing: wie is verantwoordelijk, welke besluitvorming vindt er plaats. De uitvoering wordt zoveel mogelijk projectmatig aangestuurd onder regie van de adjunct-secretaris. Hiervoor wordt een duidelijk 'spoorboekje' opgesteld, waarin de aanlevering van de belangrijkste stukken aan B&W en de raad gepland is. Uiteraard komen deze zaken ook terug in de managementcontracten/afdelingsplannen.

Ambtelijke aansturing

Bestuurlijke opdrachten vanuit B&W aan de ambtelijke organisatie verlopen altijd via de directie. Het volgen van de uitvoering van de opdracht vindt plaats via het reguliere portefeuillehouderoverleg met de desbetreffende projectleider of het afdelingshoofd die integraal verantwoordelijkheid zijn voor de uitvoering. Indien een collegelid ontevreden is over de wijze waarop een opdracht ambtelijk wordt uitgevoerd, wordt dit altijd bespreekbaar gemaakt bij het afdelingshoofd of de directie.

Afdelingshoofden/projectleiders paraferen B&W voorstellen integraal akkoord.

Onderhandelingen met derden

'Een beetje integer bestaat niet'. Alle collegeleden en ambtenaren houden zich vanzelfsprekend aan de gedragscodes integriteit. Collegeleden voeren nooit zelfstandig onderhandelingen met derden. Collegeleden doen bovendien niet eigenstandig toezeggingen aan derden. Ieder collegelid is verantwoordelijk voor de aanwezigheid van een ambtenaar bij dergelijke gesprekken en de vastlegging van de conclusies in een gespreksverslag. In al het handelen streeft het college naar volledige transparantie.

Open, externe gerichte houding

De communicatie vanuit het college naar de inwoners van onze gemeente moet versterkt worden. Hiertoe wordt op basis van het collegeprogramma een in tijd gefaseerd communicatieplan opgesteld dat regelmatig wordt geëvalueerd. Dit communicatieplan bevat onder andere een programma van buurtgerichte bijeenkomsten, een aantal informatieavonden en discussiebijeenkomsten over belangrijke beleidsthema's en schriftelijke communicatie via Rond-de-Linde, folders en de website.

5.4.2 Managementstijl

Het managementteam zorgt dat de organisatorische en fysieke randvoorwaarden zijn vervuld die voor het werk nodig zijn. De manager is op de hoogte van maatschappelijke ontwikkelingen die doorwerken naar gemeentelijk beleid (extern), maar ook om integraal en gecoördineerd optreden van de gemeente te verzekeren (intern). Een open houding van het management en vrije toegankelijkheid van informatie hoort hierbij. De manager geeft op hoofdlijnen inhoudelijk richting, zonder de uitvoerende taken over te nemen. De leiding geeft ruimte voor een eigen aanpak en concretisering door de medewerker of het team.

Het management stelt kaders en gaat uit van vertrouwen. De manager toont respect voor de medewerkers en vertoont voorbeeldgedrag om te demonstreren wat het gewenste gedrag is in de organisatie. De manager is voorspelbaar in zijn gedrag en spreekt medewerkers aan op ongewenst gedrag. Hierin is hij consequent. De manager stuurt op hoofdlijnen, processen en kwaliteit en kwantiteit van de output en heeft een coachende managementstijl, waarin mensen uitgedaagd worden om hun talenten te benutten; hij geeft rechtstreeks feedback.

5.4.3 Medewerkerstijl

De beweging naar verdere professionalisering en taakvolwassenheid van de medewerkers moet leiden tot het gewenste profiel van de professionele medewerker bij de gemeente Nuenen die ook als regisseur van processen op kan treden. Daar zal, naast de eigen actieve instelling van de medewerker en een modern HRM-beleid, de leidinggevende een belangrijke impuls aan moeten geven. Voorwaarde voor het bereiken van de gewenste medewerkerstijl is dat in voldoende mate aandacht wordt gegeven aan opleiding, ontwikkeling en begeleiding van de medewerkers op basis van een strategisch opleidingsprogramma.

HRM-beleid

Een eigentijds HRM-beleid vormt een essentiële voorwaarde voor het goed functioneren van de ambtelijke organisatie. Dit HRM-beleid zal voorwaarden moeten scheppen voor het optimaal laten functioneren van een taakvolwassen medewerker binnen een zich sterk ontwikkelende organisatie in een dynamische omgeving. Vertrouwen is het vertrekpunt in de relatie tussen college en management en tussen hen en de medewerkers. Bij dit vertrouwen horen onlosmakelijk kaders waarbinnen gewerkt wordt en controle. Medewerkers hebben recht op controle en kunnen zo verantwoordelijkheid nemen voor de werkzaamheden die ze verrichten. Ze moeten wel rekenschap afleggen over de besteding van de middelen die zij hebben aangewend voor de uitvoering van de taken. Vrijheid binnen kaders.

Duidelijkheid is voorwaarde voor effectief functioneren en het bieden van een eenduidig beeld van opdracht, middelen en resultaten. Taken toedelen met middelen om die taken uit te voeren. Pas als de medewerker zijn eigen verantwoordelijkheden kent kun je die van anderen ondersteunen als dat nodig mocht blijken om als organisatie het gewenste resultaat te boeken.

Medewerkers zijn zelfstandig, zelfredzaam, vertonen eigen initiatief en nemen verantwoordelijkheid. Wij verwachten van onze medewerkers dat zij hun werkzaamheden taakvolwassen zullen verrichten. Dat is een kwestie van willen en kunnen. Het willen vraagt om motivatie, het kunnen krijgt aandacht bij de werving en selectie. Niet alleen de aanwezige vaardigheden van iemand zijn belangrijk maar ook hoe iemand zich nieuwe vaardigheden eigen maakt.

Wij zijn een kennisorganisatie. Innovatie en externe gerichtheid moeten sterk gestimuleerd worden. We willen niet de beste medewerker van het huis maar we willen de beste uit de streek en willen daarom geen aparte selectieronde voor interne kandidaten meer. Interne kandidaten krijgen altijd een serieus selectiegesprek maar geen aparte interne selectieronde meer.

Gebruikelijk is om gewenst menselijk gedrag af te dwingen door geschreven en ongeschreven regels. Straffen wat fout is, belonen wat goed is. Nadeel is dat regels statisch zijn, altijd onderwerp van interpretatie zijn, leiden tot uitzonderingen en daarmee tot onduidelijkheid in de praktijk. Regels en uitzonderingen bestaan bij de gratie van handhaving.

Bij de taakvolwassen uitvoering van de werkzaamheden hoort motivatie. Motivatie is voor een belangrijk deel het uitleggen van het waarom. Als mensen open geïnformeerd worden over de bedoeling van hun werk of van procedures kunnen ze bij afwijken daarvan worden aangesproken. Ze kunnen zelf verantwoordelijk worden gesteld voor het bereiken van de effecten.

Als de organisatie de medewerkers respecteert, zullen de medewerkers de organisatie respecteren. Als mensen gewaardeerd worden, als waardevol worden beschouwd en respectvol worden behandeld, leidt dit tot zelfrespect. Zelfrespect is een voorwaarde voor respectvol gedrag naar anderen.

Integriteit is de optelsom van het bovenstaande en heeft een veel bredere toepassing dan eerlijkheid: gebruik zaken waar ze voor bedoeld zijn, vraag naar het waarom, handel in lijn met de bedoeling.

5.5 Overzicht van bestuurlijke samenwerkingsverbanden

In de begroting van 2011 is de lijst 'Verbonden partijen' opgenomen. Verbonden partijen zijn rechtspersonen waarmee gemeenten een bestuurlijke en/of financiële band hebben. Dit zijn onder andere gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen die een publiek belang behartigen en waarvan de

aandelen geheel of gedeeltelijk in het bezit zijn van de gemeente, verenigingen of stichtingen. Deze partijen voeren ook voor de gemeente beleid uit.

Zoals in hoofdstuk 4 naar voren is gekomen maakt de gemeente Nuenen onderdeel uit van de SRE. Daarnaast heeft de gemeente Nuenen gekozen om samen met andere gemeenten een gezamenlijk rekenkamercommissie op te richten, de 'Rekenkamercommissie de Groene rand' (www.degroenerand.nl). De andere gemeenten zijn Best, Heeze-Leende, Son en Breugel en Waalre. De rekenkamercommissie, bestaande uit drie leden, heeft een onafhankelijke positie in deze gemeenten. De 'Rekenkamercommissie de Groene rand' ondersteunt de raad bij het uitoefenen van zijn controlerende en toezichhoudende rol.

Verder neemt de gemeente Nuenen, onder andere, deel aan Veiligheidsregio Zuid-Oost Brabant, Regionaal Inkoopbureau (St.BIZOB), Sociale werkvoorziening WSD Boxtel en LEV-groep (met Geldrop-Mierlo). Naast bestuurlijke samenwerkingsverbanden, zijn er uiteraard ook nog diverse ambtelijke samenwerkingsverbanden.

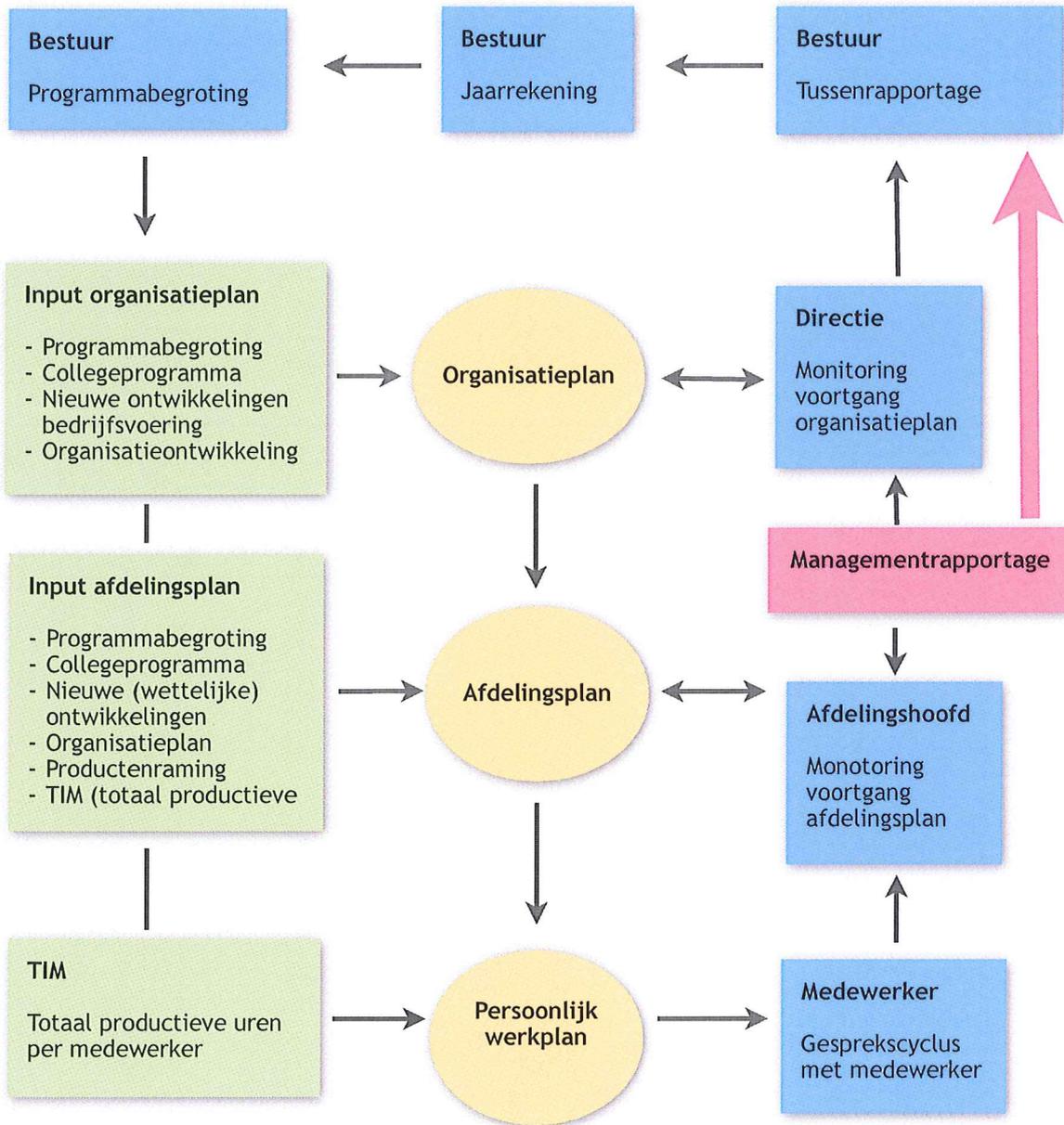
5.6 Organisatieplan, afdelingsplannen, persoonlijke werkplannen en de cockpit

Belangrijke documenten voor de gemeente Nuenen zijn het organisatieplan en de afdelingsplannen. Het organisatieplan bevat de algemene uitgangspunten voor de werkzaamheden van de organisatie en de organisatiebrede werkzaamheden waarmee de afdelingen in hun afdelingsplannen voor het betreffende jaar rekening moeten houden. Het organisatieplan vormt het 'managementcontract' tussen college en directie. De afdelingsplannen vormen de basis voor het 'managementcontract' tussen directie en afdelingshoofden. De uitwerking op medewerkersniveau vindt plaats in de persoonlijke werkplannen (PWP). Over de realisatie van de afdelingsplannen wordt maandelijks mondeling door het afdelingshoofd gerapporteerd aan de directie. Tegelijk met de Bestuurlijke rapportages (Buraps) vindt ook een schriftelijke rapportage plaats. Simpel gezegd, in de plannen staat wat organisatie/afdeling/medewerker jaarlijks wil bereiken en wat zij daarvoor gaat doen. Deze twee W-vragen worden SMART uitgewerkt in mijlpalen en een planning met een inhoudelijk aanspreekpunt. De onderwerpen en speerpunten van beleid vinden hun oorsprong in het collegeprogramma, de programmabegroting en het organisatieplan.

Het afdelingsplan moet het fundament vormen voor de sturing van de bedrijfsvoering binnen de afdeling. De gemeente Nuenen heeft afdelingsplannen gebaseerd op het Overheidsontwikkelmodel vanwege de uitgangspunten waarop het model is gebaseerd (zie ook paragraaf 3.5):

- Praktijkgerichte aandachtsgebieden;
- Ontwikkefasen;
- PDCA (Plan, Do, Check, Act) als regelkring;
- Focus op leren en permanent verbeteren.

De gemeente Nuenen vindt het belangrijk dat het afdelingsplan geen 'papieren tijger' is. Daarom wordt het format jaarlijks geëvalueerd waardoor eventuele verbeteringen en versimpelingen kunnen worden doorgevoerd. Een belangrijke voorwaarde is dat het afdelingsplan kernachtig is en alleen die input bevat waarmee iets moet worden gedaan in het jaar waarop het plan van toepassing is. De onderlinge samenhang van de verschillende documenten is in figuur 5.2 weergegeven.



Figuur 5.2 Samenhang in de bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen

Opbouw afdelingsplan

Het afdelingsplan van de gemeente Nuenen is gebaseerd op het Overheidsontwikkelmodel en daar ook naar gemodelleerd. Elk organisatie- en resultaatgebied van het Overheidsontwikkelmodel vormt ook een onderdeel in het afdelingsplan. Globaal wordt in het aandachtsgebied 'Beleid en Strategie' de vraag beantwoord wat een afdeling gaat realiseren. De organisatiegebieden 'Management', 'Medewerkers', 'Financiën', 'Informatie' en 'Processen' geeft aandacht aan de vraag hoe de afdelingen dit realiseren. Voor het afdelingsplan is een format (in Excel) opgesteld, zodat dit plan aan de hand van een vaste structuuropbouw door de afzonderlijke afdelingen kan worden uitgewerkt.

Input afdelingsplan

Op basis van de BMF, de positie van de afdeling in de organisatie en de toebedeelde speerpunten en activiteiten heeft iedere afdeling een eigen missie en visie formuleren. Een missie geeft aan wat een afdeling wil zijn of waar een afdeling voor wil gaan. Een visie geeft antwoord op de vraag waarheen een afdeling zich moet ontwikkelen om de missie te kunnen realiseren. Een visie is anders gezegd het formuleren van een concreet beeld van de toekomst van de afdeling, met inachtneming van de missie.

Jaarlijks dient de input voor het afdelingsplan te worden bepaald. Dit vormt het totaal aan concrete activiteiten en inspanningen die een afdeling in een bepaald jaar dient te realiseren. Naast continuering van het bestaande beleid en het uitvoeren van reguliere werkzaamheden krijgt een afdeling jaarlijks ook met nieuwe input te maken. Voorbeelden van input:

- Uitvoering organisatieplan;
- Uitkomsten onderzoeken, bijvoorbeeld een klanttevredenheidsonderzoek (KTO) of een medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO);
- Nieuwe ontwikkelingen binnen de eigen afdeling;
- Nieuwe wetgeving of landelijk beleid/richtlijnen;
- Nieuwe projecten.

De uitvoering van de programmabegroting (inclusief herijking bestaand beleid of lokale regelgeving) en het spoorboekje zijn als afzonderlijke onderdelen opgenomen in de cockpit.

Deze input dient zo concreet (SMART) mogelijk gedefinieerd te worden in de kolommen onderwerp, wat willen we bereiken, en wat gaan we daarvoor doen.

Per speerpunt dient vervolgens te worden bepaald:

- Onder welk organisatie- of resultaatgebied valt het onderwerp.
- Welke resultaten moet dit concreet opleveren -> de mijlpaal
- Wie is inhoudelijk aanspreekpunt
- Wanneer moet de mijlpaal gereed zijn
- Aan wie wordt gerapporteerd (directie, naam portefeuillehouder)
- Op welke wijze wordt het resultaat beoordeeld -> verwerken in vakjes resultaatgebieden.

Het totaal aan input van alle afdelingen vormt het totaal aan inspanningen die de organisatie in een bepaald jaar dient te realiseren. Samen met de inspanningen die voortvloeien uit het spoorboekje en de programmabegroting komt dat overeen met de bestuurlijke en ambtelijke ambities die voor dat jaar geformuleerd zijn. In bijlage 7 is opgenomen hoe een afdelingsplan is opgebouwd en welke vragen een afdeling zichzelf moet stellen zodat juiste informatie in het afdelingsplan wordt opgenomen.

De cockpit

De integrale verantwoordelijkheid van de afdelingshoofden vereist goede planning- en controlinstrumenten en heldere kaders. Alleen dan kunnen de afdelingshoofden de voortgang van hun beleidsdoelen prioriteren, controleren, knelpunten signaleren en realiseren. Het planning- en controlinstrumentarium zal informatie moeten geven over: beleid, uitvoering, toezicht, handhaving, juridisch, financieel, rechtmatigheid, personeel, informatie, organisatie. Hier ligt ook een belangrijke ICT-opgave voor de gemeente. Het zijn vooral de afdelingshoofden zelf die de inhoud van de door hun gewenste informatie moeten aangeven. Vuistregel is de verantwoordelijkheid zo hoog mogelijk in de organisatie en de bevoegdheden zo laag mogelijk. Om de planning & control handen en voeten te geven is de cockpit ontwikkeld. Zoals eerder opgemerkt zijn in de cockpit vier sturingsinstrumenten verwerkt in compact sturingsinstrument:

- 1) Afdelingsplan;
- 2) Spoorboekje (communicatiemiddel tussen portefeuillehouder en afdelingshoofd);
- 3) Bestuurlijke agenda;
- 4) Voor de afdeling relevante deelprogramma's uit de programmabegroting.

Van de afdelingshoofden wordt verwacht dat deze de cockpit door het jaar heen bijhouden en waardoor 'met 'één druk op de knop' helder is waar de afdeling staat.

5.7 Conclusie

Om de huidige situatie van de bedrijfsvoering in beeld te hebben en te beoordelen moeten alle cockpits naast elkaar moeten liggen. Er is geen grote 'organisatie-brede' cockpit voor handen. Het op detailniveau in kaart brengen en beoordelen van de bedrijfsvoering maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek.

Hoofdstuk 6

Verslaglegging empirische gegevens

Door het verzamelen van empirische gegevens door middel van interviews en inhoudsanalyse is geprobeerd de 'werkelijkheid' in kaart te brengen.

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van deze 'werkelijkheid'.

Hoofdstuk 6 Verslaglegging empirische gegevens

6.1 Thema's van gesprek

Doel van de interviews is het achterhalen van informatie om de centrale vraagstelling en deelvragen te beantwoorden. Met twintig respondenten, onderverdeeld in drie groepen, namelijk MT-leden, adviseurs en bestuur, zijn twintig semi-gestructureerde interviews gehouden. Tijdens het interview zijn drie thema's aan de orde gekomen, namelijk, 'Betrekken van kwaliteit bij de bedrijfsvoering', 'Kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering' en 'Invloed van het Overheidsontwikkelmodel op de bedrijfsvoering'. Onder elk thema hangt een aantal punten die in de vorm van vragen en stellingen zijn voorgelegd aan de respondenten. In bijlage 8 is het uitgebreid conceptueel model opgenomen die de relatie tussen de thema's weergeeft. In dit hoofdstuk wordt per thema verslag gedaan van de interviews. In bijlage 9 is de vragenlijst voor de adviseurs opgenomen. Deze komt nagenoeg overeen met de vragenlijsten voor MT-leden en bestuurders.

Tijdens het interviewen van de bestuurders werd duidelijk dat zij verder van de organisatie staan. Zij konden vragen over het thema 'Betrekken van kwaliteit bij de bedrijfsvoering' en het thema 'Werking van het Overheidsontwikkelmodel' niet beantwoorden. Wel is het thema 'Kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering' aan de bestuurders voorgelegd.

6.2 Thema 1: Betrekken van kwaliteit bij de bedrijfsvoering

Het verbeteren van kwaliteit kan niet worden gerealiseerd als de organisatie niet voldoet aan een aantal voorwaarden, zo stellen Hakvoort & Klaassen (2008:190) en Cuyvers (2007:38). De vraag is of na vaststelling van de BMF in 2007 de organisatie klaar was om de kwaliteit bij de bedrijfsvoering te betrekken.

Voorwaarde 1

Als eerste voorwaarde wordt gesteld dat kwaliteitsverbetering en bedrijfsvoering binnen een organisatie moet worden beschouwd als een totaalproces en niet als een optelsom van aparte of specifieke acties.

• Inhoudsanalyse

Ruim een half jaar na invoering van het Overheidsontwikkelmodel, namelijk op 15 juli 2009, heeft het MT een besluit genomen over de werkwijze en de planning van de totstandkoming van het Organisatieplan 2010 en de afdelingsplannen 2010. Het organisatieplan en de afdelingsplannen zijn gebaseerd op het Overheidsontwikkelmodel. Elk organisatie- en resultaatgebied van het Overheidsontwikkelmodel vormt een onderdeel in het organisatie- en afdelingsplan. Ook is 2010 het proefjaar voor de cockpit, een Excelprogramma en ook ingericht volgens het Overheidsontwikkelmodel. In de cockpit zijn vier sturingsinstrumenten verwerkt, namelijk het afdelingsplan, het spoorboekje (communicatiemiddel tussen portefeuillehouder en afdeling en tussen directie en afdelingshoofd), de bestuurlijke agenda (communicatiemiddel tussen college en gemeenteraad) en voor de afdeling relevante deelprogramma's uit de programmabegroting. Verder is in 2010 gestart met persoonlijke werkplannen (PWP) waarin, tot op medewerkersniveau, algemene doelrealisatie van de organisatie is vertaald. Voor het PWP is wel een format ontwikkeld, maar die is niet ingericht volgens het Overheidsontwikkelmodel. Hoe het organisatieplan zich verhoudt tot het afdelingsplan en persoonlijk werkplan in relatie met de programmabegroting, jaarrekening en tussenrapportage is vastgelegd in een schema, opgenomen in 'Leidraad format afdelingsplannen 2010'.

• Interviews

Aan de respondenten is gevraagd hoe zij de kwaliteitsverbetering zien. Als een totaalproces of als een optelsom van specifieke acties?

'Vanuit een totaalproces ingestoken maar nu we er een tijdje mee bezig zijn, denk ik wel dat niet iedereen dat beeld van dat totaalproces heeft' (MT-lid)

Alle MT-leden geven aan dat het een totaalproces is, maar dat totaalproces wordt bepaald door de effecten op onderdelen. Kwaliteitsverbetering gaat de totale organisatie aan en de totale kwaliteitsverbetering die de organisatie voor ogen heeft, wordt bereikt door op onderdelen stappen te zetten. Die stappen, in algemene zin, gecumuleerd, maakt dat de kwaliteit van de organisatie beter wordt. Voorheen was de organisatie ad hoc bezig en kon het totaal niet worden overzien. Door het Overheidsontwikkelmodel kunnen de acties in het groter geheel worden gehangen. Wat ook meer inzichtelijk is geworden door het Overheidsontwikkelmodel zijn de projecten van de verschillende afdelingen. Door vanuit 'Beleid' alle projecten bij elkaar te brengen zie je hoe ze zich tot elkaar verhouden en wat gezamenlijk kan worden opgepakt, zoals bij een reconstructie van een weg, direct ook de riolering vervangen. Dit bespaart tijd en geld. Een aantal MT-leden spreekt hun bezorgdheid uit over het traject van kwaliteitsverbetering nu bezuinigingen de kwaliteitsacties zouden kunnen dwarsbomen. Wel geven de meeste MT-leden aan dat zij denken dat adviseurs het niet als een totaalproces zien maar als allemaal losse trajecten. Het merendeel van de adviseurs geeft inderdaad aan dat zij de acties als 'los zand' zien.

Voorwaarde 2

De tweede voorwaarde is gericht op het feit dat het MT kwaliteitsacties en bedrijfsvoering (organisatieverandering of reorganisatie) moet initiëren en uitdragen.

• Inhoudsanalyse

Informatie over hoe het management met kwaliteitsacties en bedrijfsvoering moet omgaan is te vinden in de BMF. In dit document is de hoofdstructuur van de organisatie vastgelegd en zijn de diverse rollen binnen de organisatie gedefinieerd, met als uiteindelijk doel het verbeteren van de bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen.

• Interviews

De helft van de MT-leden vindt dat het MT de kwaliteitsacties voldoende initieert en uitdraagt. Gekoppeld hieraan is het spanningsveld waarin de organisatie verkeert. Enerzijds heeft de organisatie nog veel te leren en te verbeteren maar het probleem waar tegenaan wordt gelopen is dat het doorvoeren van kwaliteitsverbeteringen veel tijd en energie kost van adviseurs, naast het reguliere werk. Anderzijds is men zich bewust van het feit dat door kwaliteitsverbetering de werkdruk kan worden verminderd. Wel heeft het MT het kwaliteitsdenken hoog in het vaandel staan en moeten kwaliteitsacties op de agenda blijven staan ondanks de worsteling in het spanningsveld.

'De een vindt het ook leuker om te doen en de ander ziet het meer als noodzakelijk kwaad' (adviseur)

Adviseurs geven een meer kritischer antwoord. Naast dat zij grote verschillen zien in handelen tussen MT-leden als het gaat om 'initieëren' en 'uitdragen', vinden zij ook dat 'initieëren' en 'uitdragen' niet hetzelfde worden opgepakt. In de ogen van een aantal adviseurs is de gemeentesecretaris de grote promotor van het traject van kwaliteitsverbetering.

'Als zij er niet zou zijn zou ik mijn baan niet willen omdat ik alleen, dankzij haar, mijn werk kan doen' (adviseur)

Een aantal adviseurs vinden dat het MT wel initieert maar niet uitdraagt. Als één van de redenen wordt 'waan-van-de-dag' aangehaald. Een andere reden is 'het niet doorhebben'. Aan MT-leden wordt dan ook geadviseerd om veel systematischer met kwaliteitsverbetering om te gaan. De andere helft vindt dat acties vaak niet vanuit het MT worden geïnitieerd. Het idee bestaat dat binnen het MT heel veel besproken wordt, maar dat weinig echt in gang wordt gezet. Het MT zou volgens hen ook wat daadkrachtiger mogen optreden en ook communiceren met medewerkers waarmee aan de slag wordt gegaan en communiceren wat het resultaat van de actie is.

Voorwaarde 3

De derde voorwaarde gaat over verantwoordelijkheid. Kwaliteit en bedrijfsvoering moet ieders verantwoording zijn en niet een speciale taak zijn voor een groep of een commissie uit de organisatie.

- **Inhoudsanalyse**

In de BMF of andere documenten is niet expliciet opgenomen dat kwaliteit en bedrijfsvoering ieders verantwoording is.

- **Interviews**

De primaire reactie van de helft van de MT-leden is 'hele MT' of 'afdelingshoofden'. De andere helft reageert direct met: 'medewerkers zelf'. De over-all conclusie is wel dat je als MT/afdelingshoofd verantwoordelijk kunt worden gemaakt voor kwaliteit en bedrijfsvoering, maar als medewerkers niet meewerken kunnen geen resultaten worden bereikt.

'Iedere medewerker' (adviseur)

Adviseurs zijn ook verdeeld. De gemeentesecretaris wordt als verantwoordelijke genoemd, maar ook het hele MT. De helft van de adviseurs geeft aan dat iedere medewerker verantwoordelijk is voor kwaliteit en bedrijfsvoering.

Voorwaarde 4

Als vierde voorwaarde wordt gesteld dat de samenhang tussen kwaliteit en kosten niet moet worden vermeden maar in een zo vroeg mogelijk stadium aan de orde moet worden gesteld. Dat inzicht, dat een samenhang bestaat tussen kosten, bedrijfsvoering en kwaliteitsverbetering, is een extra stimulans om de samenhang te bestuderen.

- **Inhoudsanalyse**

De visie die in de BMF is opgenomen spreekt, in algemene termen, over optimaliseren van de dienstverlening en burgers en organisaties snel en efficiënt van dienst zijn met producten en diensten van

een goede kwaliteit tegen zo laag mogelijke kosten. Verder staat opgenomen dat om deze visie te verwezenlijken de komende jaren belangrijke stappen worden gezet op het terrein van organisatie en de bedrijfsvoering. Wat die stappen inhouden is niet opgenomen in de BMF. In het organisatieplan 2010 zijn wel een aantal projecten en initiatieven aangehaald die moeten bijdragen aan het realiseren van de visie maar een samenhang tussen kwaliteit en kosten is niet expliciet gesteld. In, bijvoorbeeld, de nota 'De Sprong' van 19 oktober 2010 wordt op bladzijde 6 wel expliciet de samenhang tussen kosten en kwaliteit aangehaald.

• Interviews

Het merendeel van de MT-leden en adviseurs denkt dat kwaliteitsverbetering op den duur geld oplevert. Maar de besparing zit niet in fysiek geld maar in efficiency, met de kanttekening dat de besparing weer ingezet wordt op andere projecten.

'Direct doordat er, bijvoorbeeld, minder bezwaren binnenkomen. Indirect, omdat werken aan kwaliteit veel meer arbeidsvreugde oplevert' (adviseur)

Voorwaarde 5

Hakvoort & Klaassen geven als vijfde voorwaarde aan dat het management van een organisatie in een vroeg stadium van het verbetertraject duidelijk moeten maken dat mogelijke veranderingen in banen en functies onvermijdbaar zijn.

• Inhoudsanalyse

Dat de organisatie aan de vijfde voorwaarde voldoet, komt niet expliciet uit de documenten naar voren. Wel is in het Organiseatieplan 2010 onder het organisatiegebied 'medewerkers' opgenomen dat in de BMF de koers is ingezet op een vraaggerichte en stuurbare organisatie. Vraaggericht betekent dat de beleving van de klant (burger) centraal staat en activiteiten en werkprocessen daarop zijn ingericht. Stuurbaar betekent dat de organisatie zich daarnaast concentreert op activiteiten die prioriteit hebben gekregen van het bestuur. Deze doelen vagen de benodigde flexibiliteit van medewerkers. De organisatie wil dan ook vaste, maar wel flexibele, formatie en minder inhuur. Wat onder 'flexibel' wordt verstaan is niet verder uitgelegd.

• Interviews

Uit de interviews is niet naar voren gekomen dat het management expliciet heeft gecommuniceerd richting haar medewerkers dat het traject van kwaliteitsverbetering tot veranderingen in banen en functies leiden. Wel heerst het gevoel dat door bezuinigingen de inhoud van functies verandert. Als het gaat om het kwaliteitsverbeteringstraject denkt het merendeel van de MT-leden niet dat banen verdwijnen maar wel dat de inhoud van de banen verandert. Dit geldt ook voor merendeel van de adviseurs.

'Ik vind bijvoorbeeld dat wij met z'n allen veel te weinig gebruik maken van de digitale mogelijkheden die er zijn. Klanten kunnen bij ons niets digitaal aanvragen. Als we dat regelen dan zullen functies er anders uit komen zien' (MT-lid)

Voorwaarde 6, 7 en 8

De zesde voorwaarde zegt dat kwaliteitsverbetering gepaard moet gaan met evaluatie en meetprocedures. Prestatiemeningen vormen de basis van bedrijfsvoering en kwaliteitsmanagement. De zevende voorwaarde geeft aan dat prestatiemetingen observaties, cliëntenmetingen, performance indicatoren en evaluaties omvatten. Aanvullend luidt de achtste voorwaarde dat de meetprocedures zich in het bijzonder dienen te richten op de klanten of gebruikers van de producten of diensten van de organisatie.

• *Inhoudsanalyse*

In de BMF is onder het besturingsprincipe 'Professionalisering' aangegeven dat ambities en doelstellingen voor beleid, burgerparticipatie, gemeentelijke dienstverlening, werking van publieksfuncties, etc. met regelmaat worden getoetst en voorzien van een kwaliteitsdiagnose via interne audits of klanttevredenheidsonderzoeken. In het vastgestelde Onderzoeksplan 2010-2013 is een overzicht opgenomen van alle geplande prestatiemetingen, in de vorm van observaties, cliëntenmetingen, performance indicatoren en evaluaties. Ongeveer 60% van de geplande prestatiemetingen zijn gericht op klanten (burgers) en gebruikers van producten en diensten van de organisatie.

• *Interviews*

Aan de respondenten is gevraagd of zij het idee hebben of iets met de uitkomsten wordt gedaan. De helft van de MT-leden heeft het idee dat iets met de uitkomsten (van prestatiemetingen) wordt gedaan. De andere helft hoort er niets over.

'Wij zijn heel goed in iets constateren en vervolgens ermee aan de slag te gaan maar maken de (PDCA)cycclus niet af' (adviseur)

Het merendeel van de adviseurs is kritischer. Ze geven aan dat ze op de hoogte zijn van prestatiemetingen die zijn uitgevoerd afgelopen jaar maar hebben niet het idee dat daar iets mee wordt gedaan. Zo wordt als voorbeeld aangehaald dat uit het MTO blijkt dat 'werkdruk' wordt ervaren, maar er zijn geen geluiden (meer) dat hier iets mee wordt gedaan.

De achtste en laatste voorwaarde geeft aan dat meetprocedures zich vooral moeten richten op klanten of gebruikers van de producten en diensten van de organisatie. Uit de missie en visie van de gemeente Nuenen blijkt dat de belangen van burgers en bedrijven centraal staan. Aan de respondenten is de vraag gesteld of de gemeente Nuenen de klant ook echt centraal stelt.

'Qua dienstverlening doet de gemeente Nuenen het best goed, maar op sommige punten vind ik dat we niet meer van deze tijd zijn. Middagsluitingen vind ik niet meer van deze tijd omdat mensen juist in hun pauze even naar de gemeente zouden willen lopen' (adviseur)

Ook hier geeft het MT een verdeeld antwoord. Het merendeel geeft aan dat de gemeente Nuenen steeds meer de klant centraal stelt met de kanttekening dat de organisatie (en dus ook individuele medewerkers) daarbij moet waken niet teveel met zichzelf bezig te zijn maar moet denken vanuit de klant. De overige MT-leden maakt die kanttekening niet en stelt direct dat de klant onvoldoende centraal wordt gesteld door de organisatie. De meeste adviseurs geven aan deze vraag lastig te vinden en twijfelen dan ook. Wel is door een aantal adviseurs de opmerking geplaatst, wat als advies kan worden opgepakt, dat van te voren goed moet worden nagedacht over wat je met die klant/burger wilt gaan doen. Vaak mogen burgers

meepraten en spuien vaak ideeën. Vervolgens wordt daar niets mee gedaan omdat terugkoppelen tijd en geld kost. En dan raken die burgers weer ontevreden omdat zij het gevoel hebben dat er niet naar hen wordt geluisterd. Ook geven twee adviseurs aan dat zij de indruk hebben dat mensen teveel alleen blijven worstelen als het gaat om hoe burgers te benaderen. Zij adviseren dan ook om, bijvoorbeeld een projectgroep Dienstverlening, op te starten met medewerkers van verschillende afdelingen om kennis te delen en mensen mede verantwoordelijk te maken.

6.3 Thema 2: Kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering

In 2007 is de BMF vastgesteld. In de BMF staat wat de organisatie graag wil zijn en waar ze naar toe wil. In de BMF is opgenomen dat de organisatie zich moet ontwikkelen naar:

- een zelfverzekerde open organisatie met een professioneel imago;
- gericht op samenwerking (pro-actief handelen en hogere efficiëntie op alle niveaus);
- om de gestelde politieke doelen te bereiken, en;
- het kwaliteitsniveau van de producten, diensten en organisatie op een hoger niveau te brengen tegen zo laag mogelijke kosten.

Verder is belangrijk volgens de BMF:

- transparantie (bij voorbereiding en uitvoering);
- bereidheid om verantwoording af te leggen;
- mentaliteit: afspraak = afspraak;
- expliciet sturen op kernwaarden (zakelijkheid, betrouwbaarheid, transparantie en professionaliteit) van de organisatie door leidinggevendenden;
- systematisch verbeteren van alle (werk-)processen.

• Interviews

Aan respondenten is gevraagd of verschillen zijn waar te nemen sinds de invoering van de BMF en nu. In termen van de BMF: 'Is de organisatie wat ze graag wil zijn, danwel gaat de organisatie de goede kant op'.

De begrippen 'kwaliteit' en 'bedrijfsvoering'

Hele boeken zijn volgeschreven over kwaliteit. Dat het een lastig begrip is blijkt ook wel uit de vele definities die in de loop der jaren aan het begrip 'kwaliteit' zijn gegeven. In de BMF is geen definitie van kwaliteit opgenomen. Daarom is aan respondenten gevraagd wat zij onder 'kwaliteit' verstaan. Om ze op weg te helpen zijn vijf invalshoeken van waaruit naar het begrip 'kwaliteit' kan worden gekeken voorgelegd:

1. *Filosofische of transcendente invalshoek*: kwaliteit wordt hier beschouwd als een niet goed operationeel vast te leggen begrip, dat men herkent door ervaring. 'Quality cannot be defined, you know what it is'.
2. *Productgerichte invalshoek*: kwaliteit is een concrete, meetbare variabele. Oftewel, de mate waarin wordt voldaan aan bepaalde kenmerken of eigenschappen van een product.
3. *Klant- of gebruikersgerichte invalshoek*: de mate waarin door een product of dienst wordt tegemoetgekomen aan de wensen van de klant.
4. *Procesgerichte invalshoek*: de mate waarin een voortbrengingsproces van een product of dienst voldoet aan de gestelde eisen.
5. *Waardegerichte invalshoek*: hierbij wordt de waarde van een product of dienst door de klant vergeleken met de prijs.

Gevraagd is aan respondenten welke invalshoek de gemeente Nuenen zou moeten hanteren. Daarbij het verzoek om aan te geven wat na de beste invalshoek, de tweede beste invalshoek is, etc. In schema zit dit er als volgt uit:

	1e plaats	2e plaats	3e plaats	4e plaats	5e plaats
	<--- beste invalshoek --- slechtste invalshoek --->				
Filosofische invalshoek	15%	5%	10%	25%	45%
Productgerichte invalshoek	10%	25%	20%	30%	15%
Klantgerichte invalshoek	40%	10%	30%	5%	15%
Procesgerichte invalshoek	20%	60%	20%	0%	0%
Waardegerichte invalshoek	15%	0%	20%	40%	25%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

Schema 6.1 Resultaten invalshoeken

Uit schema 6.1 blijkt dat 40% van alle respondenten vindt dat de klantgerichte invalshoek zou moeten worden gehanteerd door de organisatie. In bijlage 10 is per groep respondenten aangegeven hoe naar kwaliteit zou moeten worden gekeken door de organisatie. Opvallend daarbij is binnen de groep 'bestuurders' een aantal keren de filosofische invalshoek is gekozen als beste invalshoek hoe naar kwaliteit te kijken. Terwijl bijna de helft van respondenten aangeeft dit de slechtste invalshoek te vinden. Een aantal respondenten geeft aan het woord 'klant' niet geschikt te vinden omdat de burger niet kan kiezen tussen de ene of andere gemeente.

'Het woord 'klant' vind ik raar want het is niet dat je een winkel-klantrelatie hebt' (adviseur)

Op de vraag wat respondenten verstaan onder het begrip 'bedrijfsvoering' zijn de antwoorden meer eenduidig. Alle respondenten raken, in eigen bewoordingen, wel de kern van het begrip 'bedrijfsvoering'.

'Bedrijfsvoering zijn eigenlijk alle interne processen, producten en diensten die als doel hebben om de organisatie te laten functioneren. Gericht op de interne organisatie om alles vlekkeloos te laten verlopen' (adviseur)

Volgens de Algemene Rekenkamer (2003) betreft 'bedrijfsvoering' de bedrijfsprocessen binnen een gemeente om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren alsmede de sturing en beheersing daarvan. Aan de respondenten zijn twee stellingen voorgelegd en gevraagd welke stelling het beste past bij de gemeente Nuenen:

- *Het succesvol afronden van een project staat gelijk aan het halen van een beleidsdoelstelling.*
- *De projecten vormen de bedrijfsprocessen om de beleidsdoelstellingen te halen.*

De meeste respondenten geven aan dat de gemeente Nuenen het succesvol afronden van een project gelijk stelt aan het behalen van een beleidsdoelstelling. Maar, geven daarbij aan dat de gemeente eigenlijk de projecten moet zien als bedrijfsprocessen om de beleidsdoelstellingen te halen.

Transparantie, openheid en professionaliteit

Voordat gevraagd werd naar transparantie en openheid heeft de onderzoeker de begrippen toegelicht. Daarbij is aangegeven dat een transparante organisatie inzicht verstrekt in zaken die voor betrokkenen relevant zijn. Dit inzicht is noodzakelijk om goede afgewogen beslissingen te nemen en verantwoording af te kunnen leggen. Openheid is breder omdat het niet alleen een informatiestroom van de organisatie naar de belanghebbenden (stakeholders) vereist, maar ook een omgekeerde beweging waarbij de onderneming open staat voor de informatie van anderen en ontvankelijk is voor relevante aangelegenheden van de betrokkenen.

Aan respondenten is gevraagd of de organisatie verandert is qua transparantie sinds 2007. Alle MT-leden geven aan dat zij het idee hebben dat de organisatie, zowel intern als extern, transparanter is geworden sinds de invoering van de BMF. De transparantie in de organisatie (intern) is wel meer gegroeid dan de transparantie van de organisatie naar de buitenwereld (extern).

'Iedereen was veel meer met zichzelf bezig en had geen idee waarmee de ander bezig was. Dat gebeurt nu nog wel eens maar er zijn grote stappen en sprongen gemaakt' (MT-lid)

Volgens een aantal MT-leden heeft de periodieke verspreiding van raadsinformatiebrieven bijgedragen aan de bevordering van de externe transparantie. Door deze raadsinformatiebrieven geeft de organisatie aan hoe zaken worden opgepakt en waar tegenaan wordt gelopen. Ondanks dat de organisatie meer informatie aan de buitenwereld verstrekt dan voorheen, is wel de kanttekening geplaatst dat het in een groot aantal (beleids)ontwikkelingen lastig blijft om, in politiek bestuurlijke zin, het goede moment te kiezen om transparant te zijn.

Volgens een aantal MT-leden heeft het portefeuillehoudersoverleg de interne transparantie bevordert. Voor 2007 werden vaak 'deals' gemaakt. Nu vindt periodiek overleg met de portefeuillehouder plaats en daarvan wordt verslag gemaakt waardoor zaken terug te herleiden zijn. De interne transparantie is volgens een aantal MT-leden ook bevordert door de periodieke overleggen tussen college en MT. Hier wordt helder naar elkaar gecommuniceerd en aangegeven waar tegen aan wordt gelopen, zoals het onderwerp kwaliteitsverbetering in relatie tot werkbelasting op de organisatie. Ook is een MT-lid van mening dat de collegevoorstellen enorm zijn verbeterd ten opzichte van een aantal jaren geleden. De juridisch controller heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. De collegestukken die nu worden aangehouden worden aangehouden vanwege een inhoudelijke discussie of over de beslispunten die er onder hangen. Maar zelden wordt een collegevoorstel aangehouden omdat de motivatie niet klopt. Dat scheelt veel tijd. Verder is aangegeven dat, meer dan voorheen, medewerkers worden aangesproken op gedrag: wat gaat goed en wat gaat minder goed. Volgens een aantal MT-leden heeft de gesprekscyclus hieraan bijgedragen. En worden problemen van de organisatie veel beter met elkaar gedeeld. Voorbeeld is de presentatie over de begrotingen van 2011 tot en met 2014 in september/oktober 2010. De bezuinigingen hebben een flinke impact op de organisatie en door dit te delen in en met de organisatie wordt iedereen betrokken.

Verscheidende MT-leden hebben aangegeven dat de gemeentesecretaris een belangrijke rol speelt in deze ontwikkelingen maar ook de kwaliteitsmedewerker. De kwaliteitsmedewerker zorgt ervoor dat de mensen erbij blijven, zij organiseert en regelt zaken (zoals de format voor college- en raadsvoorstellen) die de transparantie ten goede zijn komen.

Een ander instrument dat, volgens een MT-lid, bijdraagt aan de transparantie is de cockpit. De cockpit werkt nog niet optimaal maar nu al is meer inzichtelijk waar iedereen mee bezig is en wat belangrijk is en welke zaken voorspoedig gaan en waar wordt achtergelopen. Op elk moment is informatie beschikbaar. Ook is het toegenomen gebruik van intranet en het periodiek houden van afdelingsoverleggen genoemd als instrument om transparanter te werken.

Het merendeel van de adviseurs heeft eveneens de indruk dat de organisatie transparanter is geworden.

Ook vinden de meeste bestuurders dat de organisatie sinds 2007 transparanter is geworden en dat nu hard gewerkt wordt om transparant te zijn. Als voorbeeld wordt aangehaald het verbeteren van de transparantie van de financiën van de gemeente Nuenen. Wel moet het volgens een aantal bestuurders zo zijn dat de gemeenteraad over de grote lijnen gaat en dat de organisatie uitvoert. De Nuenense cultuur binnen de gemeenteraad is toch te veel praten over details en bemoeien met de uitvoering. Een aantal bestuurders geeft aan dat zij geen significante verschillen ziet.

'Ik versta onder transparantie dat iedere inwoner in Nuenen gelijk behandeld wordt en dat iedereen ook weet dat, als je voor die vergunning naar het gemeentehuis gaat, ongeveer die procedure krijgt' (bestuurder)

Alle MT-leden gaven aan dat zij de indruk hadden dat de gemeente Nuenen opener is dan voor de invoering van de BMF in 2007. Dit met de kanttekening van de onderzoeker dat, ondanks dat de verschillen tussen beide begrippen zijn uitgelegd, is geconstateerd dat de voorbeelden die bij deze vraag worden genoemd meer bij 'transparantie' horen dan bij 'openheid'.

'Vroeger heerste ook het gevoel om achteraf ergens op af gerekend te worden. Dat is nu een stuk minder. Je mag van Anouschka ook fouten maken maar ze wil wel van je horen hoe we het in de toekomst beter kunnen gaan doen' (adviseur)

Een MT-lid geeft aan dat de organisatie zich heel nadrukkelijk naar buiten toe aan het profileren is. Voorbeelden zijn genoemd. Zo is de organisatie het contact met de ondernemers aangegaan. Ook heeft de afdeling Ontwikkeling&Handhaving een klankbordgroep in het leven geroepen waar de architecten en het cluster Bouwzaken in plaatsnemen om te praten over de vergunningverlening. Dit met als doel de vergunningverlening te optimaliseren. Het MT-lid concludeert dat je door jezelf kwetsbaar op te stellen je meer feedback krijgt en dat je dus als organisatie veel meer leert.

Een MT-lid concludeert dat we nog veel moeten leren ondanks dat we al veel hebben geleerd en gedaan. De diverse gemeentesecretarissen die de afgelopen tien jaar hier hebben gewerkt hebben daar ook zeker een bijdrage aan geleverd maar vooral de mensen zelf. De 55+-regeling (red. zo'n 25 oudgedienden zijn met een regeling vertrokken) heeft wel een impuls gegeven. Want door het vertrek was er ruimte voor jongere mensen en jongere mensen zijn meer gewend om transparanter en opener te handelen.

Een aantal bestuurders vindt dat de organisatie nog steeds erg naar binnen is gericht en het lastig vindt om met de buitenwereld om te gaan. Kritiek en adviezen worden niet als een cadeautje opgepakt.

Op het punt van professionaliteit zijn de MT-leden unaniem. De professionaliteit is verbeterd ten opzichte van voor de invoering van de BMF.

'Blijkbaar denkt de klant beter over ons dan wij over onszelf' (MT-lid)

Wel voegen een aantal MT-leden een opmerking toe. Zo vindt een MT-lid het opmerkelijk dat wij zelf denken dat de buitenwereld slecht over ons denkt. Dit blijkt uit het MTO. Terwijl de organisatie goed uit uit het KTO van cluster Bouwzaken van afdeling Ontwikkeling & Handhaving komt. Een ander MT-lid gaf aan dat Nuenen een slechte naam had. Maar de BMF en het verbeteren van de bedrijfsvoering hebben bijgedragen aan het verbeteren van het imago. Een MT-lid heeft zelf de proef op de som genomen door aan een wethouder te vragen of de professionaliteit van de organisatie gegroeid is. Deze wethouder was in 2006 wethouder en nu, na vier jaar, weer wethouder. De wethouder geeft aan dat de organisatie heel veel is gegroeid, maar natuurlijk zijn er nog voldoende punten om aan te werken.

Wie ook zeker bijdraagt aan het imago is de gemeentesecretaris, volgens een MT-lid. Deze geeft aan dat de gemeentesecretaris bij de gemeenteraad, maar ook zeker in de regio, nimmer nalaat om te vertellen waar we mee bezig zijn en hoe we dat doen. *'Nuenen heeft nog nooit zo'n ambassadeur gehad'*. De organisatie was heel erg naar binnen gericht. *'Wel naar eer en geweten zo goed mogelijk doen maar niets laten zien'*. Het MT-lid geeft aan dat de organisatie hierin is gegroeid. En niet alleen dat dit aan de gemeentesecretaris ligt, want iedereen werkt daar aan mee, maar, als organisatie, moet je wel iemand hebben die dat naar buiten communiceert en vragen kan beantwoorden, ook richting de gemeenteraad: *'Ze kan op ieder moment verantwoording afleggen'*. Het MT-lid denkt wel dat daar een slag mee geslagen is. Of burgers dat ook zien, valt te betwijfelen. Want het MT-lid geeft aan dat op feestjes het altijd veel interessanter is om te klagen over die gemeente dan te vertellen hoe goed ze geholpen zijn.

De adviseurs zijn kritischer als het gaat om professionaliteit. De helft van de adviseurs vindt dat de organisatie op dat punt nog slagen te maken heeft. Zij geven aan dat professionaliteit met imago te maken heeft en dat kost tijd.

'Het is niet zo dat in drie jaar tijd de boel op dat punt zo significant beter is gegaan. Het gaat stapsgewijs en volgt natuurlijk op interne verbeteringen die je aan het aanbrenge bent' (adviseur)

De bestuurders geven geen eenduidig antwoord. Een aantal bestuurders geven aan dit niet te kunnen beoordelen. Een aantal bestuurders denkt dat de organisatie hetzelfde imago heeft als jaren terug. De overige bestuurders geven aan dat de organisatie professioneler is geworden.

'De aansturing is professioneler geworden en het gedrag is ook professioneler. Maar het kan beter' (bestuurder)

Samenwerking: pro-actief handelen en hogere efficiëntie op alle niveaus

De vragen die gesteld zijn aan de respondenten over samenwerking hebben betrekking op samenwerking tussen de gemeente Nuenen en de 'buitenwereld' (extern) en de samenwerking in de organisatie tussen afdelingen en medewerkers onderling (intern).

Alle MT-leden geven aan dat zij de indruk hebben dat de organisatie sinds 2007 meer gericht is op samenwerking. Dit betreft zowel de externe als de interne samenwerking. De meeste MT-leden zeggen dat op het punt van 'externe samenwerking' een flinke stap vooruit is gezet sinds 2007. Wel geeft het merendeel van de MT-leden aan dat het punt 'samenwerking tussen medewerkers onderling' in aanmerking komt voor verbetering. Het 'kokerdenken' moet worden verlaten en er moet meer over de schutting worden gekeken. Medewerkers beseffen vaak onvoldoende welke consequenties bepaalde handelingen voor andere afdelingen kunnen hebben.

'We willen wel samenwerken, maar vooral om ons eigen belang veilig te stellen. En dat is niet alleen op de werkvloer, ook binnen het MT. Daar moeten we vanaf' (MT-lid)

Aan MT-leden en adviseurs is gevraagd naar voorbeelden van samenwerking. Genoemd wordt de Ruimtebalansprojecten, het gebiedsgericht werken (dorps- en wijkraden), de Welzijnsprojecten, samenwerking met de woningbouwvereniging en de samenwerking met Son en Breugel. Een MT-lid merkt op dat andere gemeenten met veel bewondering naar de bouwactiviteiten (Ruimtebalansprojecten) kijken en dat de organisatie daar best trots op mag zijn. Het MT-lid geeft aan dat dit niet alleen de verdiensten van het Projectbureau zijn want ook andere onderdelen binnen de organisatie zijn nodig om een dergelijke prestatie te behalen: *'Dat doe je met elkaar'*.

Of nu meer of beter met partijen wordt samengewerkt kunnen de meeste medewerkers niet beoordelen. Een aantal adviseurs geeft aan dat de organisatie het instrument 'samenwerking' inzet en dat de organisatie daar redelijk goed in is, maar dat dit niet wordt gedaan vanuit eigen cultuur, eigen houding. Evenals de MT-leden geven adviseurs aan dat de samenwerking van medewerkers onderling beter kan.

De meeste bestuurders hebben het idee dat de samenwerking met de buitenwereld is verbeterd. Als voorbeelden worden genoemd de wijk- en dorpsraden, het instellen van klankbordgroepen bij bepaalde projecten en de samenwerking met Son en Breugel. Ook worden er voorbeelden gegeven waar de samenwerking niet goed is gegaan (zoals verhuizing en vestiging van bedrijven). De reden waarom het niet goed is gegaan zou gebrek aan communicatie zijn.

Kwaliteitsniveau van producten en diensten en de organisatie tegen zo laag mogelijke kosten

Volgens alle MT-leden is, ten opzichte van 2007, het kwaliteitsniveau van de producten en diensten verbeterd. Verschillende voorbeelden van verbetering van producten en diensten worden genoemd. Zo geven een aantal MT-leden aan dat door het beschrijven van processen wordt nagedacht over 'wat zijn we aan het doen?' en vervolgens wordt gekeken of het beter/sneller kan. Daar worden echt slagen in gemaakt en dat komt de kwaliteit ten goede. Ook wordt de afname van vriendjespolitiek en de zakelijkheid, die daarvoor in de plaats is gekomen, aangehaald. Verder is als voorbeeld het traject van vergunningverlening voor bouwen in relatie met de Ruimtebalansprojecten genoemd. Voorheen kwam het wel eens voor dat termijnen werden overschreden waardoor sprake was van fictieve bouwvergunningen. Nu komen fictieve vergunningen niet veel meer voor en dat betekent dat het cluster Bouwzaken veel beter is toegerust op de

taak. Het traject loopt ook gestroomlijnder. Een ander denkt dat initiatieven, zoals een cursus lezersgericht schrijven, bijdraagt aan de kwaliteitsverbetering van de producten en diensten.

Als het gaat om het kwaliteitsniveau van de totale organisatie, geven de MT-leden aan dat ook hier sprake is van verbetering. Daarbij wordt opgemerkt dat het kwaliteitsdenken ook echt een plek in de organisatie heeft gekregen. Vooral het werk van de kwaliteitsmedewerker en de juridisch controller heeft direct invloed op de medewerkers, en dus de hele organisatie. De interviews zijn gehouden in de periode juli/augustus 2010. Toen was nog niet duidelijk wat de impact van de bezuinigingen zouden zijn op de organisatie. Daarom spraken enkele MT-leden de zorg uit over het blijven voortbestaan van een functie zoals kwaliteitsmedewerker. In tijden van grote bezuinigingen heeft men de neiging om juist op dergelijke functies te bezuinigen: *'Burgers hebben niet zoveel last als iemand, zoals een kwaliteitsmedewerker wegvalt, maar wel als ze langer bij de balie moeten wachten omdat er te weinig capaciteit is'*.

Het merendeel van de adviseurs heeft het idee dat het kwaliteitsniveau van zowel producten en diensten als het kwaliteitsniveau van de hele organisatie is verbeterd, maar zijn niet zo enthousiast als de MT-leden.

'Nou, de organisatie loopt nog te veel tegen verrassingen aan om te zeggen dat dit significant is verbeterd' (adviseur)

Een aantal adviseurs geeft aan dat het kwaliteitsdenken nog door veel medewerkers wordt beschouwd als 'dit moeten we erbij doen' in plaats van 'dit is mijn werk'. Het idee bestaat dat veel medewerkers vast zitten in bestaande structuren en het lastig vinden om daar van los te komen of denken geen tijd te hebben voor het doorvoeren van verbetering in hun eigen werkproces. Wel zien de meeste adviseurs dat gewerkt wordt aan kwaliteitsverbetering van de organisatie, maar dat het heel langzaam gaat. Op de vraag hoe de organisatie sneller naar een hoger plan kan worden getrokken wordt aangedragen door een aantal adviseurs dat de transparantie en openheid van de organisatie zou moeten worden vergroot. Ook zou het MT zich nadrukkelijker mogen profileren en meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor de gehele organisatie, en niet alleen voor hun eigen toko: *'We staan samen hiervoor en willen samen die kant op!'*.

Als het gaat om de kosten zijn MT-leden niet zo eensgezind. Het ene MT-lid weet zeker dat het tegen de laagst mogelijke kosten gebeurt. Een ander MT-lid denkt dat kleine stapjes worden gemaakt en die zijn lastig te vertalen in euro's: de werkdruk blijft hoog en dus op het moment dat een medewerker een half uurtje tijdwinst heeft op een product en op jaarbasis is het voordeel 200 uur dan zijn die uren al lang weer ergens anders in gestoken omdat het zo druk is. Maar nergens blijkt uit dat die 200 uur bespaard zijn. Andere MT-leden geven aan dat meer integraal werken tot kostenbesparing kan leiden. Een MT-lid voegt toe dat dit nu de volgende stap is van de afdeling. Daarbij is van belang dat eerst het proces bekend moet zijn voordat kan worden gekeken of dingen sneller, makkelijker en goedkoper kunnen. Een MT-lid plaatst de kanttekening dat niet eindeloos naar efficiëntie moet worden gekeken. Ook het praten met burgers over, bijvoorbeeld veiligheid levert, ondanks dat dit tijd en dus geld kost, een positieve werking op. Een ander MT-lid zou graag zien dat de efficiëntie die nu wordt bereikt in het werk, wordt ingezet om anderen dingen te kunnen doen. Zoals het geven van voorlichtingsbijeenkomsten in plaats van alleen maar controleren en handhaven. Dit zou kunnen bijdragen aan burgers meer bewust maken van de verantwoordelijkheid die zij zelf hebben.

Het merendeel van de adviseurs denkt niet dat dit tegen de laagst mogelijke kosten plaatsvindt, maar vinden het ook lastig om, aan de hand van voorbeelden, dit één op één te vertalen. Wel wordt door adviseurs uitgesproken dat de organisatie nog efficiënter kan werken, maar daarvoor moet gekeken worden naar de processen. Als het gaat om 'tegen zo laagst mogelijke kosten' wordt ook door een aantal adviseurs de zorg rondom bezuinigingen uitgesproken.

'Er is geen kerntakendiscussie en dus ben ik bang dat we met minder poppetjes hetzelfde moeten doen. Dan gaat de kwaliteit naar beneden. Kan haast niet anders. Of, er moet efficiënter gewerkt gaan worden, en dan kan het wel' (adviseur)

Een aantal bestuurders geeft aan niet te kunnen beoordelen of de producten en diensten zijn verbeterd ten opzichte 2007, danwel of de totale organisatie is verbeterd. Een aantal bestuurders geeft aan dat wel verbetering waar te nemen is in de raadsvoorstellen die voorbij komen. Er is een grotere standaardisering. Wel zou wel wat meer met scenario's of met keuzemogelijkheden gewerkt mogen worden. Tegenover deze mening staat de mening van een andere bestuurder die aangeeft dat in de raadsvoorstellen nog vaak (reken)fouten zitten waardoor geen kwaliteitsverbetering is te herkennen. Kortom; ook hier geen eenduidig antwoord.

Afleggen van verantwoording

De vraag had betrekking op verantwoording richting gemeenteraad, richting college en richting burgers. Als het gaat om verantwoording richting gemeenteraad is er geen eenduidig antwoord. Daarbij stelt een aantal MT-leden zichzelf de vraag in hoeverre een gemeenteraad daar op zit te wachten. Een MT-lid denkt dan ook dat de gemeenteraad soms besluiten neemt waarbij ze nauwelijks weet wat voor impact een besluit heeft. Dat is zorgelijk. Het doel is dan ook om de afstand tussen raad en college/organisatie kleiner te maken. Een ander MT-lid geeft aan dat vroeger er nog wel eens discussies over de zogenaamde 'stoeptegel' plaatsvonden terwijl een gemeenteraad zich moet buigen over de hoofdlijnen. Dit laatste gaat overigens steeds beter maar er is op dit punt nog veel te leren. Een aantal MT-leden geven aan dat ook vaak beleidsindicatoren ontbreken waardoor achteraf het lastig meten is of beleidseffecten zijn opgetreden. Als dit beter zou worden dan kan ook beter verantwoording worden afgelegd richting gemeenteraad. Door de onderzoeker is niet doorgevraagd of de indruk bestaat om voldoende verantwoording wordt afgelegd richting college en burgers.

Het merendeel van de adviseurs geeft aan zij het lastig vinden om hier antwoord op te geven: wat is voldoende?

'Altijd dat gegoochel met die cijfers' (adviseur)

De conclusie van een aantal adviseurs is dat, op basis van de voorbeelden die zijn genoemd, vaak (stuur) informatie ontbreekt en dat daarom de verantwoording niet goed is. Een aantal adviseurs noemen de raadsinformatiebrieven als verbetering van verantwoording richting gemeenteraad ten opzichte van 2007.

De meeste bestuurders geven aan dat een verbetering ten opzichte van 2007 is waar te nemen.

'Maar het blijft lastig, er zitten altijd nog een heleboel cijfertjes achter cijfertjes. Er moet ook sprake van vertrouwen zijn' (bestuurder)

Politieke doelen bereiken

Aan de respondenten is gevraagd of zij de indruk hebben dat de organisatie voldoende bijdraagt aan het behalen van politieke doelen. Alle MT-leden denken van wel. Een MT-lid stelt dan hij geen andere doelen heeft dan bijdragen aan de politieke doelen van college/gemeenteraad. Daarbij is belangrijk om de organisatie erbij te houden en te kijken of de politieke doelen nog in zicht zijn. Daarin is de organisatie wel gegroeid, volgens een MT-lid: *'in het verleden gingen nog wel eens collegevoorstellen richting college die nergens in een collegeprogramma waren opgenomen'*. Alle adviseurs geven aan dat zij wel de indruk hebben dat de organisatie bijdraagt aan het behalen van politieke doelen. Een medewerker geeft aan dat de prestaties van het vorige college zijn geëvalueerd. Daaruit blijkt dat ruim 80% is gerealiseerd. Wel plaatsen een aantal adviseurs kanttekeningen. Zoals een MT-lid, vragen ook een aantal adviseurs zich af wat 'goed' is. Misschien vinden de ambtenaren het 'goed', maar vinden het college en de gemeenteraad het ook goed?

'Ik vind dat de doelen SMART geformuleerd moeten zijn, of het nu gaat om organisatie doelen of politieke doelen. Nu zijn ze niet meetbaar' (adviseur)

Tot slot wil een aantal MT-leden en adviseurs een advies meegeven aan de politiek: *'Maak een keuze'*. Want enerzijds wil de politiek een klein en knus Nuenen, anderzijds moet een gigantisch industriepark tot ontwikkeling komen met heel veel bedrijvigheid. Beide uitgangspunten kunnen, als daar niet goed over is nagedacht, met elkaar gaan botsen. Het hebben van een duidelijke politieke visie draagt bij aan het op koers houden van de organisatie en voorkomt rare uitschieters die, uiteindelijk, veel tijd en geld kosten en niet het gewenste resultaat opleveren.

Bijna alle bestuurders hebben de indruk dat de organisatie bijdraagt aan het behalen van politieke doelen.

'Ja, want het is natuurlijk een samenspel' (bestuurder)

'Afspraak = afspraak'

In de BMF zijn acht verschillende besturingsprincipes opgenomen. Deze worden gebruikt om te beheersen dat:

- 1) geproduceerd wordt wat is voorgenomen;
- 2) het op de meest efficiënte manier wordt gedaan;
- 3) het binnen de afgesproken tijd wordt gedaan;
- 4) de afgesproken kwaliteit wordt gehaald, en;
- 5) bijgestuurd kan worden als het nodig is.

De vraag is of de medewerkers, uit alle lagen van de organisatie, van elkaar op aan kunnen zodat aan bovengenoemde uitgangspunten kan worden voldaan. Simpel gezegd, houdt iedereen zich aan 'afpraak=afpraak'? Aan MT-leden is gevraagd of zij, als MT, zich aan de slogan houden (1). Ook is gevraagd of zij zelf de slogan voldoende op de werkvloer uitdragen (2). Aan adviseurs is gevraagd of zij vinden dat het MT voldoende de slogan nakomt.

De MT-leden geven verschillende antwoorden op de eerste vraag. Drie MT-leden denken dat ze, als MT, de slogan redelijk waarmaken. Als onderbouwing wordt gegeven dat nu onderling afspraken worden gemaakt

over afdelingsplannen en wat we over en weer van elkaar verwachten en elkaar daar ook op aanspreken. Ook is afspraak=afpraak terug te zien in de gesprekscyclus, planning&control-cyclus, agenda's.

'De sfeer binnen het MT is goed. Vertrouwen en de bereidheid om elkaar te ondersteunen is er, en niemand probeert elkaar een oor aan te naaien' (MT-lid)

Eén MT-lid geeft aan dat het MT deze slogan niet nakomt en dat verbetering nodig is: *'Want afspraak is afspraak is ook het aanleveren van stukken'*. Wel geeft een aantal MT-leden de opmerking dat de slogan, als statement/uitgangspunt, goed is maar dat het niet altijd lukt om hier gehoor aan te geven. Als reden waarom afspraken niet worden nagekomen is 'waan van de dag' genoemd. Als een afspraak niet wordt nagekomen geeft een aantal MT-leden aan dat ze hier elkaar wel op aanspreken. Dat wordt nu ook geaccepteerd, vroeger niet. Een aantal MT-leden voegt toe dat de sfeer binnen het MT goed is.

Op de vraag of zij de slogan op de werkvloer voldoende uitdragen en mensen hierop aanspreken volgt geen overtuigend 'ja'. Wel geeft een aantal afdelingshoofden aan dat zij het op prijs stellen als medewerkers hen aanspreken op het niet-nakomen van afspraken. Die ruimte is er en moet er ook zijn.

'Trouwens, je ziet al dat, bij wijze van grap, onderling wordt gewezen op de kernwaarden. Het is als grap bedoeld maar iedereen weet wel waar je het over hebt' (MT-lid)

Adviseurs zijn kritisch richting het managementteam. Een aantal adviseurs geven aan dat het persoonsgebonden is en dat vaak gezegd wordt dat iets met een zaak wordt gedaan maar dat vervolgens de medewerker zelf, na een tijdje niets gehoord te hebben, achter terugkoppeling aan moet. Ook is de indruk dat heel makkelijk met afspraken wordt geschoven als blijkt dat de deadline niet wordt gehaald. Maar, als besloten is om te schuiven, wordt dit wel gecommuniceerd!

'Als je iets van hun verlangt of iets nodig hebt en je gaat bij ze langs, dan komt dat in de meeste gevallen wel goed' (adviseur)

Aan bestuurders is gevraagd of de organisatie de slogan 'afpraak=afpraak' nakomt. Een aantal bestuurders geeft aan hier geen zicht op te hebben. Een aantal bestuurders geeft aan dat de organisatie vaak afspraken nakomt, ook door het gebruik van het spoorboekje. En, als niet geleverd kan worden vanwege omstandigheden, dan wordt dat ook gecommuniceerd en een nieuwe datum vastgelegd. Een aantal bestuurders merkt op dat er nog wel eens problemen voordoen met de aanlevering van de stukken.

Werkprocessen

Aan de respondenten is gevraagd of binnen de organisatie voldoende aandacht is voor werkprocessen.

'Beschrijven, want dan staat er iets op papier en laten vaststellen. Dan laat je richting je medewerkers ook zien dat er ook echt iets gebeurt. Daarna ga je weer aan tafel om het in orde te maken en zo hou je het plan-do-check-act-verhaal erin. Anders plan en doei....' (MT-lid)

De MT-leden denken van wel, al moet de organisatie de voortgang nauwlettend bewaken. Er zijn nog maar weinig processen definitief vastgesteld terwijl wel een aantal processen zijn beschreven en op een aantal plekken hard aan het beschrijven van processen wordt gewerkt. Waar blijven de resultaten? Want als die niet komen, is de kans groot dat enthousiasme verloren gaat. Een ander MT-lid ziet in de praktijk dat, als er keuzes moeten worden gemaakt in het traject van kwaliteitsverbetering, de noodzaak van procesbeschrijvingen even minder aandacht krijgt. En ook op dit punt is de zorg uitgesproken dat wellicht vanuit de taakstelling nog minder middelen beschikbaar komen voor het beschrijven van werkprocessen in het kader van kwaliteitszorg.

Kernwaarden

Aan de respondenten is gevraagd om de kernwaarden op te noemen. In onderstaande tabel zijn de antwoorden, in procenten, opgenomen.

<i>Respondenten / Kernwaarden</i>	<i>MT-leden</i>	<i>adviseurs</i>	<i>bestuurders</i>
<i>Zakelijkheid</i>	83%	43%	-
<i>Betrouwbaarheid</i>	67%	43%	-
<i>Transparantie</i>	100%	57%	-
<i>Professionaliteit</i>	100%	71%	-

Tabel 6.1 Resultaten kernwaarden

Dus 83% van de MT-leden noemt de kernwaarde ‘zakelijkheid’. Het rijtje kernwaarden zit beter in het hoofd van MT-leden dan van de adviseurs. Wel vragen een aantal MT-leden en adviseurs zich af wat het nut is van het paraat hebben van de kernwaarden. Het worden kernwaarden genoemd maar eigenlijk zijn het (politiek/ambtelijke) waarden en normen. Van de zeven bestuurders noemt één bestuurder bijna alle kernwaarden op. De andere bestuurders geven aan wel een idee te hebben maar hebben het rijtje niet paraat.

*‘Natuurlijk moeten er kernwaarden zijn, natuurlijk moeten wij integer zijn, enz.
Maar dat moet je niet elke dag uitdragen. Dat zit in je inborst.
En als dat er niet zit, moet je ergens anders gaan werken (bestuurder)*

Ook is gevraagd aan MT-leden of zij, als leidinggevende, (voldoende) expliciet sturen op kernwaarden. Aan adviseurs is gevraagd of (voldoende) expliciet wordt gestuurd, door leidinggevende, op kernwaarden.

*‘Ik kan iemand heel betrouwbaar vinden, maar iemand anders kan een
hele andere invulling aan de term geven’ (MT-lid)*

Drie van de zes MT-leden geeft aan dat zij sturen op kernwaarden maar niet expliciet. Een aantal afdelingen hebben sessies gehouden om na te gaan hoe inhoud te geven aan die kernwaarden binnen de eigen afdeling. Nog niet elke afdeling heeft dat gedaan. De afdelingshoofden die een dergelijke sessie hebben gehouden geven wel aan dat je, als afdelingshoofd, de zaak wel levend moet houden, anders zakt het weer in. Een MT-lid geeft aan dat deze sturing probeert te geven door voorbeeldgedrag te tonen en te sturen in voortgangsgesprekken. Een ander MT-lid geeft aan dat dit begint te komen. Een MT-lid geeft toe dat binnen de afdeling nog niets met de kernwaarden is gedaan, maar dat wel moet omdat niet iedereen hetzelfde beeld heeft bij deze vier kernwaarden.

De meeste MT-leden vinden dat medewerkers, uit zichzelf, handelen vanuit de kernwaarden. Maar, wordt opgemerkt door een MT-lid, dat komt niet door de invoering van de BMF. Daarvoor was dat ook wel aanwezig. Het blijft wel groeien. Een MT-lid geeft aan dat iedereen de kernwaarden op een eigen manier interpreteert en dat mensen dus ook niet bewust die kernwaarden hanteren of handelen volgens de kernwaarden. Het is meer de inborst die iemand heeft.

Op de vraag aan adviseurs of zij vinden dat het MT-voldoende expliciet stuurt op kernwaarden volgt een meer kritisch antwoord. De meeste adviseurs vinden dat het MT en individuele MT-leden dat meer mogen doen.

'We zijn inderdaad lief en willen vooral aardig gevonden worden naar elkaar toe' (adviseur)

Een aantal adviseurs geeft ook aan dat zij soms het idee hebben dat sommige medewerkers, ondanks dat duidelijk is dat de persoon niet handelt volgens de kernwaarden, de hand boven het hoofd wordt gehouden door het MT dan wel individuele MT-leden. Dit is niet echt motiverend richting medewerkers die wel volgens deze kernwaarden werken. Daaraan wordt toegevoegd dat soms het gevoel dat een kritische houding ten opzichte van collega's niet altijd gewaardeerd wordt door het MT/MT-leden. En, als een probleem ter sprake is gebracht, vooral als het gaat over een medewerker van een andere afdeling, dan heerst het gevoel dat daar niets mee wordt gedaan. En ook dat nodigt niet uit om problemen op tafel te leggen.

Verder wordt opgemerkt dat veel respondenten aangaven weinig verschil in betekenis te zien tussen de kernwaarden zakelijkheid en professionaliteit.

• **Inhoudsanalyse**

In de overgelegde documenten is nergens een definitie van 'kwaliteit' of 'bedrijfsvoering' opgenomen. In de BMF is wel de definitie van 'project' opgenomen. Deze definitie komt overeen met 'succesvol afronden van een project staat gelijk aan het halen van een beleidsdoelstelling'. Verder zijn de begrippen/elementen uit de BMF in meer of mindere mate beschreven in de BMF. De begrippen zijn niet SMART geformuleerd.

• **Conclusie**

Zonder (harde) meetgegevens maar op basis van interviews is, ondanks de nodige 'mits en maren', grofweg te stellen dat sprake is van een verbetering sinds de invoering van de BMF.

6.4 Thema 3: Invloed van het Overheidsontwikkelmodel op de bedrijfsvoering

De organisatie heeft eind 2008 het Overheidsontwikkelmodel ingevoerd. De grote vraag is of het Overheidsontwikkelmodel bijdraagt aan de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering.

Promotie van het Overheidsontwikkelmodel binnen de organisatie

Interessant is om te weten of iedereen binnen de organisatie weet dat gewerkt wordt met het Overheidsontwikkelmodel. En, of het model meer als diagnosemodel of meer als sturingsmodel wordt gebruikt door de organisatie.

• Interviews

Het merendeel van de MT-leden geeft aan dat zij niet de indruk hebben dat in alle lagen van de organisatie is doorgedrongen dat aan de hand van het Overheidsontwikkelmodel wordt gewerkt. De meeste hebben gehoord van het Overheidsontwikkelmodel. De adviseurs vragen zich ook af of iedereen in de organisatie op de hoogte moet zijn van de werking van het model.

'Moeten ze echt een model kennen wat een hoog theoretisch gehalte heeft of is het juist belangrijker dat er een aantal processen anders worden gedaan zodat het werk voor iedereen makkelijker wordt' (adviseur)

Aan MT-leden is gevraagd of zij het Overheidsontwikkelmodel promoten binnen hun afdeling. Uit de antwoorden blijkt dat daar waar een afdelingsaudit is uitgevoerd het afdelingshoofd probeert het model te promoten, maar dat het door tijdgebrek of interesse van medewerkers het niet goed van de grond komt. Frappant is dat andere MT-leden aangeven het model weinig binnen de afdeling te promoten, maar denken dat de andere MT-leden binnen hun afdeling dat wel doen. Het merendeel van de MT-leden geeft aan dat zij het wel belangrijk vinden dat coördinatoren en beleidsmedewerkers op de hoogte zijn van het model.

Verder is aan respondenten gevraagd hoe het Overheidsontwikkelmodel binnen de organisatie wordt gebruikt: meer als diagnose- of meer als sturingsmodel? De helft van de MT-leden geeft aan 'beiden' maar daarbij de kanttekening zetten dat om het goed als sturingsmodel te gebruiken nog slagen gemaakt moeten worden. De rest van de MT-leden geeft aan diagnosemodel maar er zou meer gestuurd mogen worden. Er wordt te weinig met de PDCA-bril op naar de bedrijfsvoering gekeken. Alle adviseurs geven aan dat zij de indruk hebben dat het model nu meer als diagnose-model wordt gebruikt.

De cockpit is opgebouwd volgens het Overheidsontwikkelmodel. In de cockpit is het afdelingsplan, programmabegroting, bestuurlijke agenda en spoorboekje geïntegreerd. Het jaar 2010 wordt gezien als proefjaar voor de cockpit. Aan MT-leden is gevraagd of iedereen binnen het MT even goed overweg kan met de cockpit. Aan adviseurs is gevraagd of zij bekend zijn met de cockpit en of ze informatie aanleveren voor de cockpit.

Alle MT-leden zijn het er over eens dat niet iedereen binnen het MT even goed met cockpit overweg kan. De cockpit wordt dan ook niet als gebruiksvriendelijk aangemerkt. Als reden zijn de vele kolommen op een te klein beeldscherm genoemd. Een aantal MT-leden geeft aan dat ze het lastig vinden de vertaalslag te maken: in elk vakje de SMART-geformuleerde informatie opnemen. Binnen het MT is dan ook afgesproken dat iedereen elkaar hierbij gaat ondersteunen. Alle adviseurs geven aan dat ze wel ooit van de cockpit hebben gehoord en de meeste hebben de cockpit wel eens bekeken.

De meeste geven aan dat ze hier niet mee werken. Ook geven zij aan dat aan hen nooit is gevraagd om informatie voor de cockpit te verstrekken.

• *Inhoudsanalyse*

Uit de inhoudsanalyse blijkt dat het Overheidsontwikkelmodel als blauwdruk wordt gebruikt in een aantal belangrijke documenten. Zo is het Organisatieplan 2010 en afdelingsplannen 2010 (als onderdeel van de cockpit) geënt op het model. Ook zijn de vier afdelingsaudits (op grond van artikel 213a Gemeentewet) uitgevoerd met behulp van het Overheidsontwikkelmodel. In 2010 zijn tien medewerkers opgeleid tot auditor. De twee afdelingsaudits in 2010 zijn, onder toezicht van Bestuursacademie Nederland, door interne auditoren -niet werkzaam zijn op desbetreffende afdeling- uitgevoerd. Het doel van eigen mensen opleiden is tweeledig. Enerzijds uit kostenoverweging. Anderzijds om draagvlak op de werkvloer te creëren. Deze mensen staan op de werkvloer tussen collega's en zij kennen het Overheidsontwikkelmodel en zij kunnen het model uitdragen.

Uit de documenten blijkt verder dat het Overheidsontwikkelmodel als diagnosemodel (positiebepaling en audit) en als sturingsmodel, in de vorm van de cockpit, wordt ingezet. Uit de documenten blijkt wel het gebruik als sturingsmodel nog in ontwikkeling is want 2010 wordt als proefjaar gezien.

• *Conclusie*

Uit zowel de interviews als de inhoudsanalyse blijkt dat het Overheidsontwikkelmodel echt een 'managementtool' is van directie en MT. Als het gaat om het gebruik van het Overheidsontwikkelmodel dan is het in de ogen van de adviseurs vooral een instrument om een diagnose uit te voeren. Dit is ook verklaarbaar omdat medewerkers geen informatie aanleveren voor de cockpit. De MT-leden zien dat het model als sturingsinstrument potentie heeft maar, er is sprake van een ontwikkelingsfase. Niet alleen de format zelf zou gebruiksvriendelijke moeten worden gemaakt maar MT-leden zelf moeten (beter) leren hoe het model in te vullen om de stuurbaarheid te bevorderen.

Bijdrage Overheidsontwikkelmodel

Draagt het Overheidsontwikkelmodel bij aan de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen?

'De kracht van het model is dat je voor elk onderdeel, in elke fase, weet wat je concreet moet doen om vooruit te komen. Het geeft houvast, het is een communicatiemiddel en een meetmiddel' (MT-lid)

• *Interviews*

Alle MT-leden zijn het over eens dat het Overheidsontwikkelmodel een bijdrage levert aan de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering. Door het model worden alle onderdelen met elkaar in verband gebracht en als je op onderdelen zorg draagt, zoals zorg voor de medewerkers, goede informatie, goed management, dan geeft dat positieve weerslag op het eindresultaat. Ook nagenoeg alle adviseurs vinden dat het Overheidsontwikkelmodel een bijdrage levert aan de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen.

Vervolgens is gevraagd of, als er geen Overheidsontwikkelmodel of gelijksoortig model zou zijn geweest, of er dan ook sprake zou zijn van een kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering.

Alle MT-leden zijn ervan overtuigd dat als er geen Overheidsontwikkelmodel was geweest dat er wel een ander model zou zijn geïntroduceerd. In deze tijd moet sprake zijn van een gestructureerde, efficiënte en effectieve

manier van werken. Een model geeft de handvaten om die slag te kunnen maken. Een aantal MT-leden geeft daarbij de kanttekening dat de organisatie moet waken dat het model een middel is en geen doel op zich moet worden. De meeste adviseurs denken dat zonder model de kwaliteitsverbetering niet het niveau zou hebben gehaald dan dat het nu, met model, heeft.

'Nee, dat denk ik niet. Want het voordeel van een model is dat het handvaten biedt om stappen te zetten. En, zonder model heb je van te voren nergens over nagedacht en begin je zomaar, ins Blaue hinein, dingen te doen. Dat structureert niet' (adviseur)

• **Inhoudsanalyse**

Uit de documenten blijkt nergens dat het Overheidsontwikkelmodel bijdraagt aan de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering. Hiervoor moeten eerst metingen worden uitgevoerd in de vorm van een organisatiebrede positiebepaling eind 2011 en audits in respectievelijk 2012 op de afdelingen Openbare Werken en Publiekszaken en in 2013 op de afdelingen Sociale Zaken en Welzijn en Ontwikkeling en Handhaving. De MT-leden en de adviseurs geven aan dat zij de indruk hebben dat het model een bijdrage levert aan de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering.

• **Conclusie**

Alle respondenten geven nagenoeg hetzelfde antwoord: 'ja' het Overheidsontwikkelmodel levert een bijdrage aan de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering. Of dat ook werkelijk zo is moet blijken uit de eerstvolgende organisatiebrede positiebepaling eind 2011 en de audits die voor de tweede maal op een afdeling gehouden worden in respectievelijk 2012 en 2013.

Toevoeging van de onderzoeker

Zoals aan het begin van het hoofdstuk aangegeven staan bestuurders, en vooral raadsleden, verder van de organisatie af. Maar, omdat het een semi-gestructureerd interview betrof, was het mogelijk voor de onderzoeker om door te vragen.

Ik zou, op hoofdlijnen, wel willen weten waar de gemeentesecretaris en haar MT mee bezig is. Uitleg en een paar concrete voorbeelden. Dan leeft het iets meer, en dat is voor mij, als raadslid, toch wel interessant' (bestuurder)

Zo kwam naar voren dat de meeste bestuurders wel ooit van het Overheidsontwikkelmodel hadden gehoord tijdens een presentatie van de gemeentesecretaris in 2007, maar verder geen informatie meer hebben gekregen over het model of resultaten die zijn bereikt door het toepassen van het model. Een aantal bestuurders gaf aan het best interessant te vinden om te horen hoe het gesteld is met de kwaliteitsverbetering van de organisatie; ook in relatie tot de komende bezuinigingsronden. Ook zouden een aantal bestuurders, ter kennisgeving, de auditrapporten van de afdelingen willen ontvangen.



Ruin

enen

rand

d. Eenei

osgorsst

eneind-C

Hoofdstuk 7

Confrontatie tussen empirie en theorie

Het vorige hoofdstuk bestond uit verslaglegging van empirische gegevens die zijn ontstaan inhoudsanalyse en het houden van interviews. In dit hoofdstuk worden de empirische gegevens gekoppeld aan theoretische begrippen als 'kwaliteit' en 'bedrijfsvoering'.

Hoofdstuk 7

Confrontatie tussen empirie en theorie

7.1 Analyseren thema's

De centrale vraagstelling van het onderzoek kan niet beantwoord worden door de resultaten van de organisatiebrede positiebepaling van eind 2008 (t0) met de organisatiebrede positiebepaling van eind 2011 (t1) met elkaar te vergelijken. De reden hiervoor is dat de resultaten van eind 2011 nog niet voorhanden zijn. Dat geldt ook voor de resultaten van de audits. De eerste vergelijking kan pas in 2012 worden gemaakt. Toch is het interessant om, los van resultaten van organisatiebrede positiebepaling en de audits, te weten of de kwaliteit van de bedrijfsvoering sinds de invoering van de BMF is verbeterd en of dit te danken is aan de inzet van het Overheidsontwikkelmodel.

In de BMF staat expliciet beschreven wat de gemeente onder kwaliteit verstaat maar wel wat de organisatie wil zijn en waar ze naar toe wil:

- ✓ een zelfverzekerde open organisatie met een professioneel imago;
- ✓ gericht op samenwerking (pro-actief handelen en hogere efficiëntie op alle niveaus), en;
- ✓ om de gestelde politieke doelen te bereiken, en;
- ✓ het kwaliteitsniveau van de producten, diensten en organisatie op een hoger niveau te brengen tegen zo laag mogelijke kosten.

De vraag is of de gemeente klaar is om kwaliteit te betrekken bij de bedrijfsvoering (thema 1). Deze vraag is in 2007 niet beantwoord. De gemeente is gewoon aan de slag gegaan om de bedrijfsvoering te verbeteren. Nu, na ruim drie jaar is de vraag of de bedrijfsvoering van de gemeente sinds de vaststelling van de BMF is verbeterd. Daarom zijn een aantal begrippen uit de BMF geoperationaliseerd (thema 2) en voorgelegd aan respondenten. Sinds eind 2008 wordt de bedrijfsvoering van de gemeente 'gemanaged' met behulp van het Overheidsontwikkelmodel. De vraag is of het Overheidsontwikkelmodel bijdraagt aan de kwaliteitsverbetering (thema 3).

7.2 Analyse thema 1: Betrekken van kwaliteit bij de bedrijfsvoering

Hakvoort & Klaassen (2008:190) stellen dat de organisatie aan een aantal voorwaarden moet voldoen om kwaliteit bij de bedrijfsvoering te betrekken. Er is niet onderzocht of na vaststelling van de BMF in 2007 de organisatie klaar was om de kwaliteit bij de bedrijfsvoering te betrekken. Na de organisatiebrede positiebepaling eind 2008 is de organisatie gaan werken met het Overheidsontwikkelmodel. Ook toen is niet gekeken of de organisatie klaar is om kwaliteit bij de bedrijfsvoering te betrekken. Nu al een aantal jaren gewerkt wordt aan kwaliteitsverbetering is de vraag of de organisatie inmiddels wel voldoet aan de voorwaarden. De acht voorwaarden zijn voorgelegd aan de respondenten en er is een inhoudsanalyse uitgevoerd.

Voorwaarde 1

Als eerste criterium wordt gesteld dat *kwaliteitsverbetering en bedrijfsvoering binnen een organisatie moet worden beschouwd als een totaalproces en niet als een optelsom van aparte of specifieke acties*. Om kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering te realiseren heeft de gemeente Nuenen het Overheidsontwikkelingsmodel ingezet. Uit literatuuronderzoek blijkt dat de elementen uit het model met elkaar verbonden zijn en daardoor beïnvloeden. Het is het model dat ervoor zocht dat alle kwaliteitsacties te zamen als een totaalproces kan worden gezien. Op basis van de overgelegde documenten is de conclusie dat de organisatie in 2009 actief is gestart met het op afdelingsniveau structureren van losse

acties en projecten door deze in de cockpit te plaatsen waarbij de cockpit is opgebouwd volgens het Overheidsontwikkelmodel. Dat de organisatie is gestart met structureren wordt bevestigd door de MT-leden. De meeste adviseurs zien het niet als een totaalproces maar als allemaal losse trajecten.

Voorwaarde 2

Voorwaarde 2 is gericht op het feit dat het *MT kwaliteitsacties en bedrijfsvoering (organisatieverandering of reorganisatie) moet initiëren en uitdragen*.

Op papier is duidelijk welke rol het MT heeft en welke managementstijl daarbij moet worden aangewend. De meeste adviseurs geven aan dat de praktijk wat beter opgepakt zou moeten worden door het MT als het gaat om initiëren en uitdragen van kwaliteitsacties en bedrijfsvoering. Zoals Cuyvers (2007:38) aangeeft is het belangrijk om kwaliteitsontwikkeling binnen een organisatie te laten slagen dat MT-leden enerzijds zelf kwaliteitsvol werken en anderzijds kwaliteit mogelijk maken.

Voorwaarde 3

De derde voorwaarde gaat over verantwoordelijkheid. *Kwaliteit en bedrijfsvoering moet ieders verantwoording zijn en niet een speciale taak zijn voor een groep of een commissie uit de organisatie*.

De respondenten geven geen eenduidig antwoord op de vraag. De verdeeldheid kan worden veroorzaakt door de BMF waarin staat dat de gemeentesecretaris de eindverantwoordelijkheid heeft en dat MT-leden verantwoordelijk zijn voor het besturingsprincipe 'Integraal management'. Dit komt niet overeen met één van de principes van Total Quality Management. Deze filosofie geeft aan dat het continue willen verbeteren onderdeel moet worden van de individuele werkwijze van de medewerker en de cultuur van een organisatie (Bentlage, e.a., 1998:24). Op dit moment is het binnen de gemeente Nuenen niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor kwaliteit.

Voorwaarde 4

Samenhang tussen kwaliteit en kosten mag niet moet worden vermeden maar in een zo vroeg mogelijk stadium aan de orde worden gesteld. Dat inzicht, dat een samenhang bestaat tussen kosten, bedrijfsvoering en kwaliteitsverbetering, is een extra stimulans om de samenhang te bestuderen. Uit inhoudsanalyse blijkt dat de samenhang tussen kosten, bedrijfsvoering en kwaliteitsverbetering vooral onderwerp is van bestuur, directie en MT. Op sommige momenten, zoals bij een bijeenkomst voor medewerkers over de begroting van 2011-2014, worden deze onderwerpen gedeeld met medewerkers. In bijvoorbeeld de nota 'Het vervolg: De Sprong' zijn de financiële aspecten van SIEN-1 duidelijk gemaakt. De netto opbrengst van SIEN 1 voor Nuenen bedraagt in 2011 € 52.000,-, in 2012 € 98.000,- en in 2013 € 116.000,-. De organisatie onderzoekt nu of samenwerken op andere beleidsterreinen ook (financiële) voordelen oplevert. Uit de interviews blijkt dat respondenten niet direct met voorbeelden komen waaruit op papier blijkt dat de samenhang in kaart is gebracht. Wel hebben mensen zelf ideeën over wat kwaliteitsverbetering op den duur oplevert.

Voorwaarde 5

Hakvoort & Klaassen geven als vijfde criterium aan dat het management van een organisatie in een vroeg stadium van het verbetertraject duidelijk moet maken dat mogelijke veranderingen in banen en functies onvermijdbaar zijn. Dat de organisatie aan dit vijfde criterium voldoet, komt niet expliciet uit de documenten naar voren. Wel is in het Organisatieplan 2010 onder het organisatiegebied 'medewerkers' opgenomen dat in de BMF de koers is ingezet op een vraaggerichte en stuurbare organisatie. Ook uit de interviews is niet naar voren gekomen dat het management expliciet heeft gecommuniceerd richting haar medewerkers dat het traject van kwaliteitsverbetering tot veranderingen in banen en functies leiden.

Voorwaarde 6, 7 en 8

Voorwaarde 6 zegt dat *kwaliteitsverbetering gepaard moet gaan met evaluatie en meetprocedures. Prestatiemetingen vormen de basis van bedrijfsvoering en kwaliteitsmanagement.* Het zevende criterium geeft aan dat *prestatiemetingen observaties, cliëntenmetingen, performance indicatoren en evaluaties omvatten.* Aanvullend luidt voorwaarde 8 dat *de meetprocedures zich in het bijzonder dienen te richten op de klanten of gebruikers van de producten of diensten van de organisatie.* Uit de inhoudsanalyse blijkt dat de organisatie interne audits en klanttevredenheidsonderzoeken houdt. Jammer is wel dat de meeste adviseurs aangeven dat zij niet het idee hebben dat iets met de uitkomsten van de onderzoeken wordt gedaan. De prestatiemetingen omvatten een KTO, een MTO, enzovoort. Wel staat in de auditrapporten van 2010 dat aandacht moet worden besteed aan het SMART formuleren van indicatoren.

Het achtste en laatste criterium geeft aan dat meetprocedures zich vooral moeten richten op klanten of gebruikers van de producten en diensten van de organisatie. Uit de missie en visie van de gemeente Nuenen blijkt dat de belangen van burgers en bedrijven centraal staan. Aan de respondenten is de vraag gesteld of de gemeente Nuenen de klant ook echt centraal stelt. Ook hier een verdeeld antwoord. Het verdeelde antwoord is te verklaren door het analyseren van documenten. In december 2008 is het dienstverleningsconcept vastgesteld. De dienstverlening zou uit de volgende kwaliteitskenmerken moeten bestaan: klantgericht, toegankelijk, integraal en professioneel. Maar binnen het dienstverleningsconcept zijn geen concrete projecten beschreven die dit moeten realiseren, maar er is aangegeven wat er moet gebeuren om de klantgerichte dienstverlening mogelijk te maken. Het beleid is opgesteld door het afdelingshoofd Publiekszaken, coördinator/beleidsmedewerker I&A en de strategisch beleidsmedewerker. Wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleid is niet duidelijk. Geen enkele afdeling heeft het dienstverleningsconcept opgenomen in 'Beleid en Strategie'. Wel staan projecten die de relatie met de klant moeten verbeteren in de diverse afdelingsplannen. Nergens blijkt dat deze projecten gekoppeld zijn aan het dienstverleningsconcept of voldoen aan de kwaliteitseisen van het dienstverleningsconcept. Ook staat nergens aan wie gerapporteerd moet worden. Dat kan ook niet omdat niemand verantwoordelijk is voor het dienstverleningsconcept. Kortom; iedere afdeling die contact heeft met de buitenwereld is zelf bezig te bedenken hoe die klant het beste benaderd kan worden en hoe de processen beter te stroomlijnen om meer aan de verwachtingen van de klant te voldoen. Er zijn dus afdelingen die hun best doen om de klant centraal te stellen maar van een organisatiebrede steun is geen sprake.

7.3 Analyse thema 2: Kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering

Uit de empirische gegevens blijkt dat de gemeente Nuenen het begrip kwaliteit niet expliciet heeft gedefinieerd. Wel heeft ze in haar visie aangegeven dat ze een goede relatie met haar burgers, bedrijven en instellingen wil (missie). Ook wil ze de individuele dienstverlening optimaliseren en de burgers en organisaties snel en efficiënt van dienst zijn met producten en diensten van een goede kwaliteit tegen een zo laag mogelijke prijs (visie).

De vraag is wat 'goede kwaliteit' precies inhoudt. Los van het feit dat producten en diensten moeten voldoen aan wettelijk vastgelegde normen, zoals waar moet een paspoort en een uitkering aan voldoen, heeft de gemeente Nuenen geen (harde) eisen/normen aan haar producten en diensten en dienstverlening gesteld. Wel is in de BMF aangegeven wat de organisatie graag wil zijn en waar ze naar toe wil:

- ✓ een zelfverzekerde open organisatie met een professioneel imago;
- ✓ gericht op samenwerking (pro-actief handelen en hogere efficiëntie op alle niveaus), en;
- ✓ om de gestelde politieke doelen te bereiken, en;
- ✓ het kwaliteitsniveau van de producten, diensten en organisatie op een hoger niveau te brengen tegen zo laag mogelijke kosten.

Verder is belangrijk:

- bereidheid om verantwoording af te leggen;
- expliciet sturen op kernwaarden (zakelijkheid, betrouwbaarheid, transparantie en professionaliteit) van de organisatie door leidinggevenden;
- systematisch verbeteren van alle (werk-)processen.

De naam, Besturings- en managementfilosofie, geeft het hoge abstractieniveau van het document weer. De gemeentesecretaris verwacht dan ook niet van haar medewerkers dat ze het document door en door kennen, maar ze is van mening dat het document in ieder geval door iedereen in de organisatie minimaal één keer gelezen moet zijn. Achterliggend doel is om iedereen dezelfde kant op te laten kijken.

Interessant is om te weten of ook iedereen dezelfde beelden heeft bij bepaalde begrippen. Daarom de vraag aan respondenten hoe de organisatie naar kwaliteit zou moeten kijken. Om houvast te geven zijn de vijf invalshoeken van Garvin (1984) voorgelegd. Ondanks dat de klant en dienstverlening centraal staan in de missie en visie wordt door respondenten geen eenduidig antwoord gegeven. Toch staat de klantgerichte invalshoek met 40% bovenaan. De overige 60% is verdeeld over de andere invalshoeken. Kortom; respondenten hebben niet dezelfde beelden als het gaat om kwaliteit.

In de literatuur is gezocht naar een definitie van kwaliteit die de lading voor producten en diensten van publieke organisaties dekt. Onderstaande definitie wordt aangehouden in dit onderzoek.

'Kwaliteit is de mate waarin het proces en de output in relatie tot de geboden middelen bijdragen aan de realisatie van de visie en de doelstellingen van de organisatie die geformuleerd werden, rekening houdend met de eisen, de behoeften en de verwachtingen van de organisatie zelf en een breed spectrum van interne en externe belanghebbenden; kwaliteit komt tot uiting in objectieve beoordelingen door en subjectieve belevingen van die belanghebbenden' (Cuyvers, 2007:29)

Als deze definitie tegen de BMF wordt gehouden is de conclusie dat alle elementen van de definitie te herkennen zijn in de BMF. Echter, prestatie-indicatoren in de BMF ontbreken. Als de definitie van Cuyvers zou worden gevolgd kan de organisatie niets zeggen over de mate van kwaliteit van producten en diensten omdat kwaliteit tot uiting komt in objectieve beoordelingen door en subjectieve belevingen van belanghebbenden. Nu de BMF geen 'maat' geeft voor kwaliteit, biedt het inzetten van een kwaliteitsmodel, zoals het Overheidsontwikkelmodel, uitkomst. Een goede hantering van het model is het begin van een proces van zelfevaluatie en consensusvorming over wat kwaliteit in het werk betekent. Op basis hiervan wordt de gehele organisatie in kwaliteitstermen doorgelicht, worden prioriteiten voor de toekomst gesteld en wordt de basis voor een verbetercyclus voorgelegd (Muntinga & Lagerveld, 2006:24).

Bedrijfsvoering

Ook het begrip bedrijfsvoering is niet expliciet vastgelegd door de gemeente Nuenen. Bij navraag blijkt dat respondenten min of meer hetzelfde beeld hebben bij bedrijfsvoering. Volgens de Algemene Rekenkamer (2003) betreft *bedrijfsvoering de bedrijfsprocessen binnen een gemeente om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren alsmede de sturing en beheersing daarvan*. Deze definitie is opgeknipt in twee stellingen en aan respondenten is gevraagd hoe de organisatie omgaat met bedrijfsvoering. De twee stellingen zijn:

- 1) *Het succesvol afronden van een project staat gelijk aan het halen van een beleidsdoelstelling.*
- 2) *De projecten vormen de bedrijfsprocessen om de beleidsdoelstellingen te halen.*

Het merendeel van de respondenten geeft aan dat de gemeente Nuenen handelt volgens stelling 1 maar eigenlijk volgens stelling 2 zou moeten handelen. Dit zou kunnen betekenen dat respondenten niet op de hoogte zijn van de tweeledigheid van de definitie. Geen van de respondenten geeft tijdens het interview aan dat alle aandachtsgebieden van het Overheidsontwikkelmodel samen de bedrijfsvoering vormen.

Kwaliteitsverbetering

Aan respondenten is gevraagd of sinds de invoering van de BMF in 2007 de organisatie is veranderd. Om deze vraag te beantwoorden zijn een aantal begrippen uit de BMF voorgelegd:

- transparantie
- openheid
- professionaliteit
- samenwerking
- kwaliteitsniveau van producten en diensten en organisatie (tegen zo laag mogelijk prijs)
- bereidheid om verantwoording af te leggen
- bereiken van politieke doelen
- mentaliteit (afpraak = afspraak)
- expliciet sturen op kernwaarden door leidinggevenden
- systematisch verbeteren van (werk)processen.

Deze begrippen zijn, als het ware, begin 2007 op de verschillende organisatiegebieden binnen het Overheidsontwikkelmodel gelegd en in 2010 is naar het resultaat gevraagd (resultaatgebieden). Zie ook figuur 3.11 op bladzijde 36.

Uit de inhoudsanalyse blijkt dat de begrippen niet SMART zijn geformuleerd waardoor meten van de begrippen lastig is. Toch is geprobeerd om te achterhalen of respondenten een verandering sinds invoering van de BMF ervaren. De conclusie is dat zonder (harde) meetgegevens, en ondanks de nodige 'mits en maren', grofweg te stellen is dat sprake is van een verbetering op de voorgelegde begrippen. Of dat komt doordat het proces is verbeterd, of dat komt door procesvernieuwing is niet onderzocht. Wel is opvallend dat van alle voorgelegde begrippen het merendeel van de MT-leden een positieve verandering waarneemt. De adviseurs daarentegen zijn kritischer. Dit onderzoek richt zich niet op het verklaren van de verschillen, enkel op constateren van verschillen. Het constateren van verschillen biedt wel handvaten voor de toekomst. Als voorbeeld kan het onderwerp mentaliteit (afpraak=afpraak) organisatie-breed ter discussie worden gebracht. Uit de interviews blijkt namelijk dat als het gaat om afspraak=afpraak tussen medewerkers en MT-leden tussen beide groepen verschillen van opvatting bestaan.

Literatuuronderzoek laat zien dat de begrippen kwaliteitsverbetering en kwaliteitsontwikkeling door elkaar gebruikt worden maar duiden hetzelfde aan, namelijk het continue sturen op kwaliteit om als organisatie te verbeteren, te ontwikkelen.

Leren

Naast de aanwezigheid van de voorwaarden moet de organisatie weten wat ze wil bereiken. Wierdsma gaat uit van drie niveaus van leren: enkelslag, dubbelslag en drieslag (zie ook paragraaf 3.3.1).

De vraag is of de gemeente Nuenen voor verbetering, vernieuwing of ontwikkeling gaat. Het werken aan regels levert namelijk verbetering op. Werken aan inzichten leidt tot vernieuwing en ontwikkeling is het resultaat van het werken aan principes.

Als de theorie van Wierdsma tegen de BMF wordt gehouden wordt duidelijk dat de organisatie als doel had principes te veranderen. Want, *'principes maken de identiteit van een organisatie uit: wat een organisatie is of wil zijn'* (Wierdsma, 1999:46). Om tot ontwikkeling van de organisatie te komen (drieslag leren) moeten de essentiële principes waarop de organisatie gebaseerd is, ter discussie staan. Dat de organisatie deze weg in 2007 is ingeslagen, is, gezien de turbulente geschiedenis van de organisatie, niet vreemd. Er moest plaats worden gemaakt voor een gezonde structuur en cultuur als basis voor organisatieontwikkeling. Als instrument voor organisatieontwikkeling is het Overheidsontwikkelmodel ingezet. Het model heeft de organisatie ertoe aangezet om na te denken over procesverbetering en vernieuwing, met de richtinggevende BMF in de hand.

Overigens, uit de empirische gegevens komt naar voren dat de organisatie vooral bezig is zelf te bedenken hoe zaken beter, sneller en efficiënter kunnen. De omgeving wordt daarbij, met uitzondering van de KTO's op bepaalde beleidsterreinen, nauwelijks betrokken.

7.4 Analyse thema 3: Invloed van het Overheidsontwikkelmodel op de bedrijfsvoering

Door met de theoretische bril naar de empirie te kijken ontstaat een beeld hoe de organisatie omgaat het Overheidsontwikkelmodel. Er is geen onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van het model.

Nuenen en de PDCA-cirkel

Uitgangspunt van het Overheidsontwikkelmodel is dat organisaties activiteiten uitvoeren om resultaten te bereiken. De resultaatgebieden bevatten informatie over de prestaties, resultaten (output) en effecten (outcome) die een organisatie levert. Deze resultaten zijn een soort motor die de organisatie motiveert om in actie te komen. Terugkoppeling over de geleverde resultaten is noodzakelijk om te bepalen of de gestelde doelen zijn bereikt of dat er gecorrigeerd of bijgesteld moet worden. Het goed organiseren van de terugkoppeling is een belangrijke randvoorwaarde om de prestaties van de organisatie te verbeteren. Door middel van deze terugkoppeling wordt inhoud gegeven aan de check- en actfase van de PDCA-cyclus.

Uit de inhoudsanalyse komt niet naar voren dat bij projecten of beleidsstukken consequent goed wordt nagedacht over plan, do, check en act. Zo heeft bijvoorbeeld de format van collegevoorstellen onder het kopje 'wat willen we bereiken' en 'wat gaan we daarvoor doen' wel staan dat mogelijke effecten en prestaties SMART moeten worden geformuleerd. Praktijk is dat medewerkers, overigens meer dan voorheen, deze vragen beantwoorden, maar niet altijd volledig en/of dat een goede koppeling met de cockpit niet wordt gemaakt. Dit blijkt ook wel uit de resultaten van de audits van de vier afdelingen. Naar voren komt dat de cirkel niet volledig wordt doorlopen: de organisatiegebieden scoren hoger dan de resultaatgebieden. In een 'gezonde situatie' zijn deze aan elkaar gelijk. Ook is tijdens interviews aangegeven dat het afmaken van de cirkel een ontwikkelpunt is van de organisatie.

Nuenen en de IMWR-cirkel

De IMWR staat voor Inspireren, Mobiliseren, Waarderen en Reflecteren. De elementen van de IMWR komen vooral tot uiting in het HRM-beleid en bepalen voor een groot gedeelte ook de cultuur van een organisatie. Deze cirkel gaat er vanuit dat medewerkers een cruciale rol spelen in de ontwikkeling van de organisatie. Door het inzetten van de IMWR-cirkel krijgen de 'zachte' elementen een herkenbare plaats naast de 'harde' onderdelen van de PDCA-cirkel (Bestuursacademie Nederland, 2009:11). In de BMF is aandacht voor HRM-beleid. De uitwerking van de BMF komt tot uitdrukking in het Organiseringsplan 2010, onder het organisatiegebied 'Medewerkers'. In 2010 wordt, bijvoorbeeld, gewerkt aan competentie management en aanpassen van de bestaande beoordeling- en beloningssystematiek.

De onderzoeker heeft overigens gemerkt tijdens de interviews dat de PDCA-cirkel wel bekend is, maar heeft niet de indruk dat de IMWR-cirkel leeft binnen de organisatie.

Relatie met de PDCA- en P&C-cyclus

Uit literatuuronderzoek blijkt dat het bedrijfsvoeringstechnieken, zoals het Overheidsontwikkelmodel met als uitgangspunt de PDCA als regelkring, kunnen worden gekoppeld aan de Planning & Controlcyclus (Hakvoort & Klaassen, 2008:22). In de BMF is Planning en Control aangemerkt als één van acht besturingsprincipes. Dat het niet uitsluitend als financieel instrument wordt gebruikt blijkt uit figuur 3.5 (Hakvoort & Klaassen). Deze figuur komt overeen met hoe de gemeente Nuenen omgaat met Planning & Control, gevisualiseerd in figuur 5.2. Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat de cockpit, als sturingsinstrument, beter gebruikt zou kunnen worden. Er wordt te weinig met de PDCA-bril op naar de bedrijfsvoering gekeken.

Nuenen en de fase van ontwikkeling

Eind 2008 is een organisatiebrede positiebepaling uitgevoerd. Daaruit kwam naar voren dat de organisatie, als geheel, nog niet in fase 1 (Activiteit georiënteerd) bevindt. De doelstelling van de organisatie is om eind 2011, als de positiebepaling opnieuw wordt uitgevoerd, een fase 1+ organisatie te zijn.

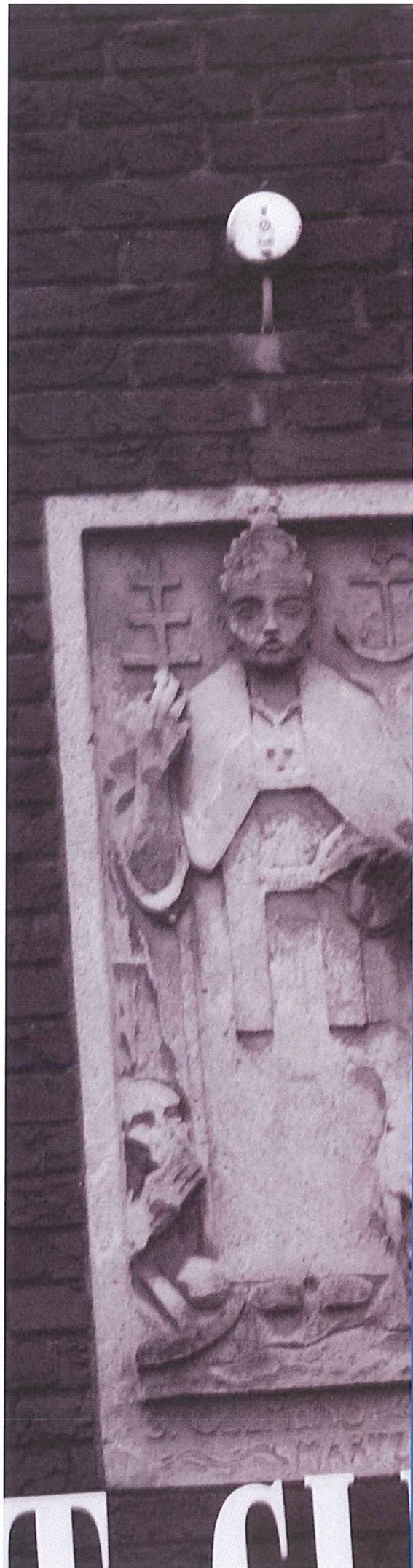
Nuenen en de uitgevoerde audits

Afgelopen twee jaar zijn in totaal vier positiebepalingen en audits op vier verschillende afdelingen uitgevoerd. De uitkomsten van een positiebepaling en audit moeten weer vertaald worden in actiepunten bij de verschillende organisatie- en resultaatgebieden in het afdelingsplan. De afdelingen die in 2009 aan een audit zijn onderworpen hebben de uitkomsten vertaald als actiepunten in hun afdelingsplan 2010. In hoeverre zij deze actiepunten eind 2010 hebben opgepakt en uitgewerkt is niet duidelijk omdat de MT-leden (afdelingshoofden) van deze afdelingen niet zijn geïnterviewd. De MT-leden van de afdelingen die in 2010 aan een audit zijn onderworpen zijn wel geïnterviewd. Zij hebben aangegeven de aanbevelingen waardevol te vinden en mee te nemen in het afdelingsplan 2011.

Hoofdstuk 8

Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste conclusies weergegeven uit dit onderzoek. De conclusies geven een antwoord op de centrale vraagstelling en deelvragen en vormen de basis waarop de aanbevelingen zijn gebaseerd.



Hoofdstuk 8

Conclusies en aanbevelingen

In hoofdstuk 1 is de centrale vraagstelling geformuleerd. Om antwoord te geven op de centrale vraagstelling zijn vier deelvragen opgesteld die moeten bijdragen aan de beantwoording.

8.1 Beantwoording deelvraag 1 en deelvraag 2

De volgende deelvragen zijn gesteld:

- 1) Wat wordt vanuit de theorie verstaan onder 'kwaliteit', 'kwaliteitsverbetering' en 'bedrijfsvoering'?
- 2) Wat verstaat de gemeente Nuenen (empirie) onder 'kwaliteit', 'kwaliteitsverbetering' en 'bedrijfsvoering'?

Uit de analyse van thema 2 'Kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering' komt naar voren dat de gemeente Nuenen de begrippen niet expliciet heeft gedefinieerd in een strategisch document, zoals de BMF. In de BMF staat wel wat de organisatie wil zijn en waar ze naar toe wil. Door het ontbreken van SMART geformuleerde de doelstellingen en indicatoren zijn belangrijke elementen in het model niet meetbaar. Dus de zinsnede uit de visie 'goede kwaliteit tegen zo laag mogelijke kosten' staat 'leuk' maar is onbruikbaar. Het inzetten van het Overheidsontwikkelmodel biedt dan ook uitkomst voor de gemeente Nuenen om vorm maar vooral inhoud te geven aan 'kwaliteit', 'kwaliteitsverbetering' en 'bedrijfsvoering'. Door projecten in het Overheidsontwikkelmodel te plaatsen wordt de afdeling 'verplicht' om na te denken over wat onder het project wordt verstaan, wat met het project wordt bereikt en hoe dit meetbaar te maken: met effectdoelstellingen, effectindicator en prestatie-indicator/norm en hoeveel tijd het project in beslag neemt. Door deze stappen te doorlopen kan uiteindelijk over een product of dienst een uitspraak over de kwaliteit worden gedaan en tegen welke kosten.

Wat verder naar voren komt uit de analyse is dat respondenten geen unaniem beeld hebben bij wat kwaliteit voor de gemeente Nuenen zou moeten betekenen. Ondanks dat de klantgerichte invalshoek het beste scoorde was het niet unaniem terwijl het vastgestelde dienstverleningsconcept als titel 'De klant centraal' heeft. Het dienstverleningsconcept wordt niet organisatie-breed gedragen en de afdelingen geven ieder op eigen wijze invulling aan het verhaal om te werken aan de relatie met de klant.

De tweede organisatiebrede positiebepaling wordt eind 2011 uitgevoerd. Interessant is de vraag of de inzet van het Overheidsontwikkelmodel zijn vruchten heeft afgeworpen en of de organisatie is veranderd sinds de vaststelling van de BMF. Om daar een uitspraak over te kunnen doen zijn een aantal begrippen geoperationaliseerd en voorgelegd. De conclusie is dat het merendeel van de respondenten aangeeft dat sprake is van een verbetering.

8.2 Beantwoording deelvraag 3

3) Voldoet de gemeente Nuenen aan de voorwaarden om kwaliteit bij de bedrijfsvoering te betrekken?

Hakvoort & Klaassen stellen dat het verbeteren van kwaliteit niet kan niet worden gerealiseerd als de organisatie niet voldoet aan acht voorwaarden. Er is niet onderzocht of na vaststelling van de BMF in 2007 de organisatie klaar was om de kwaliteit bij de bedrijfsvoering te betrekken. Wel is onderzocht of de organisatie anno 2010 klaar is om kwaliteit bij de bedrijfsvoering te betrekken. Door de empirische gegevens te toetsen aan de voorwaarden uit de theorie kan antwoord worden gegeven op deelvraag 3.

In schema:

	Voorwaarde	MT-leden	adviseurs	Inhouds-analyse
1	Kwaliteitsverbetering en bedrijfsvoering binnen een organisatie moet worden beschouwd als een totaalproces en niet als een optelsom van aparte of specifieke acties.	+	-	+
2	MT kwaliteitsacties en bedrijfsvoering (organisatieverandering of reorganisatie) moet initiëren en uitdragen.	+/-	-	+
3	Kwaliteit en bedrijfsvoering moet ieders verantwoording zijn en niet een speciale taak zijn voor een groep of een commissie uit de organisatie.	+/-	+/-	-
4	De samenhang tussen kwaliteit en kosten moet niet worden vermeden maar in een zo vroeg mogelijk stadium aan de orde worden gesteld. Dat inzicht dat er een samenhang bestaat tussen kosten, bedrijfsvoering en kwaliteitsverbetering is een extra stimulans om de samenhang te bestuderen.	+	+	+/-
5	Het management van een organisatie dient reeds in een vroeg stadium van het verbetertraject duidelijk te maken dat mogelijke veranderingen in banen en functies niet te vermijden zijn.	-	-	-
6	Kwaliteitsverbetering dient gepaard te gaan met evaluatie en meetprocedures. Prestatiemetingen vormen de basis van bedrijfsvoering en kwaliteitsmanagement.	@	@	+
7	Prestatiemetingen omvatten observaties, cliëntenmetingen, performance indicatoren en evaluaties.	@	@	+
8	De meetprocedures dienen zich in het bijzonder te richten op de klanten of gebruikers van de producten of diensten van de organisatie.	@	@	+

@ *Toelichting op voorwaarde 6,7 en 8.*

De respondenten zijn op de hoogte van de prestatiemetingen binnen de organisatie. Daarom is aan de of zij het idee hebben of iets met de uitkomsten wordt gedaan. De helft van de MT-leden heeft het idee dat iets met de uitkomsten (van prestatiemetingen) wordt gedaan. Het merendeel van de adviseurs is kritischer. Ze geven aan dat ze op de hoogte zijn van prestatiemetingen die zijn uitgevoerd afgelopen jaar maar hebben niet het idee dat daar iets mee wordt gedaan.

De achtste en laatste voorwaarde geeft aan dat meetprocedures zich vooral moeten richten op klanten of gebruikers van de producten en diensten van de organisatie. Aan de respondenten is de vraag gesteld of de gemeente Nuenen de klant ook echt centraal stelt. De helft van het MT geeft aan dat de organisatie de klant onvoldoende centraal stelt. De meeste adviseurs geven geen duidelijk antwoord op de vraag en twijfelen. Het feit dat adviseurs twijfelen kan worden gezien dat weinig over het onderwerp 'klant' binnen de organisatie wordt gesproken.

De conclusie is dat de organisatie op papier klaar is om kwaliteit bij de bedrijfsvoering te betrekken maar in de praktijk op een aantal punten te kort schiet.

8.3 Beantwoording deelvraag 4

4) Wat is het Overheidsontwikkelmodel en op welke manier wordt het Overheidsontwikkelmodel toegepast in de bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen?

Het Overheidsontwikkelmodel is een instrument ter verbetering van de bedrijfsvoering van de organisatie, waarbij tijdens het proces van evaluatie de relevante aspecten en factoren van een organisatie tegelijkertijd en in samenhang aandacht krijgen (Hakvoort & Klaassen, 2008:147). De gemeente Nuenen gebruikt het Overheidsontwikkelmodel zoals bedoeld vanuit de theorie: als diagnosemodel (positiebepaling en audit) en als sturingsmodel (cockpit). Ook wordt het model door directie en MT gebruikt als kapstok om (lopende) projecten aan te hangen. Hierdoor ontstaat een overzicht van alle projecten in de organisatie. Om een beeld te krijgen hoe het Overheidsontwikkelmodel wordt toegepast in de bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen zijn een aantal elementen van het Overheidsontwikkelmodel onderzocht.

Nuenen en de PDCA-cirkel

Het goed organiseren van de terugkoppeling is een belangrijke randvoorwaarde om de prestaties van de organisatie te verbeteren. Door middel van deze terugkoppeling wordt inhoud gegeven aan de check- en actfase van de PDCA-cyclus. Uit de analyse blijkt dat het doorlopen van de PDCA-cirkel een ontwikkelpunt is van de organisatie.

Nuenen en de IMWR-cirkel

Na bestudering van de empirische gegevens is de conclusie dat de PDCA-cirkel meer leeft in de organisatie dan de IMWR-cirkel.

Relatie met de PDCA- en P&C-cyclus

Afgelopen jaren is door de organisatie veel aandacht besteed aan de P&C-cyclus. Door de P&C-cyclus in de cockpit te verwerken is de P&C-cyclus gevisualiseerd en minder abstract. Daardoor zouden meer mensen in staat moeten zijn de P&C-cyclus te begrijpen en hoe ermee te werken. Zoals ook hierboven naar voren is gekomen, wordt te weinig met de PDCA-bril op naar de bedrijfsvoering gekeken en is het belangrijk dat SMART geformuleerde prestatie- en effectindicatoren in de cockpit worden opgenomen.

Nuenen en de fase van ontwikkeling

Op basis van de resultaten van de audits is de verwachting dat de organisatie eind 2011 wel een fase 1+ organisatie is. Gezien de geschiedenis van de gemeente Nuenen is dit een mooi (voorlopig) resultaat. Dat de organisatie eind 2011 volledig procesgeoriënteerd is, is niet te verwachten.

Nuenen en de uitgevoerde audits

De afdelingen die in 2009 aan een audit zijn onderworpen hebben de uitkomsten vertaald als actiepunten in hun afdelingsplan 2010. In hoeverre eind 2010 zij deze actiepunten hebben opgepakt en uitgewerkt is niet duidelijk omdat de MT-leden (afdelingshoofden) van deze afdelingen niet zijn geïnterviewd. De MT-leden van de afdelingen die in 2010 aan een audit zijn onderworpen zijn wel geïnterviewd. Zij hebben aangegeven de aanbevelingen waardevol te vinden en mee te nemen in het afdelingsplan 2011.

8.4 Beantwoording centrale vraagstelling

In de BMF staat beschreven wat voor de gemeente Nuenen onder kwaliteit verstaat en waar ze, als organisatie, naar toe wil. Na analyse van deelvraag 1 en 2 mag worden gesteld dat de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen, ten opzichte van 19 juni 2007 (vaststelling BMF), is verbeterd. Dat de organisatie na vaststelling van de BMF in 2007 nog niet klaar was om de kwaliteit bij de bedrijfsvoering te betrekken komt naar voren uit de inhoudsanalyse (deelvraag 3). Ook komt uit de empirische gegevens naar voren dat de organisatie ook anno 2010 niet volledig voldoet aan de voorwaarden om kwaliteit bij de bedrijfsvoering te betrekken.

De conclusie na analyse van deelvraag 4 is dat het Overheidsontwikkelmodel als diagnosemodel en sturingsmodel wordt toegepast waardoor het model bijdraagt aan het inzichtelijk maken van ontwikkelpunten, verbanden legt en richting geeft. De vraag is of de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering toegeschreven mag worden aan het toepassen van het Overheidsontwikkelmodel.

Levert het Overheidsontwikkelmodel een bijdrage aan de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen?

Uit de empirische gegevens blijkt dat de organisatie op alle fronten werkt aan kwaliteitsverbetering. Het Overheidsontwikkelmodel zorgt ervoor dat de kwaliteitsacties worden gevisualiseerd, gestructureerd en met elkaar in verband worden gebracht. En ondanks de zwakheden van het model, zoals complexiteit en het ontbreken van de organisatiekundige onderbouwing van het model, mag worden gesteld dat het Overheidsontwikkelmodel een bijdrage levert aan de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen.

8.5 Aanbevelingen en quick wins

Het mooie van conclusies is dat ze zijn om te buigen naar aanbevelingen. De aanbevelingen worden per thema gepresenteerd. Tot slot worden een aantal suggesties gedaan in de vorm van quick wins die relatief snel en eenvoudig kunnen worden geïmplementeerd door de organisatie.

Aanbevelingen voor thema 1: Betrekken van kwaliteit bij de bedrijfsvoering

Anno 2010 voldoet de organisatie niet aan de voorwaarden om kwaliteit bij de bedrijfsvoering te betrekken. Met het doorvoeren van de aanbevelingen is het mogelijk om het traject van kwaliteitsverbetering beter te laten verlopen.

Om te zorgen dat medewerkers de aparte of specifieke acties als onderdeel van een totaalproces beschouwen is het belangrijk dat het MT of het afdelingshoofd de situatie voor de medewerkers visualiseert door aan te geven in welk organisatie- of resultaatgebied van het Overheidsontwikkelmodel het project of beleidsterrein thuishoort. Verder wordt als aanbeveling meegegeven om te laten zien wat het effect is in het resultaatgebied als in een organisatiegebied aan de ‘knoppen’ wordt gedraaid.

Om kwaliteitsontwikkeling succesvol te laten zijn is het belangrijk dat enerzijds MT-leden zelf ook kwaliteitsvol werken en anderzijds kwaliteit mogelijk te maken. Daarnaast is belangrijk dat naast het initiëren van kwaliteitsacties deze ook moeten worden uitgedragen door duidelijk en daadkrachtig te communiceren over kwaliteitsacties en het Overheidsontwikkelmodel.

Communiceren dat kwaliteit een ieders verantwoordelijkheid is. Een goed moment is een afdelingsoverleg en dan in de vorm van, bijvoorbeeld, dilemma's zoals het onderwerp 'Integriteit' door de juridisch controller ter sprake is gebracht.

In de nota 'De Sprong' van 19 oktober 2010 is met een rekensom gevisualiseerd wat SIEN-1 heeft opgebracht voor de gemeente Nuenen en de gemeente Son en Breugel. Dit helpt bij het begrijpen waarom SIEN-2 (De Sprong) voor de organisatie belangrijk is. De aanbeveling is dan ook om vaker zaken concreet te maken.

Prestatiemetingen vormen de basis voor bedrijfsvoering en kwaliteitsmanagement. Om goed te meten en te evalueren verdient het de aanbeveling om doelstellingen van projecten en beleidsterreinen SMART te formuleren in het afdelingsplan en naadloos aan te laten sluiten op de programmabegroting en andere documenten, zoals het collegebeleidsprogramma en de jaarrekening.

Aanbevelingen voor thema 2: Kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering

Dat de cultuurverandering in gang is gezet blijkt uit de analyse van de empirische gegevens. De belangrijkste opmerkingen worden vertaald in twee aanbevelingen. Vanuit de werkvloer is aangegeven dat leidinggevenden meer expliciet mogen sturen op kernwaarden en dit zichtbaar moeten maken. Dit bevordert de transparantie en openheid. Als het gaat om het behalen van politieke doelen is het advies

vanuit ambtelijke organisatie aan de politiek: *'Maak een keuze in ambities'*. Deze aanbeveling wordt gedaan om te voorkomen dat in de toekomst uitgangspunten met elkaar gaan botsen. Het hebben van een duidelijke politieke visie draagt bij aan het op koers houden van de organisatie en voorkomt rare uitschieters die, uiteindelijk, veel tijd en geld kosten en niet het gewenste resultaat opleveren.

Het jaar 2010 wordt gezien als proefjaar voor de cockpit. Ondanks dat de MT-leden niet allemaal even goed met de cockpit overweg kunnen, zijn de geïnterviewde MT-leden wel overtuigd van de positieve

bijdrage aan de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering. De aanbeveling is dan ook verder te gaan met de fine-tuning van de cockpit. Wel moet de organisatie ervoor waken dat de cockpit een instrument is en geen doel op zich.

Verder is het van belang voor de organisatie om de klant meer centraal te stellen. Het dienstverleningsconcept biedt het kader hoe met de buitenwereld om te gaan. In het dienstverleningsconcept zijn niet de vijf verschillende rollen van de burger en de gemeente onderscheiden (Hiemstra, 2003:36). De aanbeveling is om organisatiebreed invulling aan de rollen te geven. Zo ontvangt de organisatie als 'dienstverlener' de 'klant'. Een 'klant' die een garage wil bouwen verwacht 'snel betrouwbaar resultaat'. Hij komt namelijk niet voor een omgevingsvergunning, maar voor de verbouwing die hij/zij wil realiseren (prettig wonen). Dit vraagt om een sterk vraaggerichte en pro-actieve houding, terwijl als het gaat om regeltoepassing en handhaving de gemeente vooral consequent en voorspelbaar moet zijn en juist enige afstand van de burger moet bewaren (Hiemstra, 2003: 35). Door de verschillende rollen helder te hebben en weten welke prestaties daarbij worden verwacht, draagt bij aan de verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de organisatie.

Uit de analyse van afdelingsplannen blijkt dat afdelingen projecten opstarten om de relatie met de buitenwereld te verbeteren, maar dat geen koppeling is gemaakt met het dienstverleningsconcept en verschillende rollen van de burger en de organisatie. Daarom de aanbeveling om het dienstverleningsconcept daadwerkelijk centraal te stellen. Om uitvoering te geven aan het dienstverleningsconcept moet een directielid of afdelingshoofd hiervoor verantwoordelijk worden gesteld. Aan de verantwoordelijke vervolgens de taak om een integrale projectgroep op te starten met een projectleider en met afgevaardigden van alle afdelingen. Aan de projectleider de taak om alle lopende projecten in kaart te brengen en te kijken of deze voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen van het dienstverleningsconcept. Ook moet worden onderzocht of projecten opgestart moeten worden die bijdragen aan de kwaliteitsverbetering van de dienstverlening in het bijzonder en de bedrijfsvoering in het algemeen. Door de projecten bijeen te brengen wordt ook de onderlinge samenhang in beeld gebracht en wordt synergie bereikt. Het is aan de leden van de projectgroep om het dienstverleningsconcept op de eigen afdeling verder te implementeren, met steun van het desbetreffende afdelingshoofd. De beoogde cultuurverandering wordt hierdoor ook in een versnelling gebracht vanwege de organisatiebrede opzet.

Aanbevelingen thema 3: Invloed van het Overheidsontwikkelmodel op de bedrijfsvoering

• *Nuenen en de PDCA-cirkel*

De organisatie heeft erkend dat het toepassen van de PDCA-cirkel door de organisatie, door de afdeling en de individuele medewerker een ontwikkelpunt is. De afdeling Control is intensief bezig met de cockpits van de verschillende mensen en fine-tuning van de format van de cockpit. Afdelingen zouden veel meer gebruik kunnen maken van de expertise van deze mensen bij het SMART maken van producten en diensten.

• *Nuenen en de IMWR-cirkel*

Een manier om de cultuurverandering binnen de organisatie te bevorderen/versnellen is het beter toepassen van de IMWR-cirkel. Het cluster P&O kan hierin een rol vervullen omdat de elementen van de IMWR vooral tot uiting komen in HRM.

- **Relatie met de PDCA- en P&C-cyclus**

Een manier om de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering te bevorderen is het beter toepassen van de PDCA-cirkel en het ontwikkelen van SMART geformuleerde doelstellingen en prestatie- en effectindicatoren.

- **Nuemen en de fase van ontwikkeling**

Voortzetten van de ingezette kwaliteitsacties en het doorvoeren van de aanbevelingen van dit onderzoek dragen bij aan het bereiken van fase 1+ organisatie.

Quick wins

- 1) Praat zowel college- als gemeenteraadsleden (schriftelijk of mondeling) bij over de vorderingen rondom de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering.
- 2) Stuur een (digitale) kopie van het auditrapport van de afdeling aan collegeleden, niet alleen portefeuillehouder. Aanbieden van het auditrapport ter kennisgeving aan gemeenteraadsleden en ter inzage leggen in de leeskamer van gemeenteraadsleden.
- 3) Betrek medewerkers bij het opstellen van het afdelingsplan zodat deze meer vertrouwd raken met de cockpit en het Overheidsontwikkelmodel.
- 4) Bespreekbaar maken van culturele aspecten als ‘transparantie’, ‘openheid’, ‘samenwerken’ in een afdelingsoverleg of speciale workshop met mensen van verschillende afdelingen.
- 5) Bevorder het groepsgevoel en begrip krijgen voor elkaar door invoering van ‘Lunch with a boardmember’. Begrip is afkomstig uit het bedrijfsleven maar ook prima toepasbaar in een overheidsorganisatie. Een lunch organiseren waarbij maximaal 10 medewerkers uit alle lagen, van verschillende afdelingen, worden uitgenodigd om aan tafel te gaan met één of twee collegeleden en de gemeentesecretaris. Om de gesprekken op gang te brengen worden onderwerpen ingebracht. In tijden van bezuinigingen moet iedereen dan wel zijn/haar eigen brodtrommeltje meenemen!

Literatuurlijst

Addink, G.H., J.B.J.M. ten Berge, P.A.M.J. Graat & P.M. Langbroek (2000). *Kwaliteit van overheidsbestuur*. Utrecht: G.J. Wiarda Instituut.

Ahaus, K., Oratie 'Kwaliteit uit waardering', uitgesproken op 4 april 2006. Groningen.

Algemene Rekenkamer (2001), *Achtergrondstudie Bedrijfsvoering. Een perspectief op bedrijfsvoering bij de overheid in Nederland en daarbuiten*'.

Bekkers, V. & A. Zuurmond (2005). *ICT en Openbaar Bestuur*. Utrecht: Lemma BV.

Bentlage, F.A., J.B. Boelens & J.A.M. Kip (1998). *De excellente overheidsorganisatie. De invoering van Total Quality Management in de publieke sector*. Deventer: Kluwer Bedrijfsinformatie B.V.

Bestuursacademie Nederland (2009). *Overheidsontwikkelmodel, inhoud en toepassing van het model*. Zevende volledig herziene uitgave. Maarsse.

Bij, H van der, M. Broekhuis & J. Gieskens (2004, 2e druk). *Kwaliteitsmanagement in Beweging*. Deventer: Kluwer.

Bordewijk, P & H.L. Klaassen (2000). *Wij laten ons niet kennen. Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*. Den Haag: VNG-uitgeverij

Buurma, H. (1996). *Bedrijfsplanning voor overheid en publieke sector. Werkboek voor het opstellen van resultaatgerichte bedrijfs- en werkplannen*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Cuyvers, G. (2007). *Zorgen voor kwaliteit. Handboek kwaliteitsontwikkeling voorn non-profit organisaties*. Leuven: Uitgeverij LannooCampus.

Derksen, W. & L. Schaap (2004). *Lokaal bestuur*. 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie b.v.

Dorr, D.C. (2009). *Presteren met processen. Procesmanagement voor dienstverlenende organisaties*. Deventer: Kluwer.

Duivenboden, H. van, & M. Lips (2005). *Publiek kennismanagement*. Utrecht: Lemma in Lips, M., V.

Bekkers & A. Zuurmond (2005). *ICT en Openbaar bestuur*. Utrecht: Lemma.

Elsenaar, A, J. de Groot, J. Havelaar, R.D.H. Killeen & S. van der Schaaf (2003). *Op zoek naar nieuw evenwicht. Toezicht en controle in het duale stelsel*. Branchegroep Lokaal Bestuur van Deloitte & Touche.

Gemeente Almere (2007) *Rekenkamerrapport 'Leren navigeren'*.

Hakvoort, J.L.M. & H.L. Klaassen (2008). *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

Hart, P. 't, Wille, A.C., Boin, R.A., Dijkstra, G.S.M., Meer, F.M. van der, Noort, W.J. van & Zannoni, M. (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Hiemstra, J. (1999). *Het besturen van grote gemeenten. Vier varianten en een toekomstperspectief*. Alphen aan den Rijn: Samson.

Hiemstra, J. (2003). *Presterende gemeenten. Hoe gemeenten beter kunnen presteren*. Deventer: Kluwer.

Horn, T. (2004). *Kennismanagement: wie kent de rol van P&O?* Gids voor Personeelsmanagement, jrg. 83 nr. 12.

Keuning, D. & D. Eppink (1987, 3e druk). *Management en organisatie: theorie en toepassing*. Leiden: Stenfert Kroese

Kolb, D.A. (1984). *Experimental learning*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Marrewijk, M.N.A. van, en J. Verduijn (2001). *Excelleren in de weerbarstige praktijk. Knelpuntenonderzoek toepassing INK-managementmodel*. Erasmus University, Centre for Contract Research and Business Support B.V.

Ministerie van Financiën (2002, 2e druk), *Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid*. Den Haag.

Mintzberg, H. (1983). *Structures in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Muntinga, M.A. & N.J. Lagerveld (2006). *Managementmodellen voor kwaliteit*. Deventer: Kluwer.

Nederlandse Normalisatie-Instituut (1992). *Kwaliteitszorg en de elementen van een kwaliteitssysteem. Richtlijnen voor diensten*. Deel 2. ISO 9004-2:1991.

Osborne, D. & T. Gaebler (1992). *Reinventing Government*. Reading: Addison-Wesley.

Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart & M.J.W. van Twist (1996). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Ringeling, A. (2004). *Het imago van de overheid*. 's-Gravenhage: Elsevier Overheid.

Schoemaker, M.J.R. en T. Geerdink (1991). *Human Talent Management*. Deventer: Kluwer, in Mensink, J.C.M. (1991). *Dynamiek in Human Resource Management - Talenten benutten als beleid*. Utrecht: Lemma.

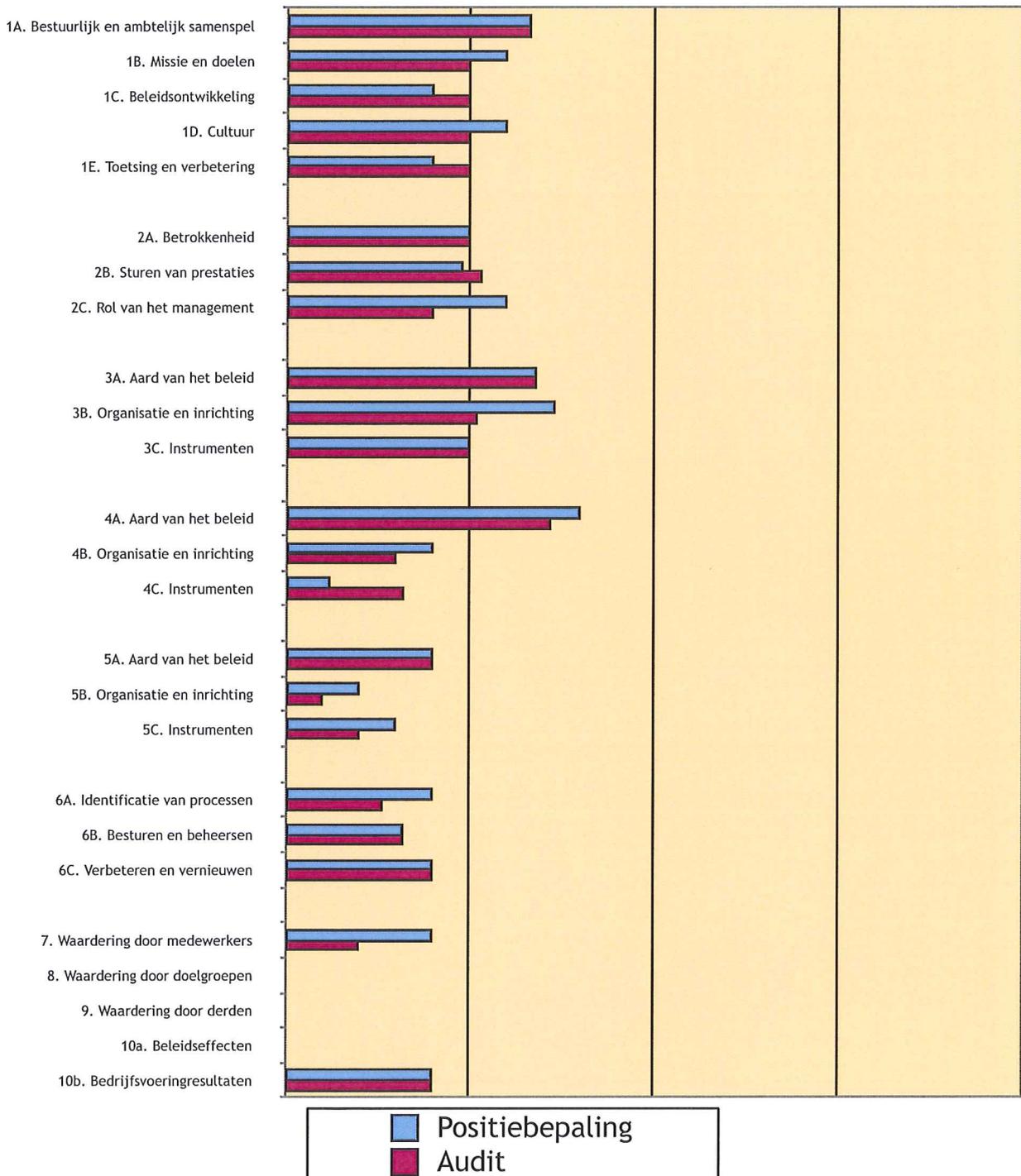
Shapiro, M., *Of interests and values*. In: M.K. Landy & M.A. Levin (eds) (1995). *The New Politics of Public Policy*. The Hopkins University Press: Baltimore and London.

Swanborn, P.G. (1999). *Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.

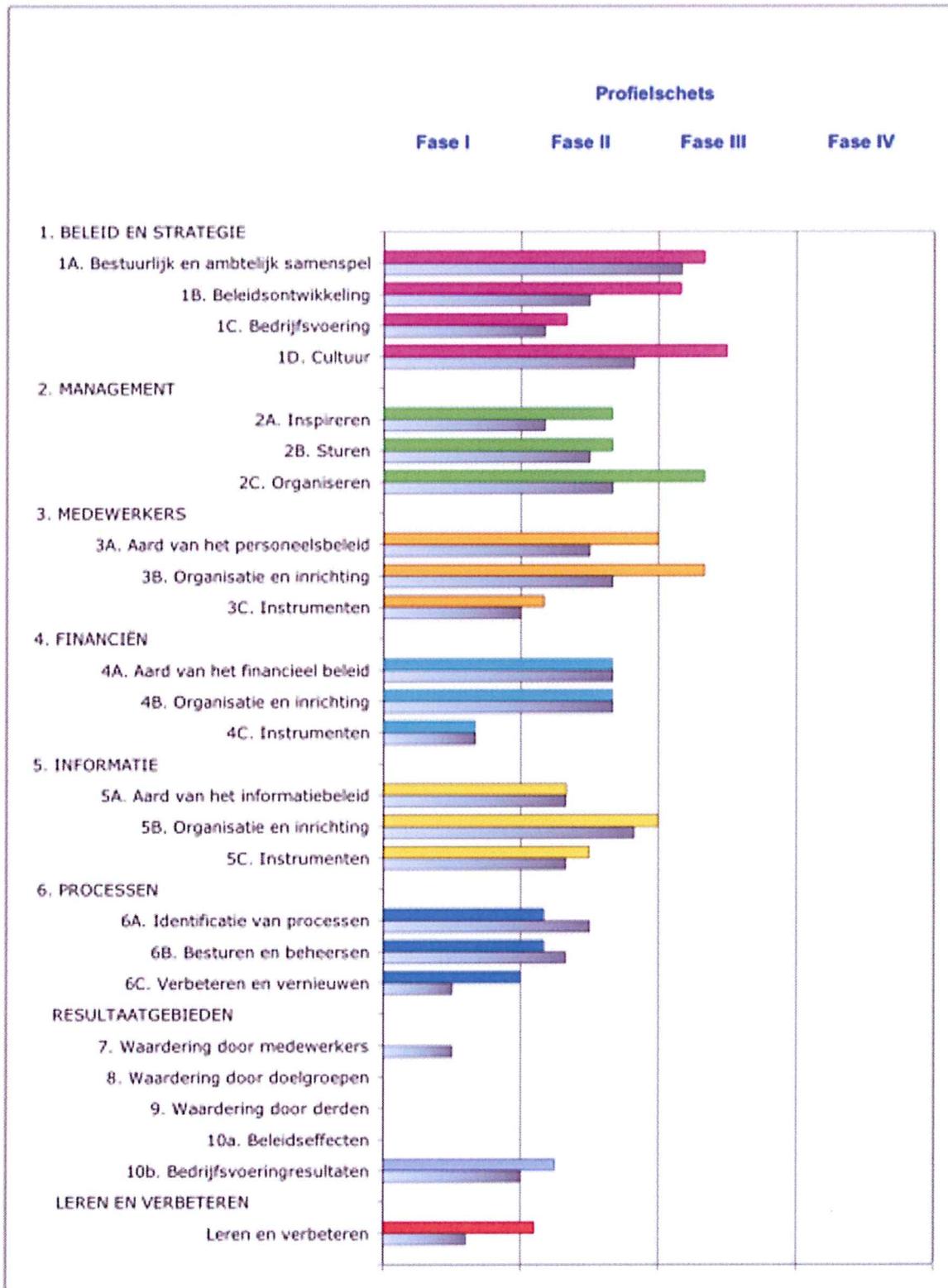
- Swieringa, J. & A.F.W. Wierdsma (1990). *Op weg naar een lerende organisatie*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- Tan, D.S. (2006). *Kwaliteitsmanagement in balans*. Utrecht/Zutphen: ThiemeMeulenhoff.
- Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Thomassen, J-P. (2007). *De klantgerichte overheid. Werken aan en voor tevreden burgers en organisaties*. Deventer: Kluwer.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Rapport 'Staat van de beleidsinformatie 2005'*, vergaderjaar 2004-2005, 30 116, nr. 1-2.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (7 juni 2010) *Een discussieboek. Van bezuinigen tot strategische herorientatie*. Drukkerij Excelsior, Den Haag.
- Wierdsma, A.F.M. (1999). *Co-creatie van verandering*. Delft: Eburon
- Wieringa, J. & Wierdsma, A.F.M. (1990). *Op Weg naar een Lerende Organisatie*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Woodward, J. (1965) *Industrial organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Yin, R.K. (1989). *Case study research. Design and methods*. Newberry Park: Sage.
- Yin, R. & D. Campbell (1993). *Applications of case-study research*. Newberry Park: Sage

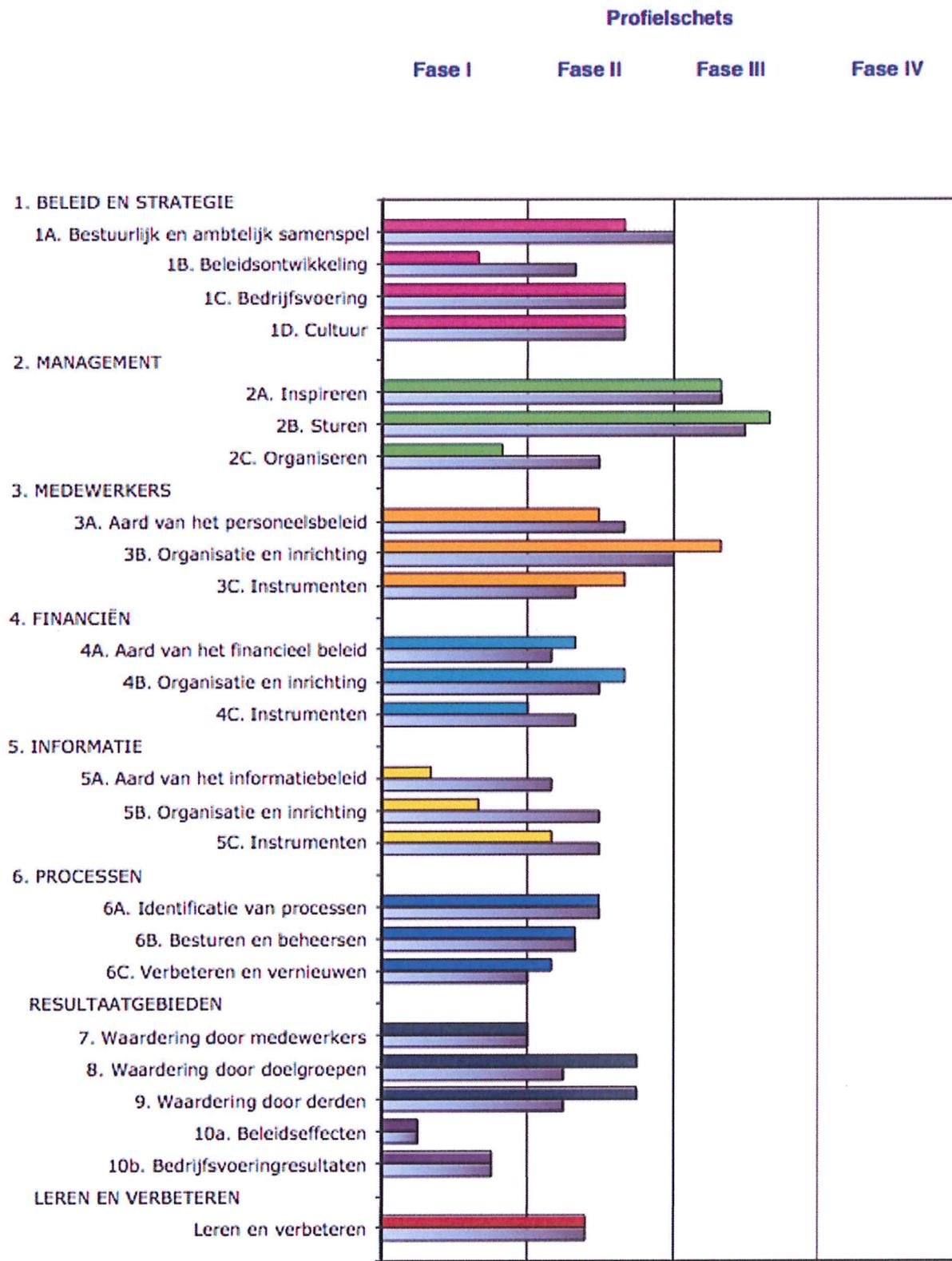
Bijlage 1 Profielschetsen van vier afdelingen (periode april 2009 tot en met mei 2010)

Profielchets afdeling Openbare Werken (april 2009)

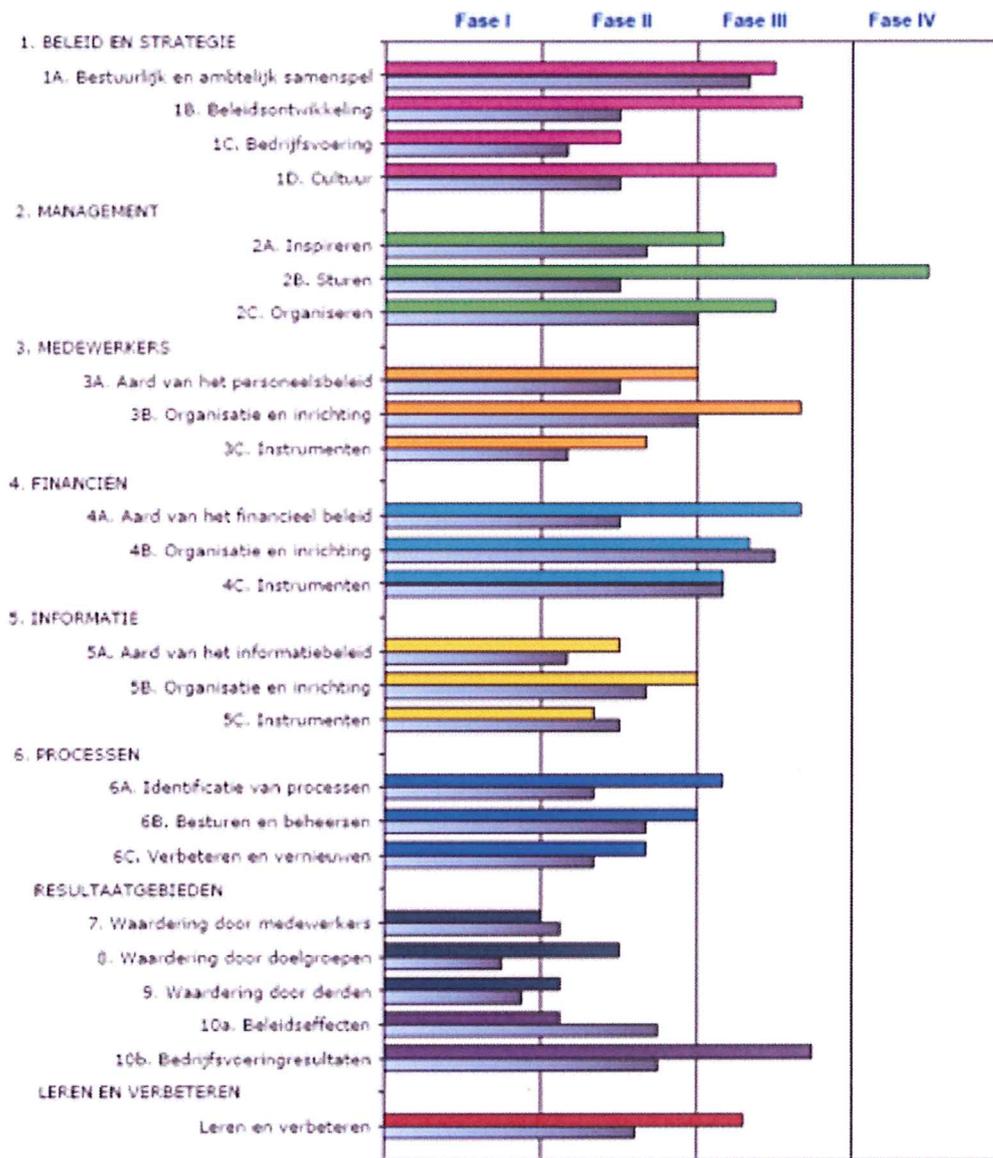


Profielschets afdeling Publiekszaken (november 2009)





Profielschets Afdeling Sociale Zaken en Welzijn (mei 2010)



Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden

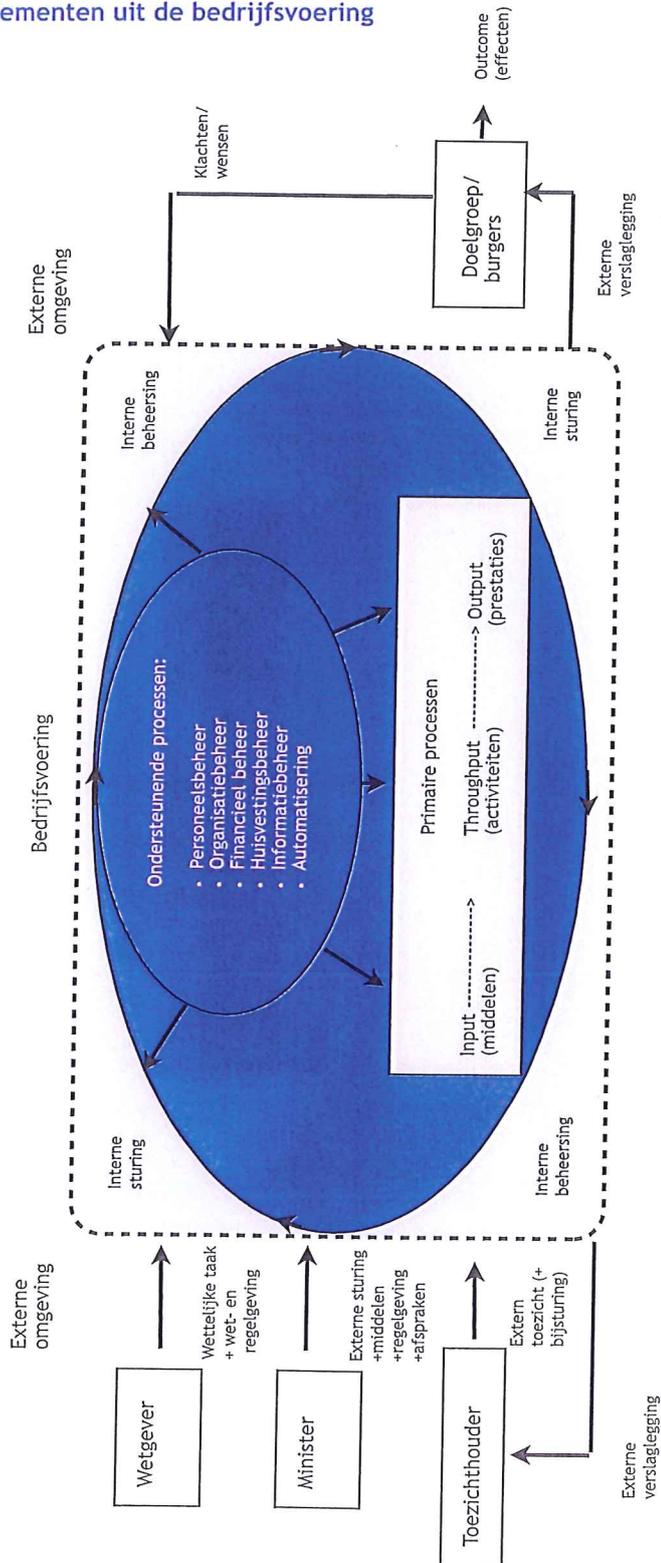
Burgemeester
Wethouder
Wethouder
Raadslid
Raadslid
Raadslid
Raadslid
Afdelingshoofd Ontwikkeling en Handhaving
Afdelingshoofd Bedrijfsvoering
Commandant Brandweer
Afdelingshoofd Sociale Zaken en Welzijn
Afdelingshoofd Projectbureau
Afdelingshoofd Control
P&O adviseur
Communicatieadviseur
Juridisch controller
adviseur Kwaliteitszorg
Raadsgriffier
Adviseur Bedrijfsvoering
Strategisch adviseur

Bijlage 3 Operationalisatie

Elementen	Hoe te onderzoeken?	Onderzoeks methode
Kwaliteit	Wat is de definitie van kwaliteit? Wat verstaan respondenten onder kwaliteit?	Inhoudsanalyse en interview
Bedrijfsvoering	Wat is de definitie van bedrijfsvoering? Wat verstaan respondenten onder bedrijfsvoering?	Inhoudsanalyse en interview
Aanwezigheid randvoorwaarden	Is kwaliteitsverbetering en bedrijfsvoering een totaalproces?	Inhoudsanalyse en interview
	Worden kwaliteitsacties en bedrijfsvoering geïnitieerd en uitgedragen door leidinggevendenden?	Interview
	Is kwaliteit en bedrijfsvoering eenieders verantwoordelijkheid (niet functie, groep of een commissie uit een organisatie)?	Interview
	Is de samenhang tussen kosten, bedrijfsvoering en kwaliteitsverbetering duidelijk?	Interview
	Heeft het management duidelijk gemaakt dat verbetertraject kan leiden tot veranderingen in banen en functies?	Interview
	Gaat kwaliteitsverbetering gepaard met evaluatie en meetprocedures?	Inhoudsanalyse en interview
	Bevatten prestatiemetingen observaties, cliëntenmetingen, performance indicatoren en evaluaties?	Inhoudsanalyse en interview
	Worden de meetprocedures in het bijzonder gericht op klanten of gebruikers van de producten en diensten van de organisatie?	Inhoudsanalyse en interview
Toepassing OO-model	Zijn respondenten bekend met het OO-model?	Interview
	Wordt het OO-model voldoende gepromoot binnen de organisatie door het managementteam?	Interview
	Is in alle lagen van de organisatie bekend dat gewerkt wordt aan de hand van het OO-model?	Interview
	Is er binnen de organisatie voldoende aandacht voor het OO-model?	Interview
	Wordt het OO-model op dit moment meer gebruikt als diagnosemodel of als sturingsmodel?	Interview
	Het OO-model komt tot uiting in de cockpit. Kan elke afdelingsmanager uit de voeten met de cockpit? Zijn er verschillen tussen afdelingsmanagers?	Interview

Elementen	Hoe te onderzoeken?	Onderzoeks methode
	Draagt het OO-model bij aan de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering?	Interview
Kwaliteitsverbetering bedrijfsvoering	<p>Hoe is het gesteld met de organisatie als het gaat om:</p> <ul style="list-style-type: none"> - transparantie - openheid - imago - samenwerking - kwaliteitsniveau van producten en diensten - kwaliteitsniveau van (werk)processen - kwaliteitsniveau totale organisatie - afleggen van verantwoording - bereiken van politieke doelen - mentaliteit (afpraak=afpraak) - expliciet sturen op kernwaarden 	Interview

Bijlage 4 Elementen uit de bedrijfsvoering



Elementen bedrijfsvoering (uit: 'Achtergrondstudie Bedrijfsvoering', 2001:13)

Bijlage 5 Overzicht van de zes organisatiegebieden met deelgebieden

1	Beleid en strategie	De manier waarop de organisatie haar missie implementeert door een heldere op alle belanghebbenden gerichte strategie, die wordt vertaald in concreet beleid en plannen.
a	Bestuurlijk-ambtelijk samenspel	Hoe rollen en verantwoordelijkheden van bestuur en ambtelijke organisatie zijn vastgelegd.
b	Beleidsontwikkeling	Hoe het proces van beleidsontwikkeling en beleid voor de middellange termijn verloopt.
c	Bedrijfsvoering	Hoe missie en doelen ten aanzien van de bedrijfsvoering, directie- en afdelingsplannen.
d	Cultuur	Welke waarden en normen zijn aanwezig in de organisatie, of afspraken worden nagekomen en hoe wordt samengewerkt.
2	Management	De manier waarop het management van de organisatie de koers bepaalt, deze vertaalt naar de dagelijkse werkelijkheid en in steeds wisselende omstandigheden vernieuwt om de overeengekomen strategie en doelstellingen te realiseren.
a	Inspireren	Hoe het management de betrokkenheid van medewerkers vergroot, voorbeeldgedrag vertoont.
b	Sturen	Hoe medewerkers feedback ontvangen over hun functioneren en hoe zij, bij tegenvallende resultaten, worden aangesproken en hoe competenties van medewerkers worden ontwikkeld zodat ze aansluiten bij de organisatiedoelen.
c	Organiseren	Hoe het management de dagelijkse gang van zaken organiseert.
3	Medewerkers	De manier waarop de organisatie haar medewerkers inzet, stimuleert en waardeert om haar strategie en beleidsdoelstellingen te realiseren. Mensen zijn er voor de organisatie, maar de organisatie is er ook voor 'haar' mensen.
a	Aard van het beleid	Welke personeelsinstrumenten worden ingezet om inhoud te geven aan het overkoepelend personeelsbeleid? Liggen de competenties van de medewerkers in het verlengde van de organisatie-missie en wordt hierin geïnvesteerd?
b	Organisatie en inrichting	Hoe de personele functie is georganiseerd en het management regelmatig wordt geïnformeerd over personeelszaken zoals ziekteverzuim en formatieomvang.
c	Instrumenten	Hoe instrumenten, zoals voortgangs-/POP-gesprekken, ARBO en opleiden/ontwikkelen, worden ingezet.
4	Financiën	De manier waarop vanuit beleid en strategie middelen worden ingezet om maatschappelijke effecten te realiseren.
a	Aard van het beleid	Welke instrumenten worden ingezet om inhoud te geven aan het financieel beleid?
b	Organisatie en inrichting	Hoe het financiële beleid en de verantwoording (rollen, regels, transparantie) is georganiseerd.

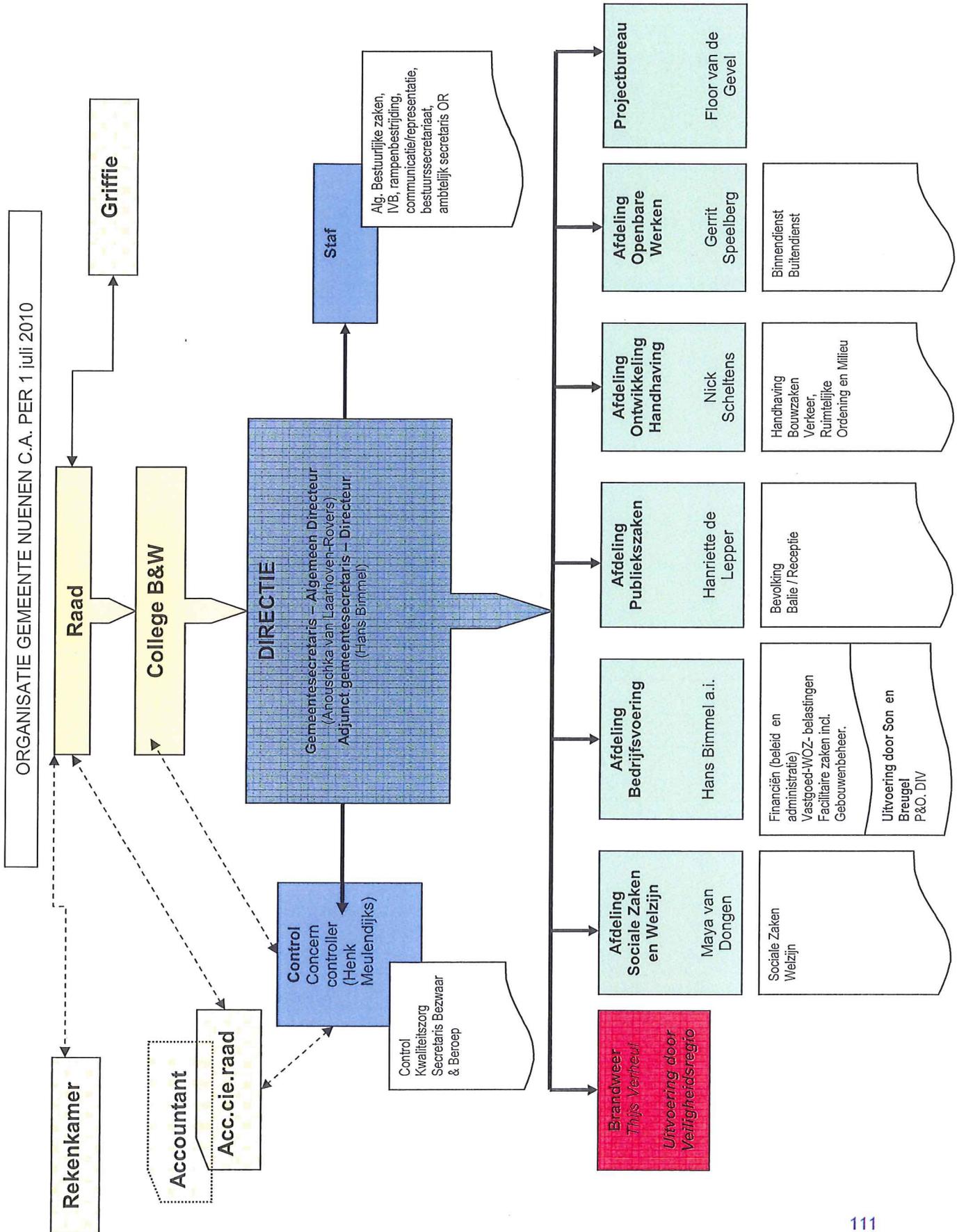
c	Instrumenten	Hoe instrumenten, zoals verordeningen 212, 213, 213a , mandaatregeling, handboek administratieve organisatie, etc, worden ingezet.
5	Informatie	Hoe de juiste informatie wordt binnengehaald, ontwikkeld, verspreid, toegepast en geborgd.
a	Aard van het beleid	Hoe informatie-instrumenten worden ingezet om inhoud te geven aan het strategisch informatiebeleid. Dragen de instrumenten bij aan het halen van de beleidsdoelstellingen?
b	Organisatie en inrichting	Hoe ziet het strategisch informatiebeleid eruit en hoe is de informatiefunctie georganiseerd.
c	Instrumenten	Hoe instrumenten worden ingezet.
6	Processen	De manier waarop de organisatie vanuit strategie en beleid haar processen identificeert, ontwerpt, beheerst en waar nodig verbetert of vernieuwt.
a	Identificatie	Hoe de organisatie haar processen identificeert en ontwerpt in relatie tot hun bijdrage aan de geformuleerde strategie en beleidsdoelstellingen.
b	Besturen en beheersen	Hoe de organisatie haar processen bestuurt en beheerst om een effectieve, efficiënte en flexibele bedrijfsvoering zeker te stellen.
c	Leren en verbeteren	Leren heeft tot doel het verwerven van nieuwe inzichten en innovatie van processen. Verbeteren heeft betrekking op het continue aandacht schenken aan het optimaliseren van de bestaande processen.

Overzicht van de vier resultaatgebieden met deelgebieden

7	Waardering door medewerkers	Hoe medewerkers de organisatie ervaren. Informatie hierover wordt verkregen door het houden van medewerkerstevredenheidsonderzoeken (MTO) of risico-inventarisaties (RI&E).
a	Samenwerking in de organisatie	
b	Aandacht voor arbeidsomstandigheden	
c	Werkdruk	
d	Ontwikkelingsmogelijkheden	
8	Waardering door doelgroepen	Hoe afnemers van diensten en producten de organisatie ervaren. Informatie hierover wordt verkregen door het houden van klanttevredenheidsonderzoeken (KTO).
a	Bereikbaarheid van de organisatie	
b	Klachtgerichtheid van de medewerkers	

c	Betrouwbaarheid van de informatieverstrekking	
d	Kwaliteit van de diensten en producten	
9	Waardering door derden	Hoe externe ketenpartners en andere belanghebbenden (pers, adviesbureaus, accountant) de organisatie ervaren. Met ketenpartners worden diegenen bedoeld waarmee de organisatie samenwerkt om maatschappelijke effecten te bereiken. Informatie hierover wordt verkregen door het houden van tevredenheidsonderzoeken, enquêtes of interviews.
a	Bereikbaarheid van de contactfunctionarissen	
b	Inhoudelijke kwaliteiten van de contactfunctionarissen	
c	Snelheid waarmee informatie wordt geleverd	
d	Leesbaarheid van stukken	
10	Eindresultaten	Hoe inhoudelijke beleidseffecten zijn gerealiseerd en welke prestaties op het terrein van de bedrijfsvoering zijn geleverd.
a	Beleids effecten	De doelen maken onderdeel uit van het organisatiegebied Beleid en strategie. Informatie over beleidseffecten wordt verkregen door het uitvoeren van effectmetingen of in jaarrekeningen.
b	Bedrijfsvoering	Resultaten op het gebied van bedrijfsvoering hebben betrekking op financiële (kosten voor uitbesteding of inhuur van derden) en operationele resultaten (aantal klachten, doorlooptijden, afhandelingstermijnen). Informatie over bedrijfsvoeringsresultaten staat in managementrapportages, jaarrekeningen, (burger) jaarverslagen, afdelingsplannen en informatiesystemen.
11	Leren & verbeteren	Op basis van de resultaten van de resultaatgebieden (check-fase) moet in de organisatie worden nagedacht over de vraag welke gevolgen van metingen hebben. Alle activiteiten die tot de afwegingsproces horen vallen onder de act-fase. Als bij de meting wordt geconstateerd dat een doelstelling niet gehaald is, dan kan dat verschillende gevolgen hebben. Er kan worden besloten de doelstelling aan te passen door hem minder ambitieus te formuleren. De doelstelling kan ook worden gehandhaafd en er kunnen meer of andere middelen worden ingezet om de doelstelling alsnog te halen. Er kan ook worden gekozen voor een andere manier van werken. Daarnaast blijft de mogelijkheid bestaan om nog aanvullend onderzoek te doen naar de redenen waarom de doelstelling niet is behaald.

Bijlage 6 Organogram gemeente Nuenen c.a. per 1 juli 2010



Bijlage 7 Opbouw afdelingsplan

<i>Aandachts- gebied</i>	<i>Omschrijving</i>	<i>Vragen die de afdeling zichzelf kan stellen</i>
Beleid en Strategie	Bij het onderdeel 'Beleid en Strategie' wordt de vraag beantwoord wat een afdeling gaat realiseren. De wat-vraag richt zich op de missie en doelen van de afdeling.	<ul style="list-style-type: none"> •In welke ontwikkelingsfase van het model bevindt een afdeling zich? •Sluit deze ontwikkelingsfase aan op de ambities en taakstelling van de afdeling? •En, voor zover dit niet het geval is, welke inspanningen moeten worden geleverd om deze fase van (organisatie)ontwikkeling wel te bereiken?
Management	Van de integrale manager wordt verwacht dat deze in overleg met het bestuur beleid en strategie bepaalt en vervolgens door de medewerkers laat uitvoeren.	<ul style="list-style-type: none"> •Op welke wijze wordt gestuurd op de afdelingsmissie en visie en op resultaten (output/outcome)? •Op welke wijze ontvangen de medewerkers feedback? •Hoe wordt invulling gegeven aan de uitkomsten van KTO en MTO? •Hoe wordt invulling gegeven aan onderdelen over organisatieontwikkeling en bedrijfsvoering uit het Organisatieplan? •Interne overlegstructuur.
Medewerkers	De prestaties die medewerkers leveren zijn afhankelijk van ontplooiingsmogelijkheden en de wijze waarop ze worden gemotiveerd en geïnspireerd.	<ul style="list-style-type: none"> •Welke personeelsinstrumenten worden ingezet om inhoud te geven aan het overkoepelend personeelsbeleid? •Op welke wijze wordt de gesprekcyclus ingevuld? •Hoe wordt de vakinhoudelijke deskundigheid van medewerkers bevorderd? •Is er een opleidingsplan met generieke en individuele opleidingsvragen (kennis, vaardigheden en houding)? •Hoe monitort het afdelingshoofd personeelszaken zoals ziekteverzuim en formatieomvang?

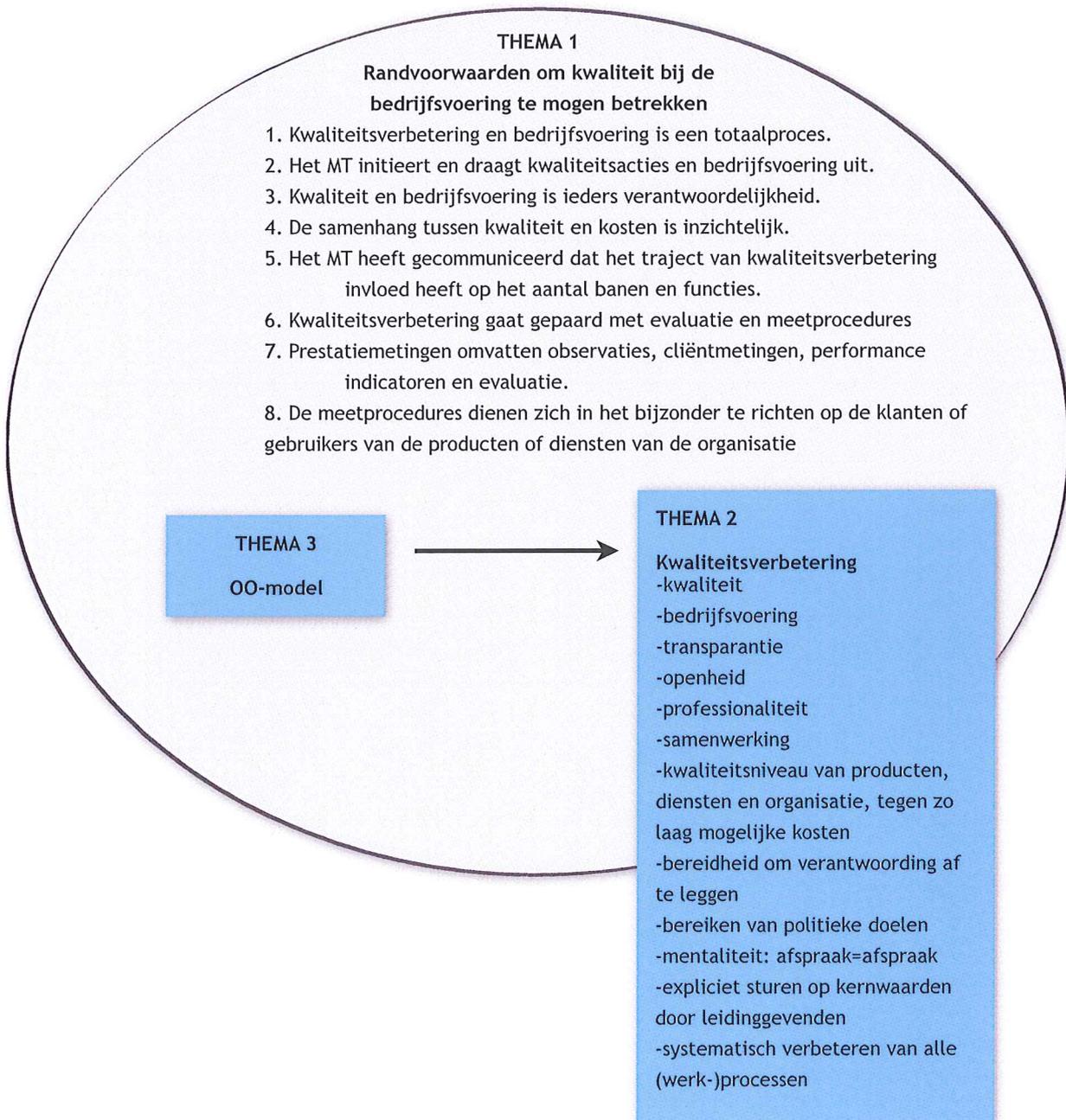
Financiën	Bij financieel beleid is er aandacht voor heldere financiële verantwoording. Financiële instrumenten die ter sprake komen hebben onder andere betrekking op de Planning en Controlcyclus.	<ul style="list-style-type: none"> • Is er een relatie gelegd tussen beleidsspeerpunten en (benodigde) budgetten? • Op welke wijze is de budgetverantwoordelijkheid en budget op de afdeling georganiseerd? • Zijn de budgethouders bekend met de budgettaire kaders en houden ze zich eraan? • Op welke wijze is P&C op de afdeling georganiseerd? • Zijn de financiële risico's in beeld?
Informatie	Bij dit onderdeel van het model wordt aandacht besteed aan het strategische informatiebeleid en de wijze waarop de I-functie is georganiseerd. Ook verschillende toepassingen van informatie(systemen) komen hier aan de orde.	<ul style="list-style-type: none"> • Zijn er voldoende ondersteunende (geautomatiseerde) informatie/applicaties beschikbaar? • Is er voldoende informatie beschikbaar voor de uitvoering van taken? • Is er voldoende informatie beschikbaar voor de monitoring van taken? • Beschikt de afdeling over een informatieplan? • Bevat de website (intranet en internet) actuele informatie over de dienstverlening?
Processen	Beheersing van processen is een belangrijks uitgangspunt om doelmatig en transparant te kunnen werken.	<p>Zijn de processen beschreven? Worden onafhankelijke audits uitgevoerd om te toetsen of de processen het gewenste resultaat opleveren? Zijn de juridische risico's vastgelegd? Zijn aan de primaire processen doelstelling gekoppeld?</p>
Waardering door medewerkers	<p>Vanuit dit resultaatgebied vindt terugkoppeling plaats over de waardering die medewerkers hebben over onder andere de volgende elementen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De samenwerking in de organisatie; • De aandacht voor arbeidsomstandigheden; • De werkdruk; • De ontwikkelingsmogelijkheden. 	<p>Hoe wordt de tevredenheid gemeten? Behalve aan het MTO kan hierbij worden gedacht aan de gesprekcyclus, afdelingsoverleggen en de risico-inventarisaties (RI&E). Ook kan gebruik worden gemaakt van bedrijfsinterne registraties zoals ziekteverzuimgegevens, personeelsverloop.</p>

<p>Waardering door doelgroepen</p>	<p>Feedback vanuit dit resultaatgebied geeft informatie over de wijze waarop de afnemers van producten/diensten de organisatie ervaren. In de publieke sector is er in veel gevallen geen sprake van keuzevrijheid. Burgers moeten bepaalde producten/diensten afnemen of ze dat nu willen of niet. Bij het resultaatgebied waardering door doelgroepen krijgen overheidsorganisaties feedback over onder andere:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De ervaren bereikbaarheid van de organisatie; • De klantgerichtheid van de medewerkers; • De betrouwbaarheid van de informatieverstrekking; • De ervaren kwaliteit van de diensten en producten. 	<p>Hoe wordt de tevredenheid van de doelgroepen gemeten? Behalve het KTO kan hierbij worden gedacht aan benchmarks of onderzoeken die bijvoorbeeld door het Rijk worden geïnitieerd of mogelijk door de afdeling zelf.</p>
<p>Waardering door derden</p>	<p>Het resultaatgebied waardering door derden geeft informatie over de wijze waarop externe ketenpartners en andere belanghebbenden de organisatie ervaren. Voorbeelden van ketenpartners zijn projectontwikkelaars, het Kadaster, besturen van welzijns- of onderwijsorganisaties. Burgers in de rol van partner (bijvoorbeeld als bestuurder van een oudervereniging) vallen ook onder dit resultaatgebied.</p> <p>Informatie in die resultaatgebied kan gaan over:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De ervaren bereikbaarheid van contactfunctionarissen; • De ervaren inhoudelijke kwaliteit van de contactfunctionarissen; • De ervaren snelheid waarmee informatie wordt geleverd; • De ervaren leesbaarheid van stukken. 	<p>Hoe wordt de tevredenheid van derden gemeten? Hierbij moet worden gedacht aan het houden van tevredenheidsonderzoeken, enquêtes of interviews onder derden.</p>

Eindresultaten	<p>In dit resultaatgebied gaat het zowel om de vraag welke inhoudelijke beleidseffecten zijn gerealiseerd en welke prestaties op het terrein van bedrijfsvoering zijn geleverd. Bij beleidseffecten kan worden gedacht aan toename veiligheid, vermindering milieuvervuiling of daling uitkeringsgerechtigden. Deze doelen maken onderdeel uit van het organisatiegebied Beleid en Strategie. Resultaten op het gebied van bedrijfsvoering hebben betrekking op financiële (kosten voor uitbesteding of inhuur van derden) en operationele resultaten (aantal klachten, de doorlooptijden en afhandelingstermijnen).</p>	
----------------	--	--

Bijlage 8 Uitgebreid conceptueel model

Het verband tussen toepassing van het OO-model en de mate van kwaliteitsverbetering binnen de bedrijfsvoering van de gemeente Nuenen



Bijlage 9 Vragenlijst adviseurs

Toelichting

Onderstaande vragenlijst heeft betrekking op de medewerker. De vragenlijsten voor de drie respondentgroepen komen nagenoeg overeen. Tijdens het interviewen is de vraag zo geformuleerd dat de vraag betrekking heeft op de desbetreffende respondent.

Kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering

Vraag 1

Is de gemeente Nuenen, ten opzichte van 2007, minder of meer transparant?

Vraag 2

Is de gemeente Nuenen, ten opzichte van 2007, minder of meer open?

Vraag 3

Heeft de gemeente Nuenen, ten opzichte van 2007, een minder of meer professioneel imago?

Vraag 4

Is de gemeente Nuenen, ten opzichte van 2007, minder of meer gericht op samenwerking?

Vraag 5

Zijn de individuele medewerkers, ten opzichte van 2007, minder of meer gericht op samenwerking?

Vraag 6

En medewerkers onderling? Zijn die ten opzichte van 2007, minder of meer gericht op samenwerking?

Vraag 7

Is het kwaliteitsniveau van de producten en diensten, ten opzichte van 2007, slechter of beter geworden?

Vraag 8

Is het kwaliteitsniveau van de totale organisatie ten opzichte van 2007, slechter of beter geworden?

Vraag 9

Als sprake is van kwaliteitsverbetering, gebeurt dat tegen de laagst mogelijke kosten?

Vraag 10

Wordt er voldoende verantwoording afgelegd richting college, gemeenteraad, burgers?

Vraag 11

Naast organisatiedoelen zijn er politiek doelen. Draagt de organisatie voldoende bij aan het behalen van deze politiek doelen?

Vraag 12

Het MT heeft de slogan 'Afspraak = afspraak' geïntroduceerd. Vind jij, als medewerker, dat het MT deze slogan nakomt?

Vraag 13

Wordt de slogan op de werkvloer ook uitgedragen en spreken mensen elkaar hier op aan?

Vraag 14

Kun je de kernwaarden van de gemeente Nuenen opnoemen?

Vraag 15

Vind jij, als medewerker, dat het MT voldoende expliciet stuurt op de kernwaarden?

Vraag 16

Vind jij dat medewerkers uit zichzelf handelen vanuit de kernwaarden?

Vraag 17

Is er voldoende aandacht voor het verbeteren van (werk)processen?

Vraag 18

Kwaliteit is een lastig begrip. Daarom staan hieronder vijf invalshoeken hoe naar kwaliteit te kijken. Welke invalshoek zou de gemeente Nuenen moeten nemen volgens jou? (1 = beste invalshoek) en 5 = slechtste invalshoek)

- kwaliteit kun je niet omschrijven, maar alleen ervaren.
- de mate waarin wordt voldaan aan bepaalde kenmerken of eigenschappen van een product.
- de mate waarin door een product of dienst wordt tegemoetgekomen aan de wensen van de klant.
- de mate waarin een
- van een product of dienst voldoet aan de gestelde eisen.
- hierbij wordt de waarde van een product of dienst door de klant vergeleken met de prijs.

Vraag 19

Kun jij, in jouw eigen woorden, omschrijven wat jij onder bedrijfsvoering verstaat?

Vraag 20

Afgelopen jaren zijn een aantal projecten binnen de gemeente opgestart. Voorbeelden zijn de implementatie van de BMF, verbetering van de planning&control-cyclus, verbetertraject P&O, FUWA, SIEN, dienstverleningsconcept, projectmatig werken. integraal management.

Welke stelling past het beste bij de gemeente Nuenen?

- *Het succesvol afronden van een project staat gelijk aan het halen van een beleidsdoelstelling.*
- *De projecten vormen de bedrijfsprocessen om de beleidsdoelstellingen te halen.*

Betrekken van kwaliteit bij de bedrijfsvoering

Vraag 21

Afgelopen jaren is ingezet op kwaliteitsverbetering. Moet ik dat zien als een totaalproces of is het meer een optelsom van aparte of specifieke acties?

Vraag 22

Vind jij dat dat het MT de kwaliteitsacties (zoals een audit, procesbeschrijvingen, etc) voldoende initieert en uitdraagt?

Vraag 23

Zit er verschil in handelen tussen MT-leden als het gaat om initiëren en uitdragen van kwaliteitsacties?

Vraag 24

Wie vind jij dat verantwoordelijk is voor de kwaliteit en bedrijfsvoering? Leg uit?

Vraag 25

Denk jij dat de kwaliteitsverbetering op de termijn (lang/kort) geld oplevert?

Vraag 26

Denk jij dat het verbetertraject er toe leidt dat banen ophouden danwel dat de inhoud van banen veranderen?

Vraag 27

De gemeente doet aan prestatiemetingen (KTO-onderzoek, MTO-onderzoek, I&A-onderzoek, afdelingsaudits). Heb jij het idee dat iets met de uitkomsten van prestatiemetingen wordt gedaan?

Vraag 28

Zet de gemeente Nuenen de klant centraal?

Werking OO-model

Vraag 29

Vind jij dat het MT het OO-model voldoende promoot?

Vraag 30

Denk jij dat in alle lagen van de organisatie het doorgedrongen is dat gewerkt wordt aan de hand van het OO-model?

Vraag 31

Moet in alle lagen van de organisatie er meer aandacht zijn voor het OO-model?

Vraag 32

Wordt, naar jouw mening, het OO-model door de organisatie meer gebruikt als sturingsmodel of meer als diagnosemodel?

Vraag 33

Ben jij bekend met de cockpit? Zo ja, kun je me uitleggen wat de cockpit is en hoe deze werkt?

Vraag 34

Draagt het OO-model bij aan de kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering?

Vraag 35

Als er geen OO-model zou zijn (of een ander soort model) denk je dan dat er kwaliteitsverbetering van de bedrijfsvoering zou zijn?

Bijlage 10 Beoordeling invalshoeken van kwaliteit

Algemeen

	1e plaats	2e plaats	3e plaats	4e plaats	5e plaats
Filosofische invalshoek	15%	5%	10%	25%	45%
Productgerichte invalshoek	10%	25%	20%	30%	15%
Klantgerichte invalshoek	40%	10%	30%	5%	15%
Procesgerichte invalshoek	20%	60%	20%	0%	0%
Waardegerichte invalshoek	15%	0%	20%	40%	25%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

Bestuur = 7 personen = 35 %

Management = 6 personen = 30 %

Adviseurs = 7 personen = 35 %

Bestuur

	1e plaats	2e plaats	3e plaats	4e plaats	5e plaats
Filosofische invalshoek	3 / 43 %	1 / 14,3%	0 / 0%	0 / 0%	3 / 43%
Productgerichte invalshoek	0 / 0%	1 / 14,3%	2 / 28,5%	4 / 57,1%	0 / 0 %
Klantgerichte invalshoek	2 / 28,5%	1 / 14,3%	2 / 28,5%	0 / 0%	2 / 28,5%
Procesgerichte invalshoek	0 / 0%	4 / 57,1%	3 / 43%	0 / 0%	0 / 0 %
Waardegerichte invalshoek	2 / 28,5%	0 / 0%	0 / 0%	3 / 43%	2 / 28,5%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

Management

	1e plaats	2e plaats	3e plaats	4e plaats	5e plaats
Filosofische invalshoek	0 / 0%	0 / 0%	1 / 16,6%	3 / 50 %	2 / 33,3%
Productgerichte invalshoek	1 / 16,6%	2 / 33,3%	0 / 0%	1 / 16,6%	2 / 33,3%
Klantgerichte invalshoek	2 / 33,3%	0 / 0%	2 / 33,3%	1 / 16,6%	1 / 16,6%

	1e plaats	2e plaats	3e plaats	4e plaats	5e plaats
Procesgerichte invalshoek	2 / 33, 3%	4 / 66, 6%	0 / 0%	0 / 0%	0 / 0%
Waardegerichte invalshoek	1 / 16,6%	0 / 0%	3 / 50 %	1 / 16,6%	1 / 16,6%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

Adviseurs

	1e plaats	2e plaats	3e plaats	4e plaats	5e plaats
Filosofische invalshoek	0 / 0%	0 / 0%	1 / 14,3%	2 / 28,5%	4 / 57,1%
Productgerichte invalshoek	1 / 14, 3%	2 / 28,5%	2 / 28,5	1 / 14, 3%	1 / 14,3%
Klantgerichte invalshoek	4 / 57,1	1 / 14,3%	2 / 28,5%	0 / 0%	0 / 0%
Procesgerichte invalshoek	2 / 28,5%	4 / 57,1	1 / 14,3%	0 / 0%	0 / 0%
Waardegerichte invalshoek	0 / 0%	0 / 0%	1 / 14,3%	4 / 57,1	2 / 28,5%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%