

**Kwaliteit in Beeld?**

Een onderzoek naar de wijze waarop kwaliteitsbeelden een rol spelen bij het voorbereiden en uitvoeren van effectief en efficiënt onderhoudsbeleid van openbare ruimte in drie gemeenten

**Carlijn E. van Wijk**

Begeleidster: mw. dr. M.H. Winnubst

Tweede lezer: mw. dr. P.A.H. Hörmann

Carlijn Elisabeth van Wijk

Studentnummer: 3784436

Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie

Afstudeerrichting Communicatie, Beleid en Management

Utrechtse School voor Bestuurs – en Organisatiewetenschap (USBO)

Datum: 31 juli 2012

# Inhoudsopgave

Voorwoord 3

1 Inleiding 4

1.1 Relevantie 4

1.2 Vraagstelling 5

1.3 Leeswijzer 6

2 Kwaliteitsbeelden als middel bij de voorbereiding en uitvoering van onderhoudsbeleid 8

2.1 Wat is kwaliteitsgestuurd beheer? 8

2.2 Ontwikkeling kwaliteitsmanagement 10

2.2.1 Het gemeenschappelijk belang van kwaliteitsgestuurd beheer 10

2.2.2 Wat is een ‘moderne gemeente’? 11

2.3 De Beleidscyclus 12

2.3.1 De beleidscyclus en de deelprocessen 13

2.3.2 Beleidsvoorbereiding en -uitvoering 15

2.3.3 Toepassing van onderhoudsbeleid 16

2.4 Samenvatting 17

3 Hoe kunnen beleidsmedewerkers en – uitvoerders effectief en efficiënt opereren in het onderhoudsbeleidsveld met het gebruik van kwaliteitsbeelden? 19

3.1 Hoe bereiken beleidsmedewerkers en - uitvoerders ‘good governance’? 19

3.1.1 ‘Government’ en ‘Governance’ 19

3.1.2 De beleidsmedewerker en de beleidsuitvoerder 22

3.1.3 Wat is ‘good governance’? 25

3.2 Het gebruik van kwaliteitsbeelden door beleidsmedewerkers en - uitvoerders 31

3.2.1 Een visueel model 31

3.2.2 Toepassing van kwaliteitsbeelden 32

3.3 Samenvatting 35

4 Methodologische verantwoording 37

4.1 De interpretatieve benadering 37

4.2 Onderzoeksaanpak 37

4.3 De literatuurstudie en het empirisch onderzoek 38

4.3.1 De literatuurstudie 38

4.3.2 Empirisch onderzoek 39

4.4 Dataverzameling en analyse 41

4.5 Validiteit en betrouwbaarheid 42

5 Resultaten 43

5.1 Government versus Governance 43

5.2 ‘Good governance’ 48

5.3 Kwaliteitsbeelden 52

5.4 Samenvatting 56

6 Conclusie 58

7 Discussie en aanbevelingen 61

Literatuurlijst 63

Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden 66

Bijlage 2: De vragenlijsten voor de beleidsmedewerkers en - uitvoerders 68

Bijlage 3: Beschrijving van de drie gemeenten 71

# Voorwoord

Graag wil ik graag een dankwoord schrijven voor iedereen die mij gedurende dit onderzoek heeft bijgestaan.

Als eerste wil ik mijn scriptiebegeleidster mw. dr. M.H. Winnubst bedanken voor haar betrokkenheid en begeleiding. In december begon het denkproces over het onderwerp van de scriptie. Toen het onderwerp gekozen was volgden er vele mail-conversaties, telefoongesprekken en afspraken welke hebben bijgedragen aan de scriptie. Ook door informele gesprekken en afspraken met studiegenoten bleef ik gemotiveerd doorwerken aan mijn scriptie. Hiervoor wil ik Maayke van Berkum, Britt Ootes en Merel Godschalk bedanken.

Daarnaast wil ik alle collega’s van IPR Normag bedanken, waar ik met veel plezier het grootste gedeelte van mijn scriptie heb geschreven. In het speciaal wil ik Paul de Bruin bedanken voor zijn betrokkenheid bij het onderzoek.

Tevens wil ik mijn familie bedanken voor de steun die ze me gaven tijdens de scriptie periode. In het speciaal Coosje Brunnekreeft, Han van Wijk, Sjoerd van Wijk en Stijn van Wijk.

Als laatste wil ik graag dierbaren bedanken die mij hebben bijgestaan, waaronder Norah van Leest die de conceptversie voor een deel heeft nagekeken. En in het bijzonder wil ik Bart Hopmans bedanken voor zijn aanmoediging en inspiratie.

# Inleiding

*‘O,Waterlooplein! ’t Is mooi en lelijk tegelijk. Armoedig en toch ook weer rijk. ’t Is weemoed met een scheutje gein: Het Waterlooplein!’ [[1]](#footnote-1).*

Het Waterlooplein, het beroemde plein in Amsterdam-Centrum met een hoog vergane-glorie- gehalte. Dit lied symboliseert de situatie waarin het plein al jaren verkeert[[2]](#footnote-2). De organisatie ‘Blik op de stad’, bestaande uit Marina Meeuwisse en Vick van der Put, heeft gekeken naar de inrichting en het gebruik van het Waterlooplein en naar de mogelijkheden om deze openbare ruimte aantrekkelijker te maken voor belanghebbenden. Door onderzoek te doen, dat zich voornamelijk heeft gericht op de beleving van het plein bij verschillende belanghebbenden, kwamen ze tot creatieve en goedkope oplossingen. De aanpak van deze organisatie combineert **stedenbouwkunde, psychologie en fotografie. Dit is interessant omdat de aanpak zich richt op de beleving die mensen hebben bij openbare ruimten waarbij de kwaliteit ervan gewaarborgd wordt. Door middel van verschillende beelden van het Waterlooplein te tonen kwamen de onderzoekers achter de associaties die mensen van de openbare ruimte hadden. Aan de hand van de resultaten van het onderzoek kwamen ze met een plan om het vergane-glorie-gehalte van het plein aan te pakken, waardoor het plein ingericht en gebruikt wordt naar de smaak van bewoners en andere betrokkenen.**

**Het gebruik van beelden, zoals bij het Waterlooplein, is een manier om belanghebbenden te betrekken bij het denkproces over hoe een openbare ruimte ingericht kan worden. Op deze manier wordt gestuurd op resultaat met kwaliteitsomschrijvingen, ondersteunend door beelden (Vereniging Stadswerk Nederland, 2009, p. 11). Het communiceren via beelden van openbare ruimte is een actuele ontwikkeling bij gemeenten en daarom wordt er flink gepuzzeld op welke manier beelden het best gebruikt kunnen worden bij het voorbereiden en uitvoeren van beleid (CROW, 2010, p. 9). Op die wijze kan de kwaliteit van de openbare ruimte beheerd worden. In dit onderzoek wordt ingegaan op kwaliteitsgestuurd beheer op het gebied van onderhoud van openbare ruimte en de organisatie ervan bij drie gemeenten**

## Relevantie

Dit onderzoek is om twee redenen relevant. Ten eerste is het onderzoek maatschappelijk relevant omdat het waarborgen van kwaliteit van openbare ruimte belangrijk is voor de samenleving. Als de voorbereiding en uitvoering op het gebied van onderhoud van openbare ruimte effectief en efficiënt verloopt, hebben gemeenten met hun inwoners daar veel baat bij. Door goed onderhoud van openbare ruimte kunnen mensen zich veilig en comfortabel voelen en kunnen ze zich snel, veilig en comfortabel verplaatsen. Daarnaast is de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering via kwaliteitsbeelden een recente ontwikkeling bij verschillende gemeenten in Nederland. Onderhoudsbeleid staat in dit onderzoek centraal waarbij de onderzoeksresultaten wellicht gebruikt kunnen worden voor het bijsturen van de manier waarop het beleid gevoerd wordt bij de voorbereiding en uitvoering.

Ten tweede is het onderzoek wetenschappelijk relevant, omdat in dit onderzoek theorieën over ‘governance’ praktijken worden toegelicht en wordt bekeken hoe deze in de praktijk naar voren komen bij de voorbereiding en uitvoering van onderhoudsbeleid. Ook wordt de visualisatietechniek die gemeenten hierbij hanteren, kwaliteitsbeelden, onder de loep genomen. Hier is nog beperkt wetenschappelijk onderzoek naar gedaan.

## Vraagstelling

Het uitgangspunt voor dit onderzoek zijn twee problemen die zich voordoen met betrekking tot kwaliteitsgestuurd beheer op het gebied van onderhoud van openbare ruimte.

Ten eerste is er een probleem met de wijze waarop effectief en efficiënt onderhoudsbeleid gepleegd wordt door beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders. Het komt vaak voor dat afspraken worden gemaakt op grond van beeldkwaliteit, terwijl uitvoerende organisaties blijven werken op basis van vaste frequenties (IPR Normag, 2011, p. 27). De vraag is op welke wijze de beleidskeuze en uitvoering effectief en efficiënt wordt benaderd door beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders. Het concept ‘good governance’ wordt hiermee in verband gebracht (zie paragraaf 3.1).

Ten tweede is er een probleem in de voorbereiding en uitvoering van het onderhoudsbeleid. Er is vaak maar beperkte informatie beschikbaar bij het overwegen en uitvoeren van onderhoudsbeleid (CROW, 2010, p. 57). Gemeenten maken bij kwaliteitsgestuurd beheer keuzen over het onderhoudsbeleid van een openbare ruimte op basis van kwaliteitsbeelden die bestaan uit beelden en schaalbalken (IPR Normag, 2011, p. 27). De vraag is of deze kwaliteitsbeelden voldoende informatie verschaffen voor de beleidsmedewerkers om een beleidskeuze te maken. Ook is de vraag of de uitvoerders daar op kunnen anticiperen. De wijze waarop gemeenten geïnformeerd worden over de kwaliteit van onderhoud van de openbare ruimte door de formulering van kwaliteitseisen, waardoor uiteindelijk de ambitie voor een bepaald kwaliteitsniveau het niveau van onderhoud van een bepaalde openbare ruimte wordt bepaald. In dit onderzoek wordt in drie gemeenten, klein, middelgroot en groot, de beleidsvoorbereiding en – uitvoering van het onderhoudsbeleid met elkaar vergeleken. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de wijze waarop onderhoudsbeleid effectief en efficiënt wordt aangepakt door beleidsmedewerkers en – uitvoerders aan de hand van het gebruik van kwaliteitsbeelden.

De hoofdvraag luidt als volgt:

*Op welke wijze spelen kwaliteitsbeelden in ‘good governance’ praktijken een rol bij beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders in de voorbereiding en uitvoering van gemeentelijk onderhoudsbeleid van openbare ruimte?*

De drie deelvragen luiden als volg:

*1. Wat is het principe ‘good governance’ en hoe gaan beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders van het gemeentelijk onderhoudsbeleid om met het principe van ‘good governance’?*

*2. Hoe maken gemeenten gebruik van kwaliteitsgestuurd beheer bij het onderhoudsbeleid aan de hand van kwaliteitsbeelden?*

*3. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen beleidsmedewerkers- en uitvoerders van drie gemeenten als het gaat om onderhoudsbeleid van de openbare ruimte aan de hand van kwaliteitsbeelden?*

De eerst deelvraag heeft betrekking op hoe beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders effectief en efficiënt beleid genereren. Het principe van ‘good governance’ staat hierin centraal. Deze deelvraag wordt aan de hand van literatuur beantwoord.

De tweede deelvraag heeft betrekking op wat voor rol kwaliteitsbeelden spelen bij kwaliteitsgestuurd beheer in het gemeentelijk onderhoudsbeleid. Hierin staat het visueel model centraal. Deze deelvraag wordt ook aan de hand van literatuur beantwoord.

De derde deelvraag is een vergelijkende deelvraag. De bevindingen uit de interviews over ‘good governance’ en kwaliteitsbeelden van de beleidsmedewerkers- en uitvoerders uit drie verschillende gemeenten worden met elkaar vergeleken. **Aan de hand van de interviews** op beleids - en uitvoerend niveau **b**ij drie gemeenten die aan kwaliteitsgestuurd beheer doen wordt vergeleken wat de verschillen en overeenkomsten zijn als het gaat om ‘good governance’ en kwaliteitsgestuurd beheer van onderhoudsbeleid. Door beantwoording van de drie deelvragen kan de hoofdvraag beantwoord worden.

## Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk begint met wat kwaliteitsgestuurd beheer is. Er volgt een beschrijving van het scriptieonderwerp en welke rol kwaliteitsbeelden daarin spelen. Daarna worden concepten die centraal staan in dit onderzoek, zoals ‘effectief beleid, efficiënt beleid en kwaliteitsbeelden’, vanuit theoretisch perspectief belicht. Vervolgens worden de onderzoeksmethoden toegelicht. Daarna worden onderzoeksresultaten beschreven, waarna de conclusies worden gepresenteerd. Tot slot wordt er gereflecteerd op het onderzoeksproces en worden er aanbeveling voor verder onderzoek gedaan.

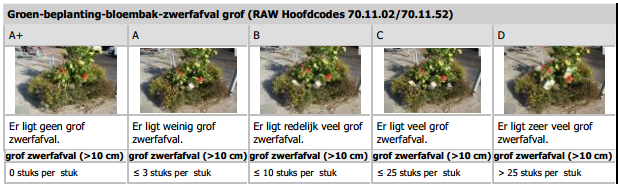
# Kwaliteitsbeelden als middel bij de voorbereiding en uitvoering van onderhoudsbeleid

De wijze waarop beleidsmedewerkers en -uitvoerders van gemeenten onderhoudsbeleid bespreken is in de loop der tijd veranderd. Het onderhoudsbeleid is veranderd van frequentie - gestuurd beheer naar kwaliteitsgestuurd beheer. Het frequentie-gestuurd beheer staat voor het behandelen van onderhoudsbeleid door middel van het aantal keer dat een uitvoerder onderhoud moet plegen bij een bepaalde openbare ruimte. En beleid dat wordt ondersteund door middel van kwaliteitsbeelden wordt ook wel ‘kwaliteitsgestuurd beheer’ genoemd. In dit hoofdstuk wordt hier verder op in gegaan. Aan de orde komen vragen als ‘Wat is kwaliteitsgestuurd beheer?’, ‘Waarom zijn gemeenten de laatste jaren overgestapt naar het gebruik van kwaliteitsbeelden?’ en ‘Hoe past kwaliteitsgestuurd beheer in de beleidscyclus als het gaat om de deelprocessen beleidsvoorbereiding en -uitvoering?’. **De technische aspecten van ‘kwaliteitsgestuurd beheer’ komen ook aan bod, waarbij de nadruk ligt op kwaliteitsbeelden. De toelichting daarvan is gebaseerd op rapporten van de Vereniging Stadswerk Nederland[[3]](#footnote-3) en CROW[[4]](#footnote-4). Dit hoofdstuk sluit af met een samenvatting.**

## ****Wat is kwaliteitsgestuurd beheer?****

**Kwaliteitsgestuurd beheer wordt omschreven als het exploiteren van openbare ruimte door het sturen op resultaat (Vereniging Stadswerk Nederland, 2009, p. 11). Het sturen naar een beleidsdoel vindt plaats aan de hand van kwaliteitsbeelden.** Figuur 2.1 (zie p. 13) is een voorstelling van hoe deze beelden eruit zien. Daarnaast bevat elk kwaliteitsbeeld een korte omschrijving. De omschrijving wordt een schaalbalk genoemd. In dit onderzoek zijn schaalbalken de tekst onder het beeld die normen van onderhoudswerkzaamheden weergeven. Deze kwaliteitsbeelden zijn geschaald aan de hand van vijf landelijke standaard niveaus: A+, A, B, C en D (CROW, 2010, p. 76). Gemeenten hebben de zorgplicht voor de openbare ruimte, zoals een park, een winkelcentrum, een straat en een plein. **Kwaliteit van openbare ruimte wordt door drie factoren bepaald. Ten eerste, het inrichten van de openbare ruimte. Ten tweede, het reguleren en stimuleren van het dagelijks gebruik Dit zijn twee factoren die zich voordoen bij het voorbeeld van het Waterlooplein. Ten derde gaat het om het onderhouden van openbare ruimte. Dit onderzoek gaat in op de derde factor die kwaliteit van openbare ruimte bepaalt.** Ter illustratie een voorbeeld: Een wijk van een gemeente bestaat uit onder andere een plein waar beplanting staat. Dit plein blijft er goed uitzien als het onkruid regelmatig wordt weggehaald en als zwerfvuil regelmatig wordt opgeruimd bij deze beplanting. Het onderhoud van het plein verschilt in het niveau van kwaliteit die gewaarborgd wordt. Er zijn twee mogelijkheden om dit te realiseren. De ene mogelijkheid is dat het onderhoudsniveau wordt uitgedrukt in frequentie. Dit wil zeggen dat er wordt uitgedrukt hoeveel keer zwerfafval opgeruimd wordt en onkruid gewied wordt in een bepaald tijdsbestek. De andere mogelijkheid is dat gemeenten ervoor kunnen kiezen om het onderhoudsbeleid te beheren door middel van het sturen op kwaliteit (Vereniging Stadswerk Nederland, 2009, p. 11). Een kenmerk voor deze laatste werkwijze is dat op resultaat gestuurd wordt met behulp van kwaliteitsbeelden (Vereniging Stadswerk Nederland, 2009, p. 11).

Een voorbeeld van hoe openbare ruimte op deze manier beheerd wordt met betrekking tot onderhoudsniveaus, ziet er als volgt uit. Bij kwaliteit A wordt een beeld getoond van de beplanting met zeer weinig zwerfvuil en de beplanting ziet er goed uit. Per 100m² is er maximaal drie stuks zwerfafval te vinden. Dit is het beeld toegelicht in de bijbehorende schaalbalk (zie figuur 2.1). Bij een kwaliteitsbeeld van kwaliteitsniveau C van dezelfde bloembak is de beplanting bezaaid met zwerfvuil. De schaalbalk voor kwaliteit C is dat er maximaal 25 stuks zwerfafval per 100m² te vinden mag zijn. Daarnaast zijn RAW (Regeling Aanbesteding Werken) bepalingen bij elk kwaliteitsniveau opgenomen. Deze bepalingen staan nauwkeurig in een handboek beschreven over op welke wijze een bepaald beeld bereikt kan worden. Deze bepalingen worden niet door elke gemeente en organisatie gebruikt (CROW, 2010, p. 33).



Figuur 2.1: Kwaliteitsbeelden: Beelden met schaalbalken (CROW, 2010, p. 76)

Als eenmaal een besluit genomen is door gemeenteraden over het kwaliteitsbeheer aan de hand van kwaliteitsbeelden van openbare ruimte op het gebied van onderhoud, wordt de uitvoering overgedragen aan een beheer- of uitvoeringsorganisatie. Het is de taak van de uitvoeringsorganisatie om de kwaliteitsbeelden te vertalen naar de uitvoering in de praktijk, waarbij de snelheid waarin het beeld van de openbare ruimte verslechtert leidend is (CROW, 2010, p. 19). Het idee is dat het makkelijker praten is over een beeld dan over een technische norm of een cijfer, want met behulp van beelden en prestatie-eisen zijn belanghebbenden binnen en buiten de organisatie beter in staat de doelstellingen en de resultaten van de verschillende onderhoudsmaatregelen te begrijpen (CROW, 2010, p. 9). In een kwaliteitsbeeld, zoals in figuur 2.1, is visuele informatie (beeld) en tekstuele informatie (schaalbalk) te zien. Deze combinatie van visuele – en tekstuele informatie wordt omschreven als een visueel model. Een model is een schematische weergave van de werkelijkheid (Schumpeter, 1954, p. 562). Een visueel model ondersteunt een manier van communiceren dat technologische grenzen en de toepassing voorbijgaat (DeFanti, Brown & McCormick, 1989, p. 12). Door het gebruik van kwaliteitsbeelden wordt vaktechnisch jargon uit de weg gegaan waardoor het kwaliteitsbeeld voor iedereen te begrijpen is (CROW, 2010, p. 20). Kwaliteitsbeelden zijn daarmee vergelijkbaar met visuele modellen. De vraag is wat de sterke en zwakke punten zijn van kwaliteitsbeelden als communicatiemiddel. Deze vraag wordt beantwoord in paragraaf 3.2.

## Ontwikkeling kwaliteitsmanagement

Wat heeft gemeenten ertoe bewogen om bij onderhoudsbeleid kwaliteitsgestuurd beheer toe te passen? En hoe is kwaliteitsgestuurd beheer onder kwaliteitsmanagement te scharen? In deze paragraaf wordt ingegaan op de beweegredenen van gemeenten om over te gaan op een systeem dat gebaseerd is op kwaliteitsbeelden bij onderhoudsbeleid.Vervolgens worden relevante aspecten van kwaliteitsmanagement toegelicht en hoe dit past in een ‘moderne gemeente’.

### Het gemeenschappelijk belang van kwaliteitsgestuurd beheer

Beheren is het zorgen voor de instandhouding van een leefbare woonomgeving die blijvend voldoet aan de eraan gestelde eisen (Vereniging Stadswerk Nederland, 2009, p. 11). Er wordt in landelijke vakbladen **gesteld dat op een betere manier gezorgd wordt voor openbare ruimte door kwaliteitsgestuurd te beheren in plaats van het frequentie gestuurd beheren (CROW, 2010 & Vereniging Stadswerk Nederland, 2009). Het beter zorgen voor een openbare ruimte houd in dat onderhoudswerkzaamheden worden gedaan, wanneer het nodig is. Er wordt gestuurd op de onderhoudskwaliteit van de openbare ruimte. Dat betekent dat uitvoerders hun onderhoudswerkzaamheden doen, wanneer de kwaliteit weg zakt naar een te laag niveau. De kwaliteit van onderhoud wordt gewaarborgd. Het gemeenschappelijke belang dat wordt genoemd is de volgende.** Het belang van het gebruik van kwaliteitsbeelden bij kwaliteitsgestuurd beheer is dat leken en experts elkaar kunnen ‘verstaan’. Op deze manier kunnen alle belanghebbenden, zoals inwoners, uitvoerende organisaties en gemeenten gemakkelijk met elkaar communiceren (CROW, 2010, p. 20). De doelstellingen uit beleidsdocumenten worden met behulp van beelden en aanvullende omschrijvingen, zoals schaalbalken of RAW bepalingen, verduidelijkt voor beleidsmedewerkers en uitvoerders. Een bijkomend sterk punt hiervan is dat beter resultaat wordt bereikt voor hetzelfde budget. Uit onderzoek is gebleken dat dit vooral voor de lange termijn geldt (Vereniging Stadswerk Nederland, 2009, p. 13). **In dit onderzoek wordt ingegaan op welke wijze onderhoudsbeleid efficiënt en effectief wordt aangepakt door gebruik te maken van kwaliteitsbeelden. Vragen die hierbij aan de orde komen zijn onder andere: Op welke wijze passen verschillende gemeenten kwaliteitsgestuurd beheer toe? En op welke manier opereren beleidsmedewerkers en -uitvoerders als het gaat om onderhoudsbeleid?**

Het kwaliteitsgestuurd beheer van openbare ruimte komt voort uit de ontwikkeling van management van publieke organisaties zoals overheden, ook wel ‘moderne gemeente’ genoemd (Vereniging Stadswerk Nederland, 2009, p. 13). Een moderne gemeente wil sturen op resultaat en wil tevens de inwoners meer betrekken bij het beheer van de openbare ruimte. Deze ontwikkeling beïnvloedt de wijze van managementvoering bij gemeenten en uitvoerende organisaties. Daarom wordt de ontwikkeling van kwaliteitsmanagement in context geplaatst met het verloop van het publieke management.

### Wat is een ‘moderne gemeente’?

De ontwikkeling van de ‘moderne gemeente’ komt voort uit de opkomst van New Public Management (NPM). Het gaat hierbij om het bedrijfsmatiger aanpakken van het bestuurlijk apparaat (Rieken, 1990, p. 3). De bedrijfsmatige aanpak wordt onderscheiden in vier typen management in het publieke domein (Noordegraaf, 2008, pp. 86-89): bedrijfsmanagement, organisatiemanagement, beleidsmanagement en politiek management. In het kader van dit onderzoek is de focus gericht op bedrijfsmanagement, als beweging van NPM, dat een planmatige aanpak kenmerkt. In andere woorden, NPM heeft als doel publieke organisaties doelbewuster, resultaatgerichter, gecoördineerder en efficiënter te maken (Noordegraaf, 2008, p. 86). In Nederland vond NPM weerklank bij lokale gemeenten, maar werd het moeilijk bevonden om NPM concreet toe te passen (Hendrik & Tops, 2003, p. 318). Dit komt doordat NPM geen eenduidige en afgebakende benadering omvat. NPM is moeilijk te omschrijven en wordt niet gezien als een duidelijk gedefinieerde benadering (Noordegraaf, 2008, p. 85). Het is een verzameling van inzichten en praktijken die als doel hebben planmatig te werk te gaan. NPM wordt ook omschreven als een ongrijpbaar concept (Dunleary, Margetts, Bastow & Tinkler, 2005, p. 469). NPM wordt voorgesteld als een sterke (en zakelijke) vorm van klantgerichtheid, maar het wordt ook gedefinieerd in termen van een interne organisatiecultuur en het gebruik van een meer individualistische en minder hiërarchische organisatie-controlemechanismen. Andere opvattingen zijn weer sterk normatief (Dunleavy et al. 2005, p. 470). NPM wordt daarmee afgeschilderd als een gespleten stroming. Vier soorten NPM zijn hierbij aan de orde (Noordegraaf, 2008, p. 88). Ten eerste ‘efficiency drive’, dat wordt omschreven als een zoektocht naar effectiviteit en efficiëntie. Ten tweede ‘downsizing & decentralization’ waarbij de nadruk ligt op flexibele organisatievormen en ten derde ‘in search of excellence’ waarbij organisatiecultuur van belang is. De vierde soort NPM oriënteert zich voornamelijk op de ‘public service’. De nadruk ligt op de kwaliteit van publieke dienstverlening, waarbij er gebruik wordt gemaakt van kwaliteitsmodellen om publieke dienstverleners verantwoordelijker te maken. Dat is gerelateerd aan kwaliteitsmanagement.

Kwaliteitsmanagement past sterk in de toepassing van kwaliteitsgestuurd beheer, waarbij wordt getracht resultaatgericht en planmatig te werken voor het leveren van kwaliteit. Kwaliteitsgestuurd beheer komt voort uit de ontwikkelingen van bedrijfsmanagement, waarvan kwaliteitsmanagement een verschijningsvorm is in de jaren ’90. Kwaliteitsmanagement wordt ook wel omschreven als ‘een op bedrijfsleest geschoeid management, gericht op effectiviteits-en productiviteitsgroei en kwaliteitsverbetering’ (Noordegraaf, 2008, p. 98). Het is het soort management waarbij het voortdurend monitoren van het oordeel van consumenten van belang is om op die manier het productiesysteem optimaal vorm te geven (Noordegraaf, 2008, p. 99). Kwaliteitsmanagement heeft op het gebied van management gevolgen voor de wijze waarop de organisatie zich op afnemers oriënteert (Noordegraaf, 2008, p. 163). In de context van dit onderzoek zijn dat de inwoners van ‘moderne gemeenten’.

‘Moderne gemeenten’ houden zich bezig met vraagstukken die gericht zijn op wat de inwoners willen en wensen. Van belang is ook of de organisatie druk ervaart om aan de wensen van de bewoner te voldoen (Noordegraaf, 2008, p. 163). Bij kwaliteitsmanagement gaat het ook over het inrichten van productiesystemen (Bovaird & Löffler, 2003, p. 314). In veel opvattingen over kwaliteitsmanagement wordt verondersteld dat de inrichting van productieprocessen kwaliteit genereert. De opvatting dat kwaliteitsmanagementsystemen worden gebruikt voor de verbetering van de dienstverlening is daarom eenduidig.

Echter, de vraag is op welke wijze worden productieprocessen ingericht en wat wordt er bedoeld met kwaliteit? Hierin zijn verschillende benaderingen zichtbaar die overeenkomen met de opvatting van Noordegraaf (2008) over kwaliteitsmanagement (p. 164). Er zijn verschillende visies over kwaliteit in overheidsorganisaties, waarbij aan de ene kant het belang van processen, output en resultaten wordt weergeven en aan de andere kant de nadruk ligt op de verwachting van burgers die leidend is voor het produceren van een kwalitatief ‘goed’ overheidsproduct (Bovaird en Löffler, 2003, p. 314). Met kwaliteitsgestuurd beheer wordt getracht deze visie op kwaliteit te waarborgen: vanuit effectieve en efficiënte processen in de overheidsorganisatie en vanuit wat de inwoner wil dat wordt bereikt met een bepaald overheidsbeleid. In dit onderzoek wordt hoofdzakelijk ingegaan op welke wijze kwaliteitsgestuurd beheer, met behulp van kwaliteitsbeelden, bijdraagt aan effectief en efficiënt onderhoudsbeleid als het gaat om beleidsvoorbereiding en - uitvoering. Om de beleidsprocessen helder in kaart te brengen wordt er gekeken naar het geheel van beleidsprocessen dat samen de beleidscyclus vormt.

## De Beleidscyclus

De beleidscyclus is in de bestuurskunde een instrument om het geheel van deelprocessen in het beleid in kaart te brengen. In deze paragraaf wordt na de toelichting op de beleidscyclus ingegaan op de twee deelprocessen die in dit onderzoek van belang zijn, de beleidsvoorbereiding en de -uitvoering. Daarnaast wordt de rol van kwaliteitsbeelden meegenomen door het toelichten van de toepassing van onderhoudsbeleid.

### De beleidscyclus en de deelprocessen

Een beleidscyclus biedt de mogelijkheid om structuur aan te brengen in een complexe omgeving (Howlett & Ramesh, 1995, p. 239). Jann en Wegrich (2007, pp. 43-62) beschrijven de verschillende processen van de beleidscyclus. Als eerste worden problemen op de politieke agenda gezet, vervolgens wordt er beleid ontwikkeld, aangenomen en geïmplementeerd. Tot slot wordt beleid beoordeeld op effectiviteit en efficiëntie. Aan de hand van de beoordeling wordt beleid teruggekoppeld of beëindigd. De beleidscyclus wordt ook gezien als een model. Rieken (1990) hangt de modelmatige beleidsbenadering aan, een bestuurskundig en bedrijfskundig perspectief op het management van de gehele beleidscyclus (p. 20). Deze ‘beleidscyclus in algemene zin’ wordt getoond met de reden dat het een overzichtelijk en schematisch beeld geeft van hoe beleidsprocessen zich tot elkaar verhouden. Daarnaast is het relevant dat het bedrijfskundige perspectief te pas komt bij het in figuur 2.2 vertoonde bestuurskundige model, omdat het aansluit bij eerder omschreven ontwikkelingen van NPM in het (lokale) beleidsveld.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  | **→** |  | Omgeving |  | **←** |  |
|  |  |  | **↓** |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  | Beleidsvoorbereiding |  |  |  |
| Externe cyclus |  |  | **↓** |  | **←** | Interne cyclus |
|  |  |  | Beleidsvorming |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
| **↑** |  |  | **↓** |  |  | **↑** |
|  | **←** |  | Beleidsuitvoering |  |  |  |
|  |  |  | **↓** |  |  |  |
|  |  |  | Beleidsevaluatie |  | **→** | Terugkoppeling |

Figuur 2.2: De beleidscyclus in algemene zin (Rieken, 1990, p. 20)

De beleidscyclus wordt als volgt omschreven (Rieken, 1990, p. 20). Als eerste ontstaat een beleidsidee of beleidsinitiatief. Dit ontstaat vanuit de omgeving van het betreffende beleidsveld (externe beleidscyclus), ofwel vanuit het beleidsveld zelf (interne beleidscyclus). Het beleidsidee wordt opgepakt door de beleidsmedewerkers, op politiek en ambtelijk niveau. In dit onderzoek wordt ingegaan op het ambtelijke niveau bij het deelproces van beleidsvoorbereiding. Daarna volgt het aaneensluitende proces van beleidsvoorbereiding, beleidsvorming, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie. Beleid wordt vervolgens teruggekoppeld, waardoor beleidsprocessen herhaald worden. Naast de beleidscyclus in algemene zin, die een overzichtelijk en eenvoudig beeld weergeeft van de deelprocessen wordt ook het optimale beleidsmodel omschreven (Rieken, 1990, p.24). Hierin worden de volgende fasen onderscheiden: ‘voorbereiden - beslissen – uitvoeren –evalueren – voorbereiden et cetera’. Hoogerwerf en Herweijer (2008) beschrijven de beleidscyclus met zijn deelprocessen als een geheel van gebeurtenissen rondom een beleid, met de volgende fasen: agendavorming, het voorbereiden (of ontwerpen), het bepalen, het in- en uitvoeren, het handhaven en het evalueren van beleid (p. 25). Deze zes deelprocessen spelen bij elk beleid die het openbaar bestuur implementeert een rol.

De processen van de beleidscycli die worden omschreven door Rieken (1990), Hoogerwerf en Herweijer (2008) en Jann en Wegrich (2007) komen in grote lijnen met elkaar overeen. Echter, er is ook kritiek geuit op de beleidscyclus. Er worden vraagtekens gezet bij de analytische differentiatie van de beleidsprocessen die in discreet gescheiden stadia en sequenten worden getoond (Jann & Wegrich, 2007, 55). De oorsprong hiervan ligt volgens hen in het feit dat vorming en uitvoering van beleid in de praktijk niet strikt gescheiden is, zowel op hiërarchisch en chronologisch gebied maar ook niet in termen van betrokken actoren. Ook de causale relatie tussen de fasen van de beleidscyclus is niet wordt meegenomen (Jann & Wegrich, 2007, p. 56). Geconcludeerd wordt dat de beleidscyclus een onrealistisch en simplistisch beeld van de werkelijkheid weergeeft. Sabatier (1999) pleit om die reden niet vast te houden aan de beleidscyclus met de strakke kaders van beleidsprocessen (p. 123). Deze kritiek wordt meegenomen in dit onderzoek.

Wanneer er wordt gekeken naar het management van de gehele beleidscyclus wordt beleid als een typisch product gezien wat eisen stelt aan de daarbij behorende productieorganisatie: de beheersing, de logistiek, de kwaliteit, de productiviteit en het management (Rieken, 1990, p. 148). Het succes van het beleid wordt voor een groot deel bepaald door de mate waarin het beleidsmanagement niet alleen de noodzaak van de gehele beleidscyclus inziet, maar vooral ook over het professionele vermogen beschikt de genoemde beleidsprocessen daadwerkelijk inhoud en vorm te geven (Rieken, 1990, p. 150). Om deze reden beperkt dit onderzoek zich tot het uitdiepen van twee deelprocessen van de beleidscyclus, want het is van belang te bekijken welke inhoud en vorm wordt gegeven door beleidsmedewerkers en -uitvoerders in de voorbereiding en uitvoering van onderhoudsbeleid.

In het kader van dit onderzoek zijn de volgende vragen relevant: ‘Wat is beleid?’ en ‘Wat is een beleidsproces?’. Beleid wordt omschreven als een manier van hoe er wordt gepraat over openbaar bestuur, waarbij het proces gepresenteerd wordt als een patroon van systematische actie georiënteerde doelen naar particuliere en collectieve zorgen (Colebatch, Hoppe en Noordegraaf, 2010, p. 11). Het regeren gaat van start wanneer de overheid een probleem herkent en besluit om iets te doen aan dat probleem (Colebatch et al., 2010, p. 15). Wat men besluit te doen wordt beleid genoemd, het gaat om de gewenste uitkomst (Colebatch et al., 2010, p. 15). Deze opvatting focust zich op het resultaat van beleid. Beleid wordt ook omschreven als het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 19). Een beleidsproces is dan het verloop van gebeurtenissen rondom beleid (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 36). Een kenmerk van een beleidsproces is dat onderlinge samenhangende handelingen plaatsvinden en dat het bestaat uit een opeenvolging van gebeurtenissen. Het beleidsproces is gericht op het managen van bepaalde beleidsuitkomsten (Colebatch et al., 2010, p. 30). Hieruit wordt opgemaakt dat beleidsuitkomsten ontstaan door opeenvolgende acties die beleidsactoren ondernemen. Beleid wordt in dit onderzoek als volgt omschreven, waarbij de focus ligt op het resultaat en de beleidsactoren: Beleid is het streven naar het bereiken van bepaalde beleidsdoelen, waarbij beleidsactoren vorm en inhoud geven aan de beleidsprocessen waardoor een bepaalde beleidsuitkomst gegenereerd wordt. Eerst wordt ingegaan op de relevante beleidsprocessen van dit onderzoek. Dit is van belang alvorens er dieper wordt ingegaan op de bijbehorende actoren die een rol spelen in de twee deelprocessen, te weten de beleidsvoorbereiding en -uitvoering.

### Beleidsvoorbereiding en -uitvoering

Als eerste wordt het deelproces beleidsvoorbereiding kort toegelicht. Volgens Hoogerwerf en Herweijer (2008) gaat het bij beleidsvoorbereiding om het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen met het oog op het te voeren beleid (p. 25). Aan de hand hiervan kunnen ambities worden geformuleerd. Hiertoe behoort ook het ontwerpen van beleid, dat wil zeggen het uitdenken, beargumenteren en formuleren van een te voeren beleid. Tot de beleidsvoorbereiding wordt ook de planning gerekend die wordt omschreven als de systematische voorbereiding van een beleid met behulp van verkregen kennis en inzichten (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 26). Het vooraf expliciet formuleren van het doel van een beleidsoperatie is van wezenlijk belang voor het welslagen ervan (Rieken, 1990, p. 27). Indien het doel niet is geformuleerd, wordt tussentijds of op enig ander moment niet vastgesteld of de veranderingsoperatie doeltreffend is en of er eventueel bijgestuurd moet worden (Rieken, 1990, p.27). Daarnaast is het van belang om de beleidsdoelen te expliciteren om te voorkomen dat tussentijds de beleidsdoelen op onduidelijke wijze verlegd worden. Daarom moet de doelstelling bewaakt worden (Colebatch et al., 2010, p. 29). Ook is het van belang om bij de onderbouwing van een beleidsvoorstel te laten zien dat het voorstel effectief, haalbaar, uitvoerbaar, efficiënt en aanvaardbaar is (Neutelings & Jansen, 1999, p. 113). Het ontwerp van beleid is daarom relevant (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 83) Daarnaast is het belangrijk om een goede analyse van het probleem te hebben, een goede onderbouwing van de beleidskeuze en een hoge mate van effectiviteit waarin het voorgestelde middel om het doel te behalen (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 85). Geconcludeerd wordt dat het deelproces van beleidsvoorbereiding redelijk eenduidig wordt omschreven. De elementen bij een beleidsontwerp die van belang zijn voor dit onderzoek om mee te nemen zijn de volgende. De eerste en belangrijke stap in het ontwerpen van beleid is dat er voldoende kennis en informatie verzameld en geanalyseerd moet worden. Zonder deze basis kunnen er geen relevante zaken uitgedacht worden om adviezen te formuleren. Aan de hand van de uitwisseling en het vergaren van kennis en inzichten door beleidsmedewerkers wordt het beleidsdoel expliciet geformuleerd. Het is van belang een beleidsdoel expliciet te formuleren, omdat het beleid dan wordt gemeten of het effectief, efficiënt, aanvaardbaar, haalbaar en uitvoerbaar is. Hoe bepaald beleid opereert in het beleidsveld hangt samen met hoe beleidsmedewerkers het beleidsdoel formuleren. In dit onderzoek wordt ingegaan op beleidsmedewerkers die door middel van kwaliteitsbeelden het beleidsdoel formuleren. In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op wat de rol is die beleidsmedewerkers innemen in termen van effectiviteit en efficiëntie van beleid (zie paragraaf 3.1.2). Nadat beleid is ontworpen wordt het vervolgens verder gevormd zodat er een besluit wordt genomen over of het beleid daadwerkelijk uitgevoerd wordt.

Hoogerwerf en Herweijer (2008) noemen beleidsuitvoering ook wel ‘de implementatie van beleid’, het toepassen van de gekozen middelen voor de gekozen doeleinden waardoor beleidsprestaties tot stand komen (p. 119). Bij beleidsprestaties is conformiteit een belangrijk begrip. Dat wil zeggen dat beleidsprestaties in overeenstemming zijn met het gestelde beleidsdoel (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 120). Een obstakel dat voorkomt bij de beleidsuitvoering, waardoor er geen conformiteit is ten opzichte van het gestelde beleidsdoel, is dat er te ambitieuze doelen worden opgelegd. Hierdoor wordt beleidsuitvoering vertraagd of helemaal niet gehaald (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 127). Daarnaast kunnen per fase van het beleidsproces verantwoordelijkheden verschillen (Rieken, 1990, p. 25). Steeds zijn verantwoordelijkheden dan ook vooraf expliciet geformuleerd worden, anders treedt verwarring op ten opzichte van de uitvoering. Het is daarom belangrijk om goed af te stemmen tussen politieke en ambtelijke verantwoordelijken (Rieken, 1990, p. 26). Op welke manier dit wordt afgestemd komt in het volgende hoofdstuk ter sprake in termen van ethisch, effectiviteit en efficiënt beleid. Voor dit onderzoek is het van wezenlijk belang om beleidsconformiteit mee te nemen. Dit wordt bereikt door de juiste inzet van beleidsactoren in de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. Beleidsactoren zijn organisaties, instituties en personen, zoals bestuurders, politici, beleidsmedewerkers, burgers, beleidsuitvoerders en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Dit onderzoek richt zich uitsluitend op de beleidsactoren in het onderhoudsbeleidsveld die voor de beleidsprocessen van voorbereiding en uitvoering relevant zijn: de beleidsmedewerkers en de beleidsuitvoerders.

### Toepassing van onderhoudsbeleid

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is toegelicht hoe kwaliteitsgestuurd beheer in zijn werk gaat met behulp van kwaliteitsbeelden. De vraag die in deze paragraaf beantwoord wordt is hoe onderhoudsbeleid in de praktijk wordt toegepast door gemeenten en hoe dit past in de processen van beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Deze toelichting is gebaseerd op het rapport van CROW. Het CROW licht twee toepassingsniveaus toe (zie figuur 2.3, p. 23). Het eerste niveau, waar ambitie en monitoring onder valt, wordt ook wel het beleidsniveau genoemd waar men kijkt naar de beleidsdoelen. Dit gaat als volgt in zijn werk. Voor een openbare ruimte wordt het beleidsdoel aangegeven, die in de beleidsvoorbereiding geformuleerd wordt. Er wordt dan eerst gemeten in hoeverre dat beleidsdoel al is bereikt bij een bepaalde openbare ruimte. Het beleidsdoel staat samengevat in een kwaliteitsbeeld. Ook wordt verwezen naar RAW bepalingen, waar voor elk kwaliteitsniveau normen worden beschreven. Na deze monitoring wordt besloten om de ambitie van het kwaliteitsniveau aan te passen of hetzelfde te laten. Het tweede niveau, waar opdracht en toezicht onder vallen, wordt het opdrachtniveau genoemd waarbij men kijkt naar de prestatie-eisen (CROW, 2010, p. 19). Aan de hand van de beleidsdoelen die zijn gesteld op beleidsniveau wordt een opdracht geformuleerd in termen van prestatie-eisen en deze worden afgebeeld in de vorm van kwaliteitsbeelden (waarbij soms wordt verwezen naar de RAW bepalingen). Ook wordt er toezicht gehouden of deze prestatie-eisen, in de vorm van een kwaliteitsbeeld, zijn gehaald.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Ambitie** | **←** | **Monitor** |
| Beleidskeuze in termen van beleidsdoelen |  | Toetsing of beleidsdoelen zijn gehaald |
| **↓** |  | **↑** |
| **Opdracht** |  | **Toezicht** |
| Formulering in termen van prestatie-eisen | **→** | Controle of prestatie-eisen gin gehaald |

Figuur 2.3: Toepassing CROW in het onderhoudsbeleid (CROW, 2010, p. 19)

De structuur van dit onderzoek is gebaseerd op de bovenstaande praktijk gerichte model. Het deelproces van beleidsvoorbereiding, dat op het beleidsniveau opereert, wordt in dit onderzoek meegenomen. En het deelproces van beleidsuitvoering, dat op opdrachtniveau opereert, wordt meegenomen in dit onderzoek. De toepassing van ‘beleidskeuze in termen van beleidsdoelen’ wordt op ambtelijk niveau bekeken. De toepassing van de ‘formulering in termen van prestatie-eisen’ wordt bij uitvoerende organisaties bekeken.

## Samenvatting

Tot slot een kort overzicht van relevante aspecten doe uit dit hoofdstuk naar voren komen. Kwaliteitsbeelden zijn vergelijkbaar met visuele modellen. Deze worden onder andere gebruikt voor het ontwerpen en uitvoeren van onderhoudsbeleid van openbare ruimte door beleidsmedewerkers en - uitvoerders. De ontwikkeling van NPM is van belang geweest bij de ontwikkeling van kwaliteitsmanagement. Deze uitgangspunten zijn terug te vinden in het hanteren van kwaliteitsbeelden in onderhoudsbeleid. De deelprocessen van de beleidscyclus en de beleidscyclus zijn eenduidig omschreven, maar wetenschappers zijn verdeeld over het gebruik ervan. Processen uit de beleidscyclus zijn niet strikt gescheiden, maar lopen in elkaar over en bevatten causale relaties. Het inhoud en vorm geven aan de deelprocessen voorbereiding en uitvoering in de beleidscyclus door beleidsmedewerkers en - uitvoerders wordt in dit onderzoek als leidend beschouwd. De toepassing van het onderhoudsbeleid wordt vanuit een landelijke standaard van CROW bekeken, waarbij de voorbereiding en uitvoering van onderhoudsbeleid centraal staat. Het onderzoek wordt verricht bij drie gemeenten.

In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op welke wijze beleidsmedewerkers en - uitvoerders in het onderhoudsbeleidsveld staan, waarbij kwaliteitsbeelden als middel wordt gehanteerd om beleid te ontwerpen en te implementeren. In bijlage 3 staat beschreven hoe bovenstaande aspecten bij drie gemeenten terug te zien zijn en welke achtergrond de drie gemeenten hebben met betrekking tot kwaliteitsgestuurd beheer.

# Hoe kunnen beleidsmedewerkers en – uitvoerders effectief en efficiënt opereren in het onderhoudsbeleidsveld met het gebruik van kwaliteitsbeelden?

Het onderhoudsbeleid wordt in dit hoofdstuk bekeken vanuit twee deelprocessen van de beleidscyclus: de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. De focus ligt bij de wijze waarop beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders in het onderhoudsbeleidsveld opereren met behulp van kwaliteitsbeelden. De literatuur die wordt toegelicht richt zich onder andere op wat effectief en efficiënt beleid is wanneer publieke organisaties planmatig en resultaatgericht werken. Deze aanpak wordt gekenmerkt als een bedrijfsmatige manier van werken waarin er met verschillende partijen wordt samengewerkt om beleidsdoelen te bereiken door middel van zogenoemde ‘governance’ praktijken. In de eerste paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag wat ‘good governance’ is en hoe beleidsmedewerkers en – uitvoerders daarmee omgaan, wat aansluit bij de eerste deelvraag van dit onderzoek. Vragen die daarbij aan de orde komen zijn onder andere de volgende: Wat zijn de belangrijkste verschillen tussen ‘government’ en ‘governance’? Welke roltypen kunnen door beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders worden vervuld? Wat zijn de belangrijkste kenmerken van ‘governing good’ en van ‘governing well’? En tot slot, hoe kan ‘good governance’ bereikt worden? In de tweede paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag hoe kwaliteitsbeelden gebruikt worden, wat aansluit bij de tweede deelvraag van het onderzoek. De vraag die daarbij aan de orde komt is de volgende: Welke sterke en welke zwakke punten hebben kwaliteitsbeelden? Dit hoofdstuk sluit af met een samenvatting.

## Hoe bereiken beleidsmedewerkers en - uitvoerders ‘good governance’?

Beleidsmedewerkers en -uitvoerders spelen als beleidsactoren in de ‘governance’ praktijk een grote rol. Zij geven vorm en inhoud aan beleid of voeren dit uit. In deze paragraaf wordt eerst het verschil tussen ‘government’ en ‘governance’ behandeld. Bij ‘good governance’ wordt onderscheid gemaakt tussen ‘governing good’ en ‘governing well’.

### ‘Government’ en ‘Governance’

Zoals in het vorige hoofdstuk naar voren is gekomen, is een bedrijfsmatige aanpak in het openbaar bestuur een ontwikkeling die zich op alle niveaus voordoet. De bedrijfsmatige aanpak betekent dat vraagstukken in de publieke sector vanuit een management optiek worden benaderd. Uitgangspunt is de vraag of met een planmatige, resultaatgerichte, efficiënte en effectieve manier van werken beleidsdoelen bereikt kunnen worden. Dit staat haaks tegenover het traditionele ‘government’, waarbij wordt vastgehouden aan strikte structuren en processen (Van Kersbergen en Van Waarden, 2004, p. 146). Het draait bij ‘government’ om de manier waarop een beleidsdoel wordt bereikt. Daarom wordt er bij traditioneel beleid sterk op toegezien dat regels worden gehandhaafd, zodat een beleidsdoel volgens de strakke structuren en processen wordt behaald. Een kritiekpunt dat zich uit bij een bedrijfsmatige aanpak in het openbaar bestuur, is dat deze manier niet werkt vanwege politieke belangen die bij issues een belangrijke rol innemen (Stoker, 1998, p. 19). Beleid wordt niet eenduidig benaderd door uitsluitend procesmatig te werk te gaan, zoals bij de beleidscyclus, vanwege de complexiteit en ambiguïteit van politieke issues vanuit de omgeving. Echter, om vorm en structuur te geven aan de complexiteit en ambiguïteit van de issues is de procesmatige benadering van openbaar bestuur wel nuttig. Vanuit dat standpunt wordt in dit onderzoek dieper ingegaan op de deelprocessen van beleidsvoorbereiding en -uitvoering, waar beleidsmedewerkers en - uitvoerders hun rol in vervullen. In het verlengde van het bovenstaande wordt de bedrijfsmatige aanpak omschreven als een ontwikkeling die zich voordoet in (lokale) besturen waarbij de visie van openbaar bestuur verandert naar een meer planmatig en resultaatgericht uitgangspunt van beleid dan voorheen, waarbij er rekening moet worden gehouden met de actoren in het beleidsveld. Dit wordt ‘governance’ genoemd (Stoker, 1998, p. 20, Van Kersbergen & Van Waarden, 2004, p. 151). Gemeenschappelijke karakteristieken van ‘governance’ en van ‘government’ worden hieronder uiteengezet.

Een eerste karakteristiek van ‘governance’ is dat bij de meeste benaderingen het beleidsnetwerk een belangrijke positie inneemt en er voor beleidsactoren in dat netwerk een belangrijke rol is weggelegd. Beleidsnetwerken zijn sociale systemen waarbinnen actoren op een bepaalde manier met elkaar interacteren en communiceren over een bepaald beleidsissue in een complexe omgeving (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 236). Door het beleidsnetwerk, dat bestaat uit actoren met elk hun politieke belangen, worden beleidsprocessen gevormd (Stoker, 1998, p. 20). Bij traditioneel beleid is het netwerk niet of minder van belang.

Een tweede karakteristiek van ‘governance’ is dat de nadruk ligt op processen die veel voorkomen in de private sector en die tegenover traditionele beleidsprocessen staan. Private processen waar op gedoeld wordt zijn het onderhandelen, het overleggen en het samenwerken in een beleidsnetwerk. De essentie van ‘governance’ is dat de focus van bestuursmechanismen niet op autoriteit en controle berusten (Stoker, 1998, p. 17).Dit staat tegenover het traditionele orgaan waar commando, controle en dwang wordt uitgestraald en gehanteerd (Van Kersbergen & Van Waarden, 2004, p. 153). ‘Government’ wordt gekarakteriseerd als een orgaan dat de mogelijkheid heeft om besluiten te nemen en de capaciteit heeft om deze besluiten af te dwingen (Stoker, 1998, p. 17).

De derde karakteristiek van ‘governance’ heeft als uitgangspunt dat de creatie van orde, die niet vanuit het openbaar bestuur opgelegd worden, het resultaat is van de interactie van de multiplexiteit van ‘governing’ en van de beleidsactoren. ‘Governing’ is daarmee de werkwoordsvorm van ‘governance’. Hierin wordt verwezen naar een niet-hiërarchische wijze van bestuur (Mayntz, 2003, p. 2). Rhodes (2001) omschrijft ‘governance’ als een verandering in de betekenis van ‘government’, dat refereert aan veranderende processen van besturen en van geordende regels en het refereert ook naar de nieuwe methode van de manier waarop de maatschappij wordt geregeld (p. 653). Door patronen in een sociaal politiek systeem ontstaat een resultaat of uitkomst door de interactie en de maatregelen die actoren nemen (Rhodes, 2001, p.657). Het traditionele beleid staat hier lijnrecht tegenover, omdat daar van vaste beleidsprocessen wordt uitgegaan die hun oorsprong vinden in de beleidscyclus (zie paragraaf 2.3).

De vierde karakteristiek van ‘governance’ is dat complexe structuren kenmerkend zijn. De reden hiervoor is dat beleidsactoren reflecteren op de complexe omgeving waardoor er complexe patronen en processen tot stand komen (Stoker, 1998, p. 19). Bij ‘traditioneel beleid’ zijn strakke structuren kenmerkend, naast de vaste processen. Beleid wordt dan volgens een vast stramien behandeld (Van Kersbergen & Van Waarden, 2004, p. 146).

De vijfde karakteristiek van ‘governance’ is dat actoren in een beleidsnetwerk afhankelijk zijn van elkaar. Naast het feit dat actoren erkennen dat ze afhankelijk zijn van elkaar is het ook mogelijk dat ze op een zelfstandige manier de vrijheid nemen om beleid op hun eigen manier in te vullen. Hierdoor kunnen grenzen en verantwoordelijkheden vervagen voor de aanpak van een bepaald beleid (Stoker, 1998, p. 19). Het traditionele beleid bestaat uit ‘autoritaire’ actoren. Deze actoren hanteren controle, dwang en commando dat zich uit in autoritair gedrag (Stoker, 1998, p. 19).

Uit het bovenstaande wordt geconcludeerd dat bij ’governance’ bedrijfsmatige managementconcepten worden toepast in het beleidsveld. Daartegenover staat ‘government’, waar traditioneel beleid gevoerd wordt. Wanneer er drie of meer karakteristieken bij een gemeente in het onderzoek wordt waargenomen is er sprake van overwegende ‘governance’ praktijken. In tabel 3.1 is het bovenstaande weergegeven..

|  |  |
| --- | --- |
| **Traditioneel beleid:** | **Modern beleid:** |
| *‘Government’* | ‘*Governance’* |
| Beleidsnetwerk niet of minder van belang | Beleidsnetwerk van belang |
| Controle, dwang, commando | Onderhandeling, samenwerking, overleg |
| Vaste beleidsprocessen (de beleidscyclus) | Complexe beleidsprocessen (complexe omgeving) |
| Strakke structuren | Complexe structuren |
| Autoritaire actoren | Afhankelijke actoren |

Tabel 3.1: Karakteristieken van traditioneel en modern beleid, gebaseerd op Hoogerwerf & Herweijer (2008), Van Kersbergen & Van Waarden (2004), Mayntz (2003), Rhodes (2001) en Stoker (1998)).

In dit onderzoek wordt efficiëntie en effectiviteit van onderhoudsbeleid vanuit twee invalshoeken benaderd vanuit het moderne beleid. Namelijk bij ‘governance’ praktijken wordt onderscheid gemaakt in ‘governing good’ en ‘governing well’ (De Graaf &Van der Wal, 2010). ‘Good governance’ wordt in de jaren ‘90 in toenemende mate toegepast in westerse landen die worstelen met de uitvoering van ‘governance’. Als de traditionele structuren van ‘government’ zich niet meer bezig houdt met het verbeteren van het systeem, dan zijn het de inwoners die aangeven of zij beleid wel of niet goed vinden, of dat beleid wel of niet werkt. Als er vanuit de stroming van NPM wordt gekeken naar de efficiëntie en effectiviteit van beleid wordt door ‘good governance’ het bereik met inwoners bevorderd, waardoor relevante publieke issues aan de oppervlakte komen (De Graaf & Van der Wal, 2010, p. 623). Bij ‘good governance’ gaat het om het onderscheid van integriteit (‘public ethics’) enerzijds en effectiviteit en efficiëntie anderzijds. Bij integer beleid wordt rekening gehouden met ‘public ethics’ en verwijst naar ‘governing good’. Het effectief en efficiënt handelen als openbaar bestuur wordt ‘governing well’ genoemd. De reden dat is gekozen voor het toepassen van dit onderscheid is om te verduidelijken op welke wijze beleidsactoren beleid kunnen benaderen. Op deze manier is er een helder overzicht van hoe beleidsmedewerkers en - uitvoerders in het onderhoudsbeleidsveld effectief en efficiënt kunnen opereren, waarin er ook rekening wordt gehouden met ethiek in het beleidsveld (zie tabel 3.2).

Terwijl bij ‘governing good’ *‘public ethics’* een belangrijk rol spelen en ‘governing well’ wordt omschreven als effectief en efficiënt beleid, is een moeilijkheid bij ‘good governance’ de balans te vinden tussen ethisch beleid en effectief en efficiënt beleid (De Graaf & Van der Wal, 2010, p. 625). Uit onderzoek blijkt dat het procesmatige en rationele ‘governing well’ overheerst (De Graaf & Van der Wal, 2010, p. 628). De reden hiervoor is dat de benadering van ‘governing well’ rationeel en procesmatig van aard is. Dit soort beleid is makkelijker te implementeren en te controleren dan het ‘ethische beleid’(zie 3.1.3).

|  |  |
| --- | --- |
| **'Good Governance'** | |
| 'Governing Good' | 'Governing Well' |

Tabel 3.2: ‘Good governnance’ = ‘governing good’ + ‘governing well’ (De Graaf & Van der Wal, 2010, p. 625).

Alvorens verder op het onderscheid tussen ‘governing good’ en ‘governing well’ wordt ingegaan, worden de beleidsactoren die voor dit onderzoek relevant zijn kort toegelicht.

### De beleidsmedewerker en de beleidsuitvoerder

Zoals in het voorgaande is aangegeven speelt bij ‘governance’ het beleidsnetwerk een grote rol, waarin beleidsactoren de patronen bepalen en processen vormengeven in het beleidsveld waarin beleidsmedewerkers en -uitvoerders centraal staan. Bij beleid ligt niet de nadruk op hoe belanghebbenden samen het gewilde resultaat bereiken, maar hoe de interactie tussen de participanten plaatsvindt die dan tot een beleid komen over een bepaald issue (Colebatch et al., 2010, p. 15). Het beleid is afhankelijk van de context en van de perspectieven van de belanghebbenden (Colebatch et al., 2010, p. 15). Van belang is te weten dat het beleidsnetwerk niet neutraal is, want het bevat perspectieven en contexten. De beleidsuitvoerbaarheid is een onderdeel van het beleidsnetwerk en bevat experimentele kennis (Colebatch et al., 2010, p. 18). In een beleidsproces speelt vrijwel altijd meer dan één actor een rol, dat maakt een beleidsproces een multi-actor proces (Rieken, 1990, Colebatch et al., 2010). Zoals eerder aangegeven staan in dit onderzoek beleidsmedewerkers en –uitvoerders centraal. Zij creëren betekenis in ambigue en betwiste omgevingen, waar de uitkomst verenigbaar met de verschillende afspraken van de verschillende betrokkenen zijn (Colebatch et al., 2010, p. 235). De rol die beleidsmedewerkers en -uitvoerders in het beleidsveld innemen worden gevormd vanuit de eigen perspectieven, ethos, standaarden, vaardigheden en prikkels die zij ervaren (Salamon, 2000, p. 1613). In het onderstaande wordt eerst de beleidsmedewerker en daarna de beleidsuitvoerder toegelicht.

#### De beleidsmedewerker

Op welke wijze kunnen beleidsmedewerkers een ‘goed ontwerp’ van beleid bewerkstelligen? Vanuit de literatuur kunnen daarvoor twee verschillende maatstaven worden gehanteerd: de rationaliteit en de legitimiteit van beleid (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 84). Rationaliteit van beleid wordt opgevat in de zin van hoe redelijk beleid is, onder andere in hoeverre beleid bestand is tegen kritiek. Legitimiteit wordt omschreven als hoe aanvaardbaar het beleid is. Uit onderzoek blijkt dat in het bijzonder aspecten van legitimiteit van belang zijn voor het beoordelen van de kwaliteit van beleidsvoorstellen (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 85). Zowel rationaliteit en legitimiteit komen overeen met het onderscheid van de praktische invalshoek van het benaderen van beleid en de ethische invalshoek, het onderscheid van ‘governance’ praktijken. Hier wordt later op ingegaan (zie 3.1.3). De belangrijkste taak van beleidsmedewerkers is, zoals het multi-actor proces betaamt, om te interacteren met belanghebbenden in het beleidsveld (Colebatch et al., 2010, p. 15). Het gaat er om dat kennis en informatie wordt gedeeld, om de meningsvorming bij alle betrokkenen te ondersteunen zodat iedereen een bijdrage levert aan het ontwerp van het beleid (Edwards, 2001, p. 128).

Er kunnen vier typen beleidsmedewerkers worden onderscheiden (Edwards, 2001). Het eerste type beleidsmedewerker functioneert als een doorgeefluik in de contacten met zijn omgeving en tracht op die manier het proces te ondersteunen (*procesondersteuner*). Het tweede type beleidsmedewerker richt zich op zijn eigen deskundigheid en de deskundigheid van zijn afdeling (*expert*). Het derde type beleidsmedewerker richt zich op het bereiken van een redelijk compromis met de andere betrokkenen (*onderhandelaar*). Het vierde type beleidsmedewerker tracht met anderen tot een gezamenlijke probleemdefinitie en probleemaanpak te komen (*verbinder*).

Terwijl het eerste en tweede type beleidsmedewerker vanuit een interne positie handelt, is het derde en het vierde type beleidsmedewerker meer gericht op de externe omgeving. De eerste twee typen passen bij de traditionele vorm van beleid, waarbij interactie met de omgeving niet of nauwelijks een rol speelt. De laatste twee typen beleidsmedewerkers passen meer in de ‘governance’ stroming, waarbij onderhandeling, samenwerking en overleg een voorwaarde is voor het ontwerpen van beleid dat over een breed draagvlak moet beschikken om legitimiteit te verwerven. Belemmeringen die zich kunnen voordoen bij het ontwerpen van beleid is voornamelijk gericht op het rolgedrag van beleidsmedewerkers (Edwards, 2001, p. 144). Om die reden richt dit onderzoek zich op welke rol de beleidsmedewerker inneemt in het beleidsveld en of dit overeenkomt met ‘government’ of ‘governance’ praktijken.

#### De beleidsuitvoerder

Voor de beleidsuitvoerder is het van belang om vrijheid in en verantwoordelijkheid te krijgen voor de uitvoering van het beleid waarover zij meer kennis beschikken dan (lokale) besturen van de gemeente. De uitvoerder weet immers wat er moet gebeuren om het probleem op te lossen in de praktijk (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 131). Succesvolle beleidsimplementatie gaat namelijk gepaard met de voorwaarde dat één organisatie aangewezen is voor de uitvoering van beleid die niet afhankelijk is van andere partijen of personen naast de opdrachtgever (de gemeente), zodat een heldere en rationele beleidsuitvoering plaatsvindt. Echter, na verloop van tijd komt het voor dat communiceren met de opdrachtgever standaard wordt voor het afhandelen van zaken of voor het nemen en motiveren van beslissingen (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 130). Deze standaardisering van werkwijze zijn vaak informeel van aard, maar kunnen ook geformaliseerd worden in beleidsregels en interne werkinstructies bij de uitvoerende organisatie. Dit leidt tot te weinig vrijheid voor de beleidsuitvoerder in het uitvoeren van beleid. Een andere voorwaarde voor succesvolle beleidsimplementatie is dat volledig begrip moet zijn van doeleinden, want gebrekkige kennis van het beleid vanuit de beleidsmedewerker leidt tot een interpretatie van de situatie die op eigen inzichten is gebaseerd, zodat er wellicht geen overeenstemming van beleidsprestaties met de gestelde beleidsdoelen bereikt wordt (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 131). Aan de andere kant, als er veel vrijheid vanuit de opdrachtgevers kant wordt gegeven aan de beleidsuitvoerder om bepaald beleid uit te voeren, is volledig begrip en legitimiteit minder van belang. Ook hier spelen de verschillende invalshoeken van rationaliteit en legitimiteit weer een rol.

In literatuur over beleidsimplementatie is de rol van de uitvoerder onderbelicht (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 131). In dit onderzoek wordt het onderscheid dat gemaakt is voor de beleidsmedewerker ook toegepast op de uitvoerder. Er wordt hierbij van uitgegaan dat bij beide actoren soortgelijke typen voorkomen. Zoals in het bovenstaande naar voren is gekomen passen het eerste en het tweede type, de procesondersteuner en de expert, bij het traditionele beleid (Edwards, 2001). ‘De onderhandelaar’ en ‘de verbinder’ passen bij het ‘moderne beleid’. Van deze laatste twee typen wordt in dit onderzoek van verwacht die tegen te komen in het beleidsveld waar dit onderzoek plaatsvindt, het onderhoud van de openbare ruimte. Hieronder een overzicht van de vier verschillende roltypen van een beleidsmedewerker en een beleidsuitvoerder (zie tabel 3.3).

|  |  |
| --- | --- |
| **Traditionele rol beleidsmedewerker en beleidsuitvoerder** | **Moderne rol beleidsmedewerker en beleidsuitvoerder** |
| Procesondersteuner | Onderhandelaar |
| Expert | Verbinder |

Tabel 3.3: De traditionele en moderne rollen van de beleidsmedewerker en - uitvoerder (Edwards, 2001, p. 128).

De discussie die centraal staat in beleidswetenschap is hoe conflicterende issues het best benaderd kunnen worden. Als de issues door middel van integer beleid worden benaderd, komen er ‘*public ethics*’ aan de orde bij de beleidsmedewerker en -uitvoerder. Tevens wordt er procesmatig effectief en efficiënt gereageerd door een beleidsmedewerker en -uitvoerder op een kwestie (de Graaf & van der Wal, 2010, p. 623). Wanneer de beleidsmedewerker en de beleidsuitvoerder als onderhandelaar of verbinder worden omschreven, wordt bekeken op wat voor manier ethisch, effectief en efficiënt geopereerd wordt in de ‘governance’ praktijk. Het onderscheid van ‘governing good’ en ‘governing well’ wordt in het onderstaande verder toegelicht.

### Wat is ‘good governance’?

Eerst wordt een viertal kenmerken van ‘governing good’ beschreven en vervolgens een vijftal kenmerken van ‘governing well’.

#### ‘Governing good’

‘Governing good’ wordt omschreven als een vorm van besturen door middel van aspecten die ingaan op ethiek, integriteit, waarden, democratie en legitimiteit. Ethisch regeren heeft betrekking op het maatschappelijk vertrouwen en de steun die wordt verkregen vanuit de samenleving (De Graaf & Van der Wal, 2010, p. 625). Er wordt in dit onderzoek vooral ingegaan op de ethiek in het beleidsveld, omdat er vanuit de beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders wordt bekeken op welke wijze ethiek een rol speelt in de beleidsvoorbereiding en uitvoering. Ethiek in het beleidsveld is van belang, vanwege het waarborgen van legitimiteit van beleid. Dit wil zeggen dat het belangrijk is dat beleid door iedereen geaccepteerd dient te worden, want dan voorkomt discussie over beleid en bewerkstelligd daarmee draagvlak. Ethisch beleid wordt gezien als onderdeel van democratie. Vier kenmerken van de ‘ethische beleidsmedewerker en beleidsuitvoerder’ die ‘governing good ’ toepassen zijn relevant voor dit onderzoek.

Ten eerste is het van belang om als overheidsinstantie, zoals een gemeente of een uitvoerende organisatie, vertrouwen uit te stralen, want op die manier wordt legitimiteit van beleid door de burgers bepaald (De Graaf & Van der Wal, 2010, p. 626). De paradox is dat een overheidsinstantie die eerlijkheid en vertrouwen wil uitstralen dan elke integriteitsschending meldt, waardoor het vertrouwen en de perceptie van de burger in de overheidsinstantie afneemt. Daarnaast is het niet alleen belangrijk voor een overheidsinstantie om vertrouwen uit te stralen, maar ook voor de beleidsmedewerker en voor de beleidsuitvoerder die in de overheidsinstantie opereren (de Graaf & van der Wal, 2010, p. 626). De publieke opinie over de uitstraling van de beleidsmedewerker en uitvoerder van eerlijkheid, vertrouwdheid en persoonlijke integriteit speelt daarbij een belangrijke rol. Als de beleidsmedewerkers en uitvoerders hierin niet de vrijheid krijgen om dat uit te stralen, wordt er geen draagvlak vanuit de publieke opinie verwacht. De manier waarop de beleidsmedewerker en beleidsuitvoerder de ruimte krijgen om eerlijkheid, vertrouwdheid en persoonlijke integriteit uit te stralen is daarom een relevant punt.

Ten tweede zijn manieren van denken door beleidsmedewerkers en uitvoerders consistent met de normen en waarden van de democratische traditie. Dit houdt in dat een andere opvatting bestaat over regels. Deze ethische regels staan vast in de grondbeginselen van een democratie die in wetboeken zijn toegelicht (Torp, 1994, p. 70). Het routinematig verbreken van regels gaat daarmee gepaard, omdat het anders lastig is om publieke doelen te bereiken (Torp, 1994, p. 71). Daarom is het van belang voor beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders om zich op het gebied van beleid de vrijheid te voelen om eigen keuzes te kunnen maken (Torp, 1994, p. 71). Ten aanzien van meer vrijheid kunnen beleidsmedewerkers creatiever en ondernemender optreden wanneer ze zich oriënteren op een publiek doel. Op een dergelijk moment worden ze geconfronteerd met een dilemma: als beleidsmedewerker of -uitvoerder moet je je houden aan regels die wettelijk zijn vastgesteld, maar het te strak vasthouden aan regels belemmert de vooruitgang van beleid. Omdat de beleidsmedewerker en beleidsuitvoerder zich steeds minder verbonden voelen aan regels in een ‘governance’ praktijk is ethiek daarmee een steeds belangrijkere rol gaan spelen (Torp, 1994, p. 71). Kortom, het gaat om de ruimte die beleidsmedewerkers en uitvoerders hebben om creatief en ondernemend te kunnen opereren in het beleidsveld.

Ten derde staat ethiek in het beleidsveld in verband met de persoonlijke overtuiging van de beleidsmedewerker en uitvoerder. Bijvoorbeeld, als er over een mislukking van beleid wordt gesproken is het niet verwonderlijk dat de beleidsmedewerker in de verleiding komt om persoonlijke overtuigingen te vervangen voor publieke overtuigingen (Torp, 1994, p. 71). Wanneer dit gebeurt, is het beleid van de beleidsmedewerker of de -uitvoerder weinig doortastend, omdat telkens wordt meegegaan met de dynamische en onzekere omgeving die bestaat uit publieke overtuigingen. Ook komt het vaak voor dat ethiek gebaseerd wordt op ‘common sense’, terwijl gezond verstand voor ieder persoon verschild. Maar het risico is dat te veel vertrouwen op eigen persoonlijke overtuigingen tot gevolg heeft dat beleid te veel op het eigen inzicht van de beleidsmedewerker wordt ingericht. Het gaat er daarom om dat beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders de ruimte hebben om persoonlijke en publieke overtuigingen in beleid mee te nemen.

Ten vierde handelen beleidsmedewerkers en -uitvoerders naar wat van de gemeente verwacht wordt, maar is het luisteren naar de burger ook belangrijk. In dat geval wordt een ethische keuze gemaakt door de beleidsmedewerker en de - uitvoerder die gebaseerd is op wat hij of zij belangrijker vindt om aan de verwachtingen te voldoen, van de burger of van de gemeente. Publieke waarden zijn bindend en verplicht voor de beleidsmedewerkers en -uitvoerders om te volgen. Daarom is er veel communicatie over en weer met het publiek nodig (Torp, 1994, p. 72). Dit staat ook bij ‘governance’ centraal (zie ook Davis en West, 2009, p. 2). Publieke waarden kennen geen vaste patronen, maar verschillende vormen die constant in wisselwerking staan met hoe beleidsmedewerkers handelen. Immers, verantwoordelijk bestuur en management is alleen mogelijk wanneer er aandacht wordt besteed aan alle belanghebbenden van beleid (Siebens, 2002, p. 109). Het gaat er om dat beleidsmedewerkers en uitvoerders de ruimte hebben om te handelen naar wat van de burger en van de gemeente verwacht wordt. In het kort samengevat komen de vier kenmerken voor ethische beleidsmedewerkers en -uitvoerders bij ‘governing good’ op het volgende neer (zie tabel 3.4).

|  |  |
| --- | --- |
| 'Good Governance' | |
| 'Governing good' | 'Governing well' |
| 1. Eerlijkheid, vertrouwdheid en integriteit |  |
| 2. Creatief en ondernemend |  |
| 3. Persoonlijke en publieke overtuigingen |  |
| 4. Verwachting van burger en gemeente |  |

Tabel 3.4: Kenmerken van ‘Governing good’ ( Davis & West, 2009, De Graaf & Van der Wal, 2010, Siebens, 2002, Torp, 1994).

Zoals in 3.1.1 beschreven is er een balans nodig tussen ‘*public ethics*’ en het procesmatig handelen door beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders. Wanneer deze balans gevonden is door de gemeente en de uitvoerende organisatie is er sprake van ‘Good Governance’, ook wel efficiënt en effectief onderhoudsbeleid. Daarom wordt vanuit een procesmatige manier de effectiviteit en efficiëntie van beleid belicht, het ‘governing well’.

#### ‘Governing well’

Zoals in 3.1.1 beschreven gaat ‘governing well’ over het behalen van de gestelde beleidsdoelen door beleidsprocessen zo effectief en efficiënt mogelijk te doorlopen (De Graaf & Van der Wal, 2010, p. 625). Een beleidsvoorstel wordt beoordeeld aan de hand van aspecten van legitimiteit en politieke haalbaarheid (‘public ethics). En ook wordt bekeken of een beleidsvoorstel binnen de rationeel gestelde doelstellingen past en of het financiële haalbaarheid genereert (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 85) Beleid in alle vormen en maten ontstaat in eerste instantie om een issue op te lossen. Maar wat is effectief en efficiënt beleid precies? En wat voor betekenissen geven de beleidsmedewerker en de uitvoerder aan effectief en efficiënt beleid? Effectief en efficiënt beleid wordt omschreven als: ‘Beleid dat zorgvuldig is voorbereid, uitvoerbaar is en handhaafbaar is’. Het beleid wordt effectief (doeltreffend) en efficiënt (doelmatig) uitgevoerd. Dat wil zeggen dat het overheidsbeleid een daadwerkelijke bijdrage levert aan het bereiken van de doelen en dat de kosten in een goede verhouding staan tot de baten’ (Algemene Rekenkamer, 2010, p. 11). Hieronder wordt eerst effectief beleid toegelicht en daarna efficiënt beleid vanuit de invalshoek van beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders.

#### Effectief beleid

Doeltreffend beleid levert een bijdrage aan het bereiken van de gestelde doelen. Effectiviteit is een kenmerk van het machinematig functioneren. Andere kenmerken zijn: betrouwbaarheid, doelmatigheid en beheersbaarheid (van Diest, 2010, p. 32). Tevens is er een aantal eisen voor een effectief doel, waarvan de belangrijkste is dat een doel stabiel moet zijn, dat het doel produceerbaar dient te zijn en dat het doel specifiek en beheersbaar moet zijn (van Diest, 2010, p. 33). Echter, wanneer doeleinden van het beleid worden bereikt wil het nog niet zeggen dat het beleid effectief is (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 168). Ook is het een omgekeerde mogelijk, dat het beleid wel effectief was, maar daarmee alleen de verslechtering heeft beperkt die door andere factoren wordt veroorzaakt (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 168). Daarom is het voor de beoordeling van effectief beleid belangrijk vast te stellen wat de bijdrage van de ingezette beleidsmiddelen zijn geweest (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 168). In dit onderzoek wordt daarom gekeken naar het middel om onderhoudsbeleid te vormen en uit te voeren, de kwaliteitsbeelden, die de onderhoudsdoelen zo effectief mogelijk bereiken. Het gaat hier om ‘collaborative modeling’. In de literatuur worden drie uitgangspunten aangegeven voor effectief beleid dat wordt bereikt door middel van ‘collaborative modeling’ (Cockerill, Daniel, Malczynski & Tidwell, 2009, p. 211). ‘Collaborative modeling’ wordt vergeleken met de opzet van kwaliteitsbeelden, omdat het uitgangspunt van dit instrument is om meerdere belanghebbenden, zoals de beleidsmedewerker en de -uitvoerder, dichter bij elkaar te brengen.

Het eerste uitgangspunt voor effectief beleid is dat informatie, lokale kennis en waarden worden geïntegreerd in het beleidsproces. De vraag is of beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders vinden dat informatie, lokale kennis en waarden worden geïntegreerd bij het voorbereiden en uitvoeren van onderhoudsbeleid. Informatie wordt uit relevante rapporten worden gehaald of uit opleidingstrajecten. Lokale informatie over onderhoudsbeleid wordt gecommuniceerd met de burgers die over een openbare ruimte kennis hebben. En of waarden geïntegreerd zijn, blijkt wanneer er voldoende draagvlak en legitimiteit is voor het beleid vanuit alle belanghebbenden.

Het tweede uitgangspunt voor effectief beleid is dat het van belang is om interdisciplinair begrip te genereren van het beleid door inzicht hierin te delen met de belanghebbenden (Cockerill et al., 2009, p. 219). Dit wordt door informeel of formeel overleg tussen de beleidsmedewerker en beleidsuitvoerder gegenereerd.

Het derde uitgangspunt van effectief beleid is dat probleem identificatie gefaciliteerd moet worden om overeenkomst over het kern probleem te kunnen bereiken. De vraag is of de beleidsmedewerker en beleidsuitvoerder vinden dat kwaliteitsbeelden de probleem identificatie makkelijker weergeven waardoor het doel effectief en duidelijk overkomt. Het kunnen identificeren van het probleem in het onderhoudsbeleid verbetert de besluiten van onderaf over de uitvoering van beleid voor de uitvoerders (Cockerill et al., 2009, p. 220).

Kortom, beleidsmedewerkers en -uitvoerders hebben voor effectief beleid een duidelijk doel nodig. In tabel 3.5 is een overzicht te zien van de drie kenmerken waaraan een beleidsdoel moet voldoen.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 'Good Governance' | | |
| 'Governing good' | 'Governing well' | |
| 1. Eerlijkheid, vertrouwdheid en integriteit | Effectief beleid | Efficiënt beleid |
| 2. Creatief en ondernemend | 1. Integratie van informatie, lokale kennis en waarden |  |
| 3. Persoonlijke en publieke overtuigingen | 2. Voldoende overleg voor voldoende begrip |  |
| 4. Verwachting van burger en gemeente | 3. Helder kernprobleem |  |

Tabel 3.5: De eerste drie kenmerken van ‘governing well’ voor effectief beleid (Cockerill et al., 2009).

#### Efficiënt beleid

Er zijn twee publieke waarden aangaande beleid: beleid moet kwaliteit leveren maar tevens efficiënt zijn (Veeneman & Koppenjan, 2010, p. 229). Kortom, zoveel mogelijk kwaliteit voor zo min mogelijk geld. Efficiëntie is met minder doen, respectievelijk zo veel mogelijk resultaat bij zo weinig mogelijk inspanningen (Van Diest, 2010, p. 32). De kosten geven een realistisch beeld weer in een begroting of een rekenmodel (Algemene Rekenkamer, 2010, p. 11). Er zijn twee belangrijke punten die gepaard gaan met het voeren van efficiënt beleid door de beleidsmedewerker en de beleidsuitvoerder (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 285).

Ten eerste is het voor beleidsmedewerkers en -uitvoerders noodzakelijk om inzicht te tonen in relevante begrotingen, rapporten, beleidsdocumenten en prestaties. Begrotingen zijn over het algemeen inzichtelijker geworden met de jaren, maar zijn er op dat gebied ook tegengeluiden hoorbaar. Een valkuil is dat (financiële) middelen en de daarmee samenhangenede regels en procedures een doel op zichzelf worden voor de beleidsmedewerker en beleidsuitvoerder. Dan wordt er te veel sturing en een terreur van planning en control ervaren, waardoor het einddoel uit het oog wordt verloren. Maar als beleidsmedewerkers en uitvoerders weinig inzicht tonen in beleidsdocumenten, moet telkens hetzelfde beleid opnieuw moet worden bedacht. Uit onderzoek is gebleken dat beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders bij hun sturingsactiviteiten weinig gebruik maken van informatie uit de planning en control. In dat geval moet het wiel telkens opnieuw worden uitgevonden. Wanneer er te veel waarde aan begrotingen en andere plannen (zoals rekenmodellen) wordt gehecht, is dat inefficiënt. Beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders kunnen ook via andere kanalen kennis vergaren over het beleid, bijvoorbeeld door middel van informeel overleg, publiciteit en beleidsnota’s. Hieruit wordt geconcludeerd dat een goede balans nodig is wat betreft het inzicht dat de beleidsmedewerker en beleidsuitvoerder tonen in begrotingen, rapporten en beleidsdocumenten.

Ten tweede is het noodzakelijk om als beleidsmedewerker zowel intern als extern gericht te zijn wat betreft kennis over een bepaald beleid. Een valkuil is een te grote interne gerichtheid wat ten kosten gaat van de dienstverlening. In dat geval is er sprake van een tunnelvisie en worden belangrijke zaken over het hoofd gezien door betrokkenen. Een voorbeeld daarvan is dat beleidsmedewerkers en -uitvoerders zich uitsluitend op de kwantitatieve variabelen gaan richten waarop uitvoerders en beleidsmedewerkers denken te worden aangesproken Dit wordt een ‘performance paradox’ genoemd. Om aan externe verwachtingen te kunnen voldoen die door de opdrachtgever worden gesteld, wordt het werk door middel van strakke regels en instrumenten zoveel mogelijk gestandaardiseerd door de opdrachtnemer. De bureaucratische organisatie is dan een machine waarbinnen beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders zich onbelangrijk kunnen voelen waarbij de werkvloer gedemotiveerd, onverschillig en negatief is. Bij de ‘performance paradox’ ligt de nadruk op de prestatie van beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders (Van Thiel & Leeuw, 2002, p. 268). De ‘performance paradox’ verwijst naar een zwakke relatie tussen prestatie indicators en de prestatie, daarom neemt de relatie tussen daadwerkelijk geleverde prestatie en gemelde prestatie af (Van Thiel & Leeuw, 2002, p. 271). De ‘performance paradox’ is niet intentioneel van aard en gaat samen met de oorzaak van de ongrijpbaarheid van politieke objecten. Bijvoorbeeld, indicatoren van prestatie zijn niet neutraal maar meestal zeer discutabel, omdat beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders een andere interpretatie hebben. Deze ambiguïteit maakt het lastig om de effectiviteit en efficiëntie van beleidsimplementatie te evalueren, omdat het niet duidelijk is welke objecten het belangrijkst zijn en voor wie (Van Thiel & Leeuw, 2002, p. 272). Indicatoren kunnen daarom disfunctionele effecten veroorzaken, omdat ze niet helder van aard zijn en te weinig gestandaardiseerd. Naast dat het meten van de uitkomst van de beleidsimplementatie soms geen realistisch beeld weergeeft is het ook moeilijk om indicatoren samen te stellen aangezien er meestal geen vergelijkbare informatie beschikbaar is, omdat beleidsimplementatie-organisaties ‘monopolisten’ zijn (Van Thiel & Leeuw, 2002, p. 273). Daarbovenop wordt gesteld dat de kans van ‘performance paradox’ vergroot wordt als een sterke nadruk komt te liggen op het meten. Te veel leunen op goedkeuring van de opdrachtgever door de beleidsuitvoerders leidt tot verstarring, omdat uitvoerders het gedrag gaan aanpassen aan wat van de opdrachtgever wordt verwacht. Het einddoel is dan dat de beleidsimplementatie voor de opdrachtgever efficiënt moet lijken, terwijl dat niet zo hoeft te zijn in de praktijk.

Bij efficiënt beleid gaat om het met zo min mogelijk kosten zoveel mogelijk kwaliteit te presteren. In tabel 3.6 een kort overzicht van de kenmerken voor efficiënt beleid.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **'Good Governance'** | | |
| 'Governing good' | 'Governing well' | |
| Effectief beleid | Efficiënt beleid |
| 1. Eerlijkheid, vertrouwdheid en integriteit | 1. Integratie van informatie, lokale kennis en waarden | 1. Voldoende inzicht in begrotingen, rapporten en beleidsdocumenten |
| 2. Creatief en ondernemend | 2. Voldoende overleg voor voldoende begrip |
| 3. Persoonlijke en publieke overtuigingen | 2. Voldoende controle en voldoende prestatie-indicatoren |
| 4. Verwachting van burger en gemeente | 3. Helder kernprobleem |

Tabel 3.6: De laatste twee kenmerken van ‘governing well’ voor efficiënt beleid uitgelicht(Hoogerwerf & Herweijer, 2008, Van Thiel & Leeuw, 2002).

Wanneer in verhouding meer kenmerken van ‘governing good’ of van ‘governing well’ worden waargenomen is er sprake van een situatie waarbij er geen ‘good governance’ bereikt wordt. Wanneer alle kenmerken van zowel ‘governing good’ als ‘governing well’ naar voren komen is er sprake van een gebalanceerde situatie waardoor ‘good governance’ bereikt wordt. In onderstaande paragraaf wordt het communicatiemiddel besproken dat bepalend is voor het effectief en efficiënt voorbereiden en uitvoeren van onderhoudsbeleid: de kwaliteitsbeelden.

## Het gebruik van kwaliteitsbeelden door beleidsmedewerkers en - uitvoerders

Een kwaliteitsbeeld is een belangrijk middel bij het voorbereiden en uitvoeren van onderhoudsbeleid. CROW heeft de landelijke resultaatverplichtingen en standaard (RAW) bepalingen vastgelegd van kwaliteitsbeelden (CROW, 2010, p. 23). Een voorbeeld van een kwaliteitsbeeld is te zien in hoofdstuk twee (zie figuur 1). In deze paragraaf wordt toegelicht wat de sterke en zwakke punten zijn bij het gebruik van kwaliteitsbeelden door een kader te schetsen over visuele modellen.

### Een visueel model

De kwaliteitsbeelden bestaan uit foto’s met schaalbalken. Met behulp van kwaliteitsbeelden wordt onderhoudsbeleid gevormd en uitgevoerd. In het tweede hoofdstuk is het belang van kwaliteitsbeelden aangegeven. Zo wordt gesteld dat door het werken met kwaliteitsbeelden verschillende betrokkenen bij het onderhoudsbeleid elkaar beter kunnen ‘verstaan’. Op die manier wordt beter op resultaat gestuurd. Eerst wordt in deze paragraaf bekeken wat een visueel model is.

Hodes en Carol (1994) brengen naar voren dat beelden het leren verbeteren, maar dat er nooit is begrepen welke type van informatie daarmee gemoeid gaat. Visuele beelden brengen niet alleen selectieve attentie en selectieve codering, maar er komt ook visuele verbeelding tot stand. Met selectieve attentie wordt bedoeld dat mensen vanzelf een selectie maken van alle informatie die een beeld weergeeft. Mensen kunnen bijvoorbeeld moeilijker twee dingen tegelijkertijd verwerken. En met selectieve codering wordt de kern van informatie bedoeld, waarmee de rest van de informatie wordt afgebakend. Bij visualisatie ondergaat de informatie een kwalitatieve verandering door de kijker, dat bij numerieke data onmogelijk is (pp.1- 3). Dat wil zeggen dat het menselijke systeem met zijn ogen en hersenen in het spel worden betrokken bij visualisatie, dat niet mogelijk is bij het gebruik van alleen numerieke data. Deze omschrijving is leidend in dit onderzoek, omdat het toepasbaar is op de visualisatie techniek van kwaliteitsbeelden die in dit onderzoek centraal staan. De verbeelding die tot stand komt bij foto’s of afbeeldingen wordt beschreven als ‘envisioning information’ (Tufte, 1993, p. 312). Bij ‘envisioning information’ is het nodig om aan het ‘flatland’ te ontsnappen, de tweedimensionale wereld van (video)schermen en teksten, want alle werelden (psychologische, biologische, denkbeeldige en humanistische) zijn nodig om de multi - variëteit van de natuur te kunnen omschrijven (Tufte, 1991, p. 234). Als personen een beeld bekijken komen er bepaalde verbeeldingen tot stand om betekenis aan een beeld te geven, welke multi- interpretabel zijn. Dit is een zwak punt van het gebruik van kwaliteitsbeelden, omdat er dan verschillende opvattingen ontstaan over een onderhoudsdoel. Maar het is ook een sterk punt, omdat het beeld dan een bepaalde vrijheid verschaft van interpretatie. Beelden zijn een belangrijk middel voor communicatie geworden in geschreven (beleids)documenten (Harrison, 2003, p. 46). Degene die een beeld zien, absorberen het zodanig om zo betekenis te geven aan wat ze in zich opnemen. Dit wordt een multimodale mix van taal genoemd en dat wordt verwezen naar ‘tight coupling’ (Harrison, 2003, p. 46). Dit houdt in dat beeld en tekst zodanig sterk aan elkaar verweven zijn dat deze elkaar aanvullen en dat beeld en tekst niet zonder elkaar gebruik kunnen worden. Door te kijken naar visuele sociale semiotiek, kunnen beelden in relatie tot teksten worden besproken (Harrison, 2003, p. 47). De beelden waarop dit onderzoek ingaat, kunnen ook wel ‘icons’ worden genoemd. Een beeld is iconisch als het is voorzien van een gelijkenis van wat we al weten of denken van een object of een persoon, zoals een foto die worden gebruikt bij kwaliteitsbeelden (Harrison, 2003, p. 50). In het geval van kwaliteitsbeelden wordt gekeken naar de ‘compositional metafunction’, omdat het de vraag beantwoordt hoe het beeld met de tekst (de schaalbalken) kunnen integreren als een betekenisvol geheel (Harrison, 2003, p. 56). Ook gaat het om de informationele waarde van een beeld, zoals salience, framing en modaliteit. De modaliteit is relatief hoog van kwaliteitsbeelden, omdat deze realistisch en betrouwbaar doen overkomen omdat het om een foto gaat. Het gebruik van foto’s bij kwaliteitsbeelden doet op deze manier zijn positieve intreden. Een beeld met aanvullende tekst worden multimodale teksten genoemd (Kress & Van Leeuwen, 2006. P. 177). Bij deze multimodale teksten worden betekenissen gerealiseerd door meer dan één semiotische code, de zogenaamde ‘signs’. Een sterk punt van semiotiek is dat het een brede aanpak kent, waarin alle soorten ‘media’ worden meegenomen (Chandler, 2007, p. 223). Alleen de meeste semiotiek beperkt zich tot teksten, terwijl de focus van semiotiek in het betekenis maken en representaties van de werkelijkheid ligt (Chandler, 2007, p. 225). In de semiotiek is er daarom ruimte voor foto’s. In onderstaande sub paragraaf wordt op de toepassing van kwaliteitsbeelden ingegaan en komen de sterkte en zwakke punten van visuele modellen naar voren.

### Toepassing van kwaliteitsbeelden

Voordat beleid uitgevoerd wordt, is het van belang dat beleidsontwerpen van een goede kwaliteit voorzien. Betrouwbare informatie wordt als een belangrijke factor genoemd voor de kwaliteit van het beleidsontwerp (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 86). De vraag is of deze visuele modellen, zoals kwaliteitsbeelden, als betrouwbare informatie worden gezien door beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders? Daarnaast kunnen kwaliteitsoordelen van beleidsontwerpen verschillen door niet overeengekomen criteria (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 85). Dit levert een probleem opleveren bij de communicatie tussen beleidsmedewerkers en de uitvoerders. Er wordt toegelicht op welke wijze kwaliteitsbeelden kunnen worden toegepast in de praktijk. Vier sterke en vier zwakke punten komen hier aan bod.

Het eerste punt van een visueel model is dat technisch jargon wordt vermeden. Een uitgangspunt voor het gebruik van kwaliteitsbeelden is om zo beter te kunnen communiceren met alle betrokkenen over een bepaald beleid. Door gebruik te maken van bepaalde handvesten die kwaliteit waarborgt opereert de overheid klantvriendelijk. Een kwaliteitshandvest is een middel voor het toepassen van kwaliteitsmanagement. Deze kwaliteitshandvesten kunnen verschillende vormen aannemen, maar hebben allen iets overeen. Handvesten zijn uitspraken waarmee een organisatie zich garant stelt voor haar dienstverlening (Muntinga & Noordhoek, 2006, p. 11). Het doel van kwaliteitshandvesten is dan ook het verbeteren van de dienstverlening van een overheidsorganisatie aan de inwoner (Muntinga & Noordhoek, 2006. P. 22). Het instrument van een kwaliteitshandvest dwingt deze verbetering af door invloed uit te oefenen op onder andere het vormgeven van het interne kwaliteitsprogramma door doelen in een kwaliteitshandvest te verwoorden. Zoals kwaliteitsbeelden ook de doelen visualiseren en normen ‘verwoorden’ door gebruik te maken van schaalbalken. Ook worden inwoners op de hoogte gesteld van deze doelen aan de hand van kwaliteitsbeelden en ontstaat er democratische legitimiteit (Muntinga & Noordhoek, 2006, p. 22). Op deze manier kunnen verschillende mensen elkaar ‘verstaan’ en brengen kwaliteitsbeelden de voordelen. Wanneer begrip wordt getoond door inwoners en andere belanghebbenden over een bepaald beleid doordat een kwaliteitsbeeld een simpel en een grijpbaar middel is voor iedereen, wordt gesteld dat het technisch jargon over beleid wordt vermeden. Maar een zwak punt is dat een kwaliteitsbeeld te ingewikkeld overkomt dat technisch jargon niet wordt vermeden. Dan is een kwaliteitsbeeld een te ingewikkelde visualisatie techniek.

Het tweede punt van een visueel model dat het muli-interpretabel is. Dat wil zeggen dat foto’s tot de verbeelding kunnen spreken waardoor een eigen betekenis wordt gecreëerd (Harrison, 2003, p. 56). Dit impliceert dat een onderhoudsdoel aan de hand van een kwaliteitsbeeld naar eigen interpretatie en vrijheid wordt ingevuld. Ook met behulp van de schaalbalken en andere bepalingen en normen die bij het kwaliteitsbeeld van belang zijn. Te veel vrijheid van eigen interpretatie over een kwaliteitsbeeld is een ander uiterste, want het gaat erom dat het onderhoudsdoel door verschillende partijen wordt erkend op eenzelfde manier zodat het beleid effectief opereert. Daartegenover staat een zwak punt van een kwaliteitsbeeld. Wanneer een kwaliteitsbeeld eenduidig wordt opgevat is het beeld single-interpretabel. Hier zijn twee soorten bezwaren in de praktijk aan verbonden. Als er geen vrijheid van invulling wordt ervaren door de beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders bij het onderhoudsbeleid, zijn er te veel normen en bepalingen gemoeid met het kwaliteitsbeeld (Muntinga &Noordhoek, 2006, p. 18). Een voorbeeld daarvan is als gemeenten gebruik maken van het handboek met RAW bepalingen waar CROW naar verwijst (zie paragraaf 2.1). Ten eerste werken normen ‘paradoxaal’. Dit betekent dat normen al snel verstarrend werken en in het tegendeel verkeren van wat wordt beoogd (Muntinga & Noordhoek, 2006, p.18). Dit komt overeen met de beschreven ‘performing paradox’. De verstarring van regels leidt tot inefficiëntie en ineffectiviteit. Of een kwaliteitsbeeld verstarrend werkt of juist bevrijdend ligt aan hoe er vanuit de gemeente en opdrachtnemer gehandeld en geïnterpreteerd wordt. Een gevolg is dat beleidsuitvoerders de normen gaan negeren of manipuleren die vanuit de beleidsmedewerkers zijn opgelegd. Het tweede bezwaar wat wordt aangegeven is dat normen de ‘professionaliteit’ tegenhoud, omdat de werkelijkheid zo complex is dat normen dit niet kunnen inkaderen (Muntinga & Noordhoek, 2006, p. 18). Om deze reden stellen zij dat normen niet in kwaliteitshandvesten beschreven staan, omdat er op het oordeel van professionals wordt vertrouwd. Dit impliceert meer vrijheid voor de beleidsuitvoerder, waarmee een effectiever en efficiënter onderhoudsbeleid wordt gevormd. Maar richtlijnen zijn ook belangrijk bij een kwaliteitsbeeld, want dat geeft een houvast.

Het derde punt is dat visuele modellen elkaar kunnen aanvullen, dit wordt ‘tight coupling’ genoemd. Tekst en beeld kunnen elkaar voornamelijk op retorisch vlak aanvullen (Harrison, 2003, p. 56). Maar foto en tekst maken het geheel wellicht onduidelijk. Om te verzekeren dat documenten het meeste effectief zijn voor lezers en gebruikers moeten zij aan drie voorwaarden voldoen (Harrison, 2003, p. 47). Ten eerste begrijpen hoe teksten en beelden samenwerken om betekenis te creëren voor de lezers. Ten tweede moet je weten wanneer de beelden verbeteren of afbreuk doen aan de tekst, en andersom. Ten derde moet men in staat zijn om het multimodale communicatiemiddel effectief te kunnen bespreken. Een kwaliteitsbeeld wordt effectief besproken als er begrip is vanuit beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders over het kwaliteitsbeeld en daarmee overeenstemming hebben over het kernprobleem. Als de integratie van informatie, lokale kennis en waarden in een kwaliteitsbeeld naar voren komen, bevordert dit de effectiviteit van een kwaliteitsbeeld. Echter, doordat mensen zelf betekenis geven aan ‘signs’ verschilt de betekenisgeving bij ieder persoon. Dit veroorzaakt onduidelijkheid. Daardoor wordt niet begrepen waar de afbeelding en tekst precies om gaan. Omdat beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders grotendeels afhankelijk zijn van het kwaliteitsbeeld als het gaat om onderhoudsbeleid, is het voor hen belangrijk om de kwaliteitsbeelden op eenzelfde manier te interpreteren, anders ontstaat er onduidelijkheid over het onderhoudsbeleidsdoel.

Het vierde punt van een visueel model sluit aan bij het derde punt van ‘tight coupling’. Een visueel model verschaft integratie van een betekenisvol geheel en waardoor het als waarheidsgetrouw wordt opgevat (Harrison, 2003, 55). Daar tegenover staat dat een visueel model ook geen representatie van de werkelijkheid bevat, omdat het kwaliteitsbeeld niet als werkelijk wordt beschouwd door beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders. Dit is dan een zwak punt van een kwaliteitsbeeld. Er wordt gekeken naar welke sterke en zwakke punten van kwaliteitsbeelden gelden bij beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders voor een ethisch, effectief en efficiënt beleid. In tabel 3.7 een overzicht van de vier sterke en vier zwakke punten van kwaliteitsbeelden. En in de laatste sub paragraaf een visualisatie van het analysekader.

|  |  |
| --- | --- |
| **Sterke punten kwaliteitsbeelden** | **Zwakke punten kwaliteitsbeelden** |
| Technisch jargon wordt vermeden | Technisch jargon wordt niet vermeden |
| Multi-interpretabel: vrijheid van invulling | Single - interpretabel: geen vrijheid van invulling |
| Tight coupling: foto en tekst vullen elkaar aan (duidelijkheid) | Foto en tekst vullen elkaar niet voldoende aan (onduidelijkheid) |
| Visuele sociale semiotiek: integratie van betekenisvol geheel en representatie van de werkelijkheid | Geen integratie van betekenisvol geheel en geen representatie van de werkelijkheid |

Tabel 3.7: De sterke en zwakke punten van kwaliteitsbeelden gebaseerd op Muntinga & Noordhoek (2006), Harrison (2003),en Gehrels, Thevenet & Venetië (2003).

## Samenvatting

In deze paragraaf wordt het analytisch kader van dit onderzoek geschetst en gevisualiseerd. Aan de hand van de vorige twee paragraven kunnen de eerste twee deelvragen van het onderzoek beantwoordt worden.

De eerste deelvraag is de volgende. Wat is ‘good governance’ en hoe gaan beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders van het gemeentelijk onderhoudsbeleid om met het principe van ‘good governance’? Eerst is geanalyseerd welke karakteristieken van ‘governance’ van belang zijn. Er is een vijftal karakteristieken naar voren gekomen. Eén karakteristiek is onder andere het belang van het onderhandelen, samenwerken en overleggen in ‘governance’ praktijken. Het traditionele ‘government’ principe staat daar haaks tegenover, want daar is controle op beleid van belang. Beleidsmedewerkers en – uitvoerders nemen in deze praktijken een bepaalde rol in. De moderne rollen die passen bij ‘governance’ praktijken zijn ‘de onderhandelaar’ en ‘de verbinder’. De traditionele rollen zijn de rollen van ‘de procesondersteuner’ en ‘de expert’. ‘Good governance’ blijkt de meest optimale situatie voor het voorbereiden en uitvoeren van onderhoudsbeleid door beleidsmedewerkers en - uitvoerders. Dit is wanneer de vier kenmerken van ‘governing good’ en de vijf kenmerken van ‘governing well’ naar voren komen in het onderhoudsbeleid. Zie tabel 3.8 voor een beknopt overzicht van de bijbehorende kenmerken van ‘governing good’ en ‘governing well’.

De tweede deelvraag luidt: Hoe maken gemeenten gebruik van kwaliteitsgestuurd beheer bij het onderhoudsbeleid aan de hand van kwaliteitsbeelden? Kwaliteitsbeelden zijn vergelijkbaar met visuele modellen. Vanuit de literatuur over visuele modellen is er een viertal sterke en zwakke punten van kwaliteitsbeelden geanalyseerd. De manier waarop gemeenten gebruik maken van kwaliteitsbeelden blijkt uit welke punten volgens de beleidsmedewerkers en – uitvoerders naar voren komen. In tabel 3.8 ook een overzicht van deze vier punten.

In tabel 3.8 is de visualisatie van het analysekader weergeven. Ten eerste wordt het onderscheid tussen traditioneel en modern beleid weergeven. Daarna worden de traditionele en moderne rollen toegelicht die beleidsmedewerkers en – uitvoerders aan zichzelf kunnen toekennen. Vervolgens is het overzicht weergeven van ‘good governance’ dat bestaat uit ‘governing good’ en ‘governing well’. Tot slot het overzicht van de vier sterke en vier zwakke punten die bij kwaliteitsbeelden een rol kunnen spelen.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Traditioneel beleid** | **Modern beleid** |  |  |  |  |
| *‘Government’* | *‘Governance’* |  |  | | |
| Beleidsnetwerk niet of minder van belang | Beleidsnetwerk van belang |  |  |  | |
| Controle, dwang, commando | Onderhandeling, samenwerking, overleg |  |  |  |  |
| Vaste beleidsprocessen(de beleidscyclus) | Complexe beleidsprocessen (complexe omgeving) |  |  |  |  |
| Strakke structuren | Complexe structuren |  |  |  |  |
| Autoritaire actoren | Afhankelijke actoren |  |  |  |  |
|  | ↓ |  |  |  |  |
| **Traditionele rol beleidsmedewerker en beleidsuitvoerder** | **Moderne rol beleidsmedewerker en beleidsuitvoerder** |  |  |  |  |
| Procesondersteuner | Onderhandelaar |  |  |  |  |
| Expert | Verbinder |  |  |  |  |
|  | ↓ |  |  |  |  |
|  | **'Good Governance'** | | |  |  |
|  | 'Governing good' | 'Governing well' | |  |  |
|  | Effectief beleid | Efficiënt beleid |  |  |
|  | 1. Eerlijkheid, vertrouwdheid en integriteit | 1. Integratie van informatie en lokale kennis en waarden | 1. Voldoende inzicht in begrotingen, rapporten en beleidsdocumenten |  |  |
|  | 2. Creatief en ondernemend | 2. Voldoende overleg voor voldoende begrip |  |  |
|  | 3. Persoonlijke en publieke overtuigingen | 3. Helder kernprobleem | 2. Voldoende controle en voldoende prestatie-indicatoren |  |  |
|  | 4. Verwachting van burger en gemeente |  |  |
|  |  | ↓ |  |  |  |
|  |  | **Sterke punten kwaliteitsbeelden** | **Zwakke punten kwaliteitsbeelden** |  |  |
|  |  | Technisch jargon wordt vermeden | Technisch jargon wordt niet vermeden |  |  |
|  |  | Multi-interpretabel: vrijheid van invulling | Single- interpretabel: geen vrijheid van invulling |  |  |
|  |  | Tight coupling: foto en tekst vullen elkaar aan | Foto en tekst vullen elkaar niet voldoende aan |  |  |
|  |  | Visuele sociale semiotiek: integratie van betekenisvol geheel en representatie van de werkelijkheid | Geen integratie van betekenisvol geheel en geen representatie van de werkelijkheid |  |  |

Tabel 3.8: Visualisatie van het analysekader

# Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksaanpak toegelicht. Dit onderzoek is gebaseerd op de interpretatieve benadering en dat wordt als eerste toegelicht. Als tweede wordt beschreven wat de onderzoeksaanpak is van dit onderzoek. Vervolgens wordt toegelicht hoe respondenten zijn geselecteerd en wat de rol is van de onderzoeker. Tot slot wordt de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek toegelicht.

## De interpretatieve benadering

Kwalitatief onderzoek gaat over interpretaties (Thomas & James, 2006, p. 7). De focus van dit onderzoek ligt op interpretaties van de beleidsmedewerkers en - uitvoerders en is gebaseerd op de interpretatieve benadering. De interpretatieve benadering komt voort uit de ‘grounded theory’ (Thomas & James, 2006 & Weick, 2001). Bij de ‘grounded theory’ gaat het om het ontdekken van een theorie door data te analyseren. De ‘grounded theory’ komt meestal voor bij kwalitatieve onderzoeken. De interpretatieve benadering is gebaseerd op de veronderstelling dat de sociale wereld gekaraktiseerd wordt door de mogelijkheden van meerdere interpretaties (Yanow, 2000, p. 5 & Weick, 2001, p. 11). In dit onderzoek gaat het er om welke betekenis aan kenmerken van ‘good governance’ en aan punten van kwaliteitsbeelden wordt gegeven door beleidsmedewerkers en - uitvoerders (zie tabel 3.8). De interpretaties van respondenten over de karakteristieken, kenmerken en punten leveren een bijdrage aan de resultaten van dit onderzoek. De interpretatieve benadering komt naar voren bij visuele modellen, omdat het er om gaat welke betekenis gecreëerd wordt van een kwaliteitsbeeld door beleidsmedewerkers en - uitvoerders. Ieder mens creëert een eigen betekenis over een beeld dat een eigen interpretatie impliceert (Thomas & James, 2006, p.16). Dit komt in het onderzoek naar voren, omdat de interpretaties van beleidsmedewerkers en – uitvoerders met elkaar worden vergeleken en met elkaar in verband worden gebracht. Hoewel er een rationele opvatting van beleid (Yanow, 2000, Thomas & James, 2006, Deetz, 2001) is, wordt in dit onderzoek uitgegaan van de subjectieve betekenis van beleid die gericht op waarde, emoties en overtuigingen (Yanow, 2000, p. 14). Betekenissen die aan beleid worden gegeven zijn ingebed in beleidsartefacten. Een artefact bestaat uit taal, objecten en handelingen in een symbolische relatie (Yanow, 2000, p. 15). In dit onderzoek wordt gefocust op objecten, namelijk kwaliteitsbeelden en op de handelingen die zich voordoen bij onderhoudsbeleid.

## Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek is kwalitatief van aard. Kwalitatief onderzoek kan inzicht worden verkregen in hoe mensen denken over een bepaald onderwerp en wat hen motiveert om op een bepaalde manier te handelen (Silverman, 2010, p. 124). In dit onderzoek zijn het de onderwerpen ‘good governance’ en kwaliteitsbeelden die centraal staan. Het idee is om door kwalitatief onderzoek inzicht te krijgen over wat er leeft onder de respondenten met betrekking tot de onderzoeksonderwerpen. Onderzoeksmethoden die bij kwalitatief onderzoek gebruikt kunnen worden zijn de volgende. Het observeren van een focusgroep, het analyseren van documenten of het interviewen van respondenten (Silverman, 2010, p. 133). Bij het observeren van een focusgroep is een voordeel dat er specifiek op gedragssituaties kan worden ingegaan die zich tijdens de observatie voordoen. Een nadeel is dat een focusgroep op het gebied van gedragsuitingen beïnvloed kan worden door de setting van het onderzoek. Een voordeel van het analyseren van documenten is dat door middel van een discouranalyse inzichten achterhaald kunnen worden. Het nadeel is dat de inzichten die worden achterhaald door de onderzoeker zelf worden uitgelicht, wat een subjectieve kijk op het onderwerp oplevert. De interviews bij kwalitatief onderzoek bestaan uit open vragen die zich richten op het begrijpen van de ervaringen van de respondenten met betrekking tot het onderwerp van het onderzoek. Een voordeel van deze methode is dat respondenten één op één kunnen worden geïnterviewd over hun inzichten. Een nadeel van interviews is dat de onderzoeker de zorgen en belangen van de respondenten vanuit een eigen interpretatie benaderd die niet altijd overeenkomt met de werkelijkheid. De methode die is gebruikt in dit onderzoek zijn interviews. Interviews met respondenten geven de mogelijkheid verschillende inzichten van respondenten over het onderwerp te krijgen. Dit onderzoek heeft een comparatieve invalshoek, omdat er bij drie verschillende gemeenten diepte-interviews zijn gehouden waarvan de resultaten met elkaar worden vergeleken.

De diepte-interviews van dit onderzoek kunnen worden omschreven als half-gestructureerde interviews. Kwalitatief onderzoek kan door middel van gestructureerde interviews, half-gestructureerde interviews en open interviews gedaan worden. Ik heb gekozen voor half-gestructureerde interviews, omdat de structuur van de topics zichtbaar blijft, zodat met zekerheid wordt gesteld dat alle topics van het onderzoek zijn behandeld. Daarnaast geeft het de respondent de ruimte om onderwerpen aan te snijden die de respondent van belang ervaart.

## De literatuurstudie en het empirisch onderzoek

Eerst wordt de wijze van het uitvoeren van de literatuurstudie toegelicht. Daarna wordt de selectie van de respondenten toegelicht en vervolgens wordt de rol van de onderzoeker toegelicht.

### De literatuurstudie

Als eerste is een literatuurstudie uitgevoerd. Voor de literatuurstudie gebruikte ik de universiteitsbibliotheek en zoekmachines zoals Google scholar en Omega van de universiteit Utrecht. Zoektermen waren onder andere ‘visuals’, ‘visualization’, ‘policy-implementation’, ‘policy formulation’, ‘governance’, ‘government’, ‘policy efficiency’, ‘policy effectivity’, ‘public ethics’ et cetera. In het begin was het moeilijk om passende literatuur te vinden bij het onderwerp. Een knelpunt was literatuur over visuele modellen omdat dit eerst beperkt leek. Echter, door creatief met zoektermen om te gaan en door mij breder te oriënteren op een onderwerp bleek de zoektocht uiteindelijk succesvol.

Er kon uiteindelijk een goed overzicht worden verkregen van relevante artikelen na een aantal keer zoekacties te hebben herstart. Bijvoorbeeld bij het zoeken naar artikelen over ’governance’ kwam ik onder andere het onderscheid van ‘governing good’ en ‘governing well’ tegen. Dit is voor de structuur van het onderzoek van belang geweest, omdat kenmerken van ´public ethics´, effectiviteit en efficiëntie ondergebracht konden worden. Het herstarten van zoekacties was voornamelijk nodig bij literatuur over kwaliteitsbeelden, waar ik in het begin zocht op ‘kwaliteitsbeelden’,‘frame’,’image’ en ‘quality image’. Al snel kwam ik erachter dat hier geen literatuur over was en moest ik creatief zijn met het gebruiken van andere zoektermen. Een paar voorbeelden van zoektermen die ik toen ging gebruiken zijn ‘models’, ‘visual models’ en ‘kwaliteitshandvesten’. Daarnaast zijn boeken over de beleidscyclus en over ‘governance’ geleend van de Universiteit Bibliotheek Utrecht en van docenten, die een toevoeging bleken voor de verdieping van mijn onderzoeksonderwerp. Ook is er gekeken naar de referentielijsten van relevante artikels en boeken om nog een verdiepingsslag in de literatuurstudie te kunnen maken. Aan de hand van de literatuurstudie kon het onderwerp nog meer afgebakend worden. Het onderwerp is afgebakend door middel van het kiezen van twee deelprocessen in de beleidscyclus, de voorbereiding en uitvoering van beleid. Dit kwam naar voren tijdens de leerkring bespreking. Ook konden topics voor de interviews worden geformuleerd.

### Empirisch onderzoek

In het onderstaande worden de selectiecriteria voor de gemeenten en de respondenten toegelicht.

In dit onderzoek is een selectie gemaakt van gemeenten waar het onderzoek plaatsvindt. De selectiecriteria voor het kiezen van de gemeenten waren de volgende. Er is gekozen voor een respectievelijk kleine, middelgrote en grote gemeente. De reden waarom gekozen is voor verschillende grootte van gemeenten is om inzicht te krijgen in de werking van kwaliteitsbeelden bij het onderhoudsbeleid. De gemeente Klein heeft 25.248 inwoners (Gemeente Klein, 2012). De gemeente Middelgroot heeft 71.050 inwoners (Gemeente Middelgroot, 2012). En de gemeente Groot heeft 500.000 inwoners (Gemeente Groot, 2012). Van belang bij het selecteren van gemeenten was ook dat de drie gemeente aan de hand van kwaliteitsbeelden hun onderhoudsbeleid aanpakten. Via contacten van het bedrijf waar ik stage liep zijn de drie gemeenten geselecteerd. De gemeenten waren bereid om mee te doen met het onderzoek, omdat ik hen ervan overtuigde dat het onderzoek handig was voor hen om inzicht te krijgen in het gebruik van kwaliteitsbeelden bij onderhoudsbeleid. En ik gaf aan dat ik ze de resultaten ging toesturen. Zie bijlage 3 voor de ontwikkeling van kwaliteitsgestuurd beheer in de drie gemeenten.

De selectiecriteria voor respondenten zijn de volgende. Voor alle drie gemeenten zijn er vijf respondenten geselecteerd die gebruik maken van kwaliteitsbeelden bij de beleidsvoorbereiding en de uitvoering van het onderhoudsbeleid. In de gemeente Klein is bij de beleidsvoorbereiding de Beleidsmedewerker Groenvoorziening die bij het onderhoudsbeleid kwaliteitsbeelden gebruikt. Bij de uitvoering van het onderhoudsbeleid zijn dat de respondenten Wijkbeheerder Groen, de Wijkcoördinator, de Vakman Wijkbeheer en de Veegmachinist die kwaliteitsbeelden gebruiken. In de gemeente Middelgroot zijn bij de beleidsvoorbereiding de Beleidsmedewerker Beheer Openbare Ruimte en de Accountmanager gemoeid bij het onderhoudsbeleid aan de hand van kwaliteitsbeelden. En bij de uitvoering van het onderhoudsbeleid zijn dat de respondenten de Manager Expertice Centrum uitvoering, de Teamleider Wijkreiniging en de Teamleider Civiel en Cultuurtechniek die kwaliteitsbeelden gebruiken. In de gemeente Groot zijn bij de beleidsvoorbereiding de Beleidsmedewerker (beleidsadviseur) Afval en Schoon, de Projectleider (bestekmaker), de Milieubeheerder Centrum en de Assisistent -Milieubeheerder Centrum gemoeid bij het onderhoudsbeleid aan de hand van kwaliteitsbeelden. En bij de uitvoering van onderhoudsbeleid is dat de directeur van het Veeg – en Straatbedrijf die bij onderhoudsbeleid kwaliteitsbeelden gebruikt. Zie bijlage 1 voor het overzicht van de functies van de respondenten. En zie bijlage 1 voor een overzicht van de respondenten en zie bijlage 3 voor een overzicht van de werkzaamheden van de respondenten.

Het contact leggen met gemeenten en respondenten ging als volgt. Eerst werd er telefonisch contact opgenomen met de beleidsmedewerker openbare ruimte van de gemeenten en vervolgens werd gevraagd wie er op beleidsniveau en uitvoerend niveau in aanraking komt met het onderhoudsbeleid van de gemeente. Op die manier heb ik de andere respondenten kunnen bereiken. Nadat er telefonisch contact was gelegd werd de afspraak per e-mail bevestigd. In die e-mail stond een korte introductie van het onderzoek beschreven. Bij twee gemeenten waren de afspraken vlot geregeld, maar bij één gemeente was de contactpersoon slecht bereikbaar dus was in het begin onduidelijkheid over de gemaakte afspraken. Dit loste ik op door zelf direct contact op te nemen met de respondenten, in plaats van het eerst via die contactpersoon te doen. Niet alle personen die gemoeid waren met het onderhoudsbeleid kon ik interviewen. In de kleine gemeente was de opzichter met zwangerschapsverlof, terwijl zij vaak naar voren kwam tijdens de interviews. In de middelgrote gemeente was het afdelingshoofd Beheer openbare ruimte niet beschikbaar voor een interview. Deze persoon kwam niet naar voren tijdens de interviews in die gemeente en stond wellicht te ver van het onderhoudsbeleid af om op een interview over dit onderwerp in te gaan.

Elk interview begon met een korte introductie over het onderzoek, waarna vervolgens werd gevraagd aan de respondent een introductie van zichzelf te geven. Vervolgens werd de vragenlijst behandeld. Hoewel de topics met elkaar overeenkwamen, moesten vragen anders geformuleerd worden ten aanzien van het perspectief van de beleidsmedewerker of de uitvoerder. Om deze reden zijn er twee verschillende vragenlijsten gebruikt. Een voorbeeld van een topic is ‘governance’. Het concept bestaat uit een vijftal karakteristieken, waaronder het belang van een beleidsnetwerk. Hierbij een vraag die aan de hand van dat karakteristiek gesteld is: ‘Bent u vaak op kantoor of buiten kantoor? Wat doet u dan zoal?’. Zie bijlage 2 voor de vragenlijsten voor de beleidsmedewerker en -uitvoerder. Ik vond het belangrijk de respondent de ruimte te geven zijn verhaal te vertellen. In de praktijk kwam het daarom bij elk interview voor dat de structuur van het interview los werd gelaten, zodat de respondent de ruimte kreeg.

#### Rol van de onderzoeker

Mijn rol als onderzoeker kan als volgt worden toegelicht. Bij de ‘grounded theory’ wordt theorie gekoppeld aan data waarbij er vanuit wordt gegaan dat de onderzoeker niet ´biased´ is (Thomas & James, 2006, p. 2). ‘Biased’ wil zeggen dat een persoon niet los staat van oordelen. Iedereen is ‘biased’ door de achtergrond, kennis en vooroordelen die men meekrijgt (Walsham, 2006, p. 321). Daardoor is het lastig om als onderzoeker niet ‘biased’ te zijn, maar in dit onderzoek is het wel het streven geweest zodat er bewust met interpretaties werd omgegaan.

## Dataverzameling en analyse

De dataverzameling ging als volgt. Om de interviews van de respondenten zo letterlijk mogelijk op te slaan zijn de interviews opgenomen en getranscribeerd. Nadelen hiervan zijn dat de respondenten minder open en minder naar waarheid antwoorden, daarnaast worden non-verbale elementen niet opgenomen (Walsham, 2006, p. 323). Een voorbeeld van een non-verbaal element is de houding die de respondent tijdens de interviews aanneemt. Ik kan niet oordelen of de respondenten volledig naar waarheid de vragen uit de interviews hebben beantwoord. Een groot voordeel van getranscribeerde interviews is dat letterlijk achterhaald kan worden wat er werd geantwoord. Hierdoor heb ik specifieke citaten kunnen verwerken bij mijn resultaten. De non-verbale elementen tijdens het interview zijn wel meegenomen wanneer deze veel indruk op mij maakten, gecombineerd met interessante uitspraken van de respondent. Dit deed ik door na het interview steekwoorden op te schrijven wat mijn indruk was van het interview. Op die manier onthield ik de meest interessante uitspraken, die ik kon verwerken in het resultatenhoofdstuk.

De analyse van de interviews ging als volgt. De interviews werden geanalyseerd per gemeente. De volgorde van de topics, zoals beschreven in hoofdstuk drie, is tijdens de analyse aangehouden. De interviews zijn per gemeente aan de hand van de verschillende topics in een Excel bestand geplaatst. De respondenten zijn vervolgens geordend zodat er een onderscheid te zien was tussen een beleidsmedewerker en een - uitvoerder. In het Excel bestand stonden de vragen van de interviews met de topics in de kantlijn. En achter elke vraag stond op een beknopte manier de antwoorden van de respondenten, achtereenvolgens de beleidsmedewerkers en de -uitvoerders. Dit overzicht werd gebruikt om verbanden, overeenkomsten en verschillen in één oogopslag te achterhalen.

## Validiteit en betrouwbaarheid

Het is belangrijk voor kwalitatief onderzoek de kwaliteit van de data te evalueren (Fink, 2010, p. 112). Kwaliteit van data hangt samen met of het onderzoek valide en betrouwbaar is. De validiteit van een onderzoek is de mate waarin het onderzoek meet wat er gemeten moet worden (Silverman, 2010, p. 275). Er wordt dan gekeken naar de overeenkomsten en verschillen tussen het verschijnsel van het onderzoek en het te meten verschijnsel. Dat wil zeggen dat er in dit onderzoek wordt gekeken naar de overeenkomsten en verschillen tussen de antwoorden van de respondenten en de topics van de interviews. De topics van het onderzoek zijn theoretisch onderbouwd en de respondenten reflecteren op de topics. Dit maakt het onderzoek ‘content valid’ (Silverman, 2010, p. 176). Dat wil zeggen dat de inhoud van het onderzoek valide is.

Naast een valide onderzoek, moet het onderzoek ook betrouwbaar zijn. Betrouwbaarheid van onderzoek kan worden omschreven als dat de situatie die in het onderzoek wordt geschetst zo dicht mogelijk bij de werkelijke situatie staat (Silverman, 2010, p. 270). Er kunnen fouten voorkomen, die de betrouwbaarheid van het onderzoek in het negatieve beïnvloed. Oorzaken van fouten hebben betrekking op onbegrip van antwoorden van de respondenten of op een slechte opname waardoor het antwoord niet meer achterhaald kan worden. Gedurende het onderzoek waren de opnames van de interviews redelijk verlopen. Bij het transcriberen kostte het mij soms moeite om een bepaald accent te verstaan, waardoor er in het begin verwarring was over een klein aantal antwoorden. Door de opname vaker af te spelen is het uiteindelijk wel gelukt alle antwoorden te achterhalen. Er kan nooit volledige betrouwbaarheid worden toegekend aan een onderzoek. Dit onderzoek is niet volledig betrouwbaar, want er is getracht een situatie te schetsen die zo dicht mogelijk bij mijn eigen werkelijkheid staat.

# Resultaten

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd. De onderzoeksresultaten laten de overeenkomsten en verschillen tussen de beleidsmedewerkers en – uitvoerders van de drie gemeenten zien. Eerst wordt beschreven welke karakteristieken van ‘government’ en ‘governance’ aan de orde zijn als het gaat om onderhoudsbeleid bij de drie gemeenten. Daarnaast wordt ook ingegaan op de roltypen die beleidsmedewerkers en - uitvoerders van de drie gemeenten vervullen in het onderhoudsbeleidsveld. Voor een overzicht van de respondenten zie bijlage 1. En voor achtergrondinformatie van de drie gemeenten zie bijlage 3. Vervolgens wordt bekeken op welke wijze de kenmerken van ‘governing good’ en ‘governing well’ naar voren komen volgens de beleidsmedewerkers en - uitvoerders in het onderhoudsbeleidsveld van de gemeenten. En er wordt bekeken of ‘good governance’ bereikt wordt. Tot slot wordt ingegaan op wat voor rol kwaliteitsbeelden spelen bij het onderhoudsbeleid en wordt antwoord gegeven op deelvraag 3.

## Government versus Governance

Er zijn vijf karakteristieken die aan ‘government’ praktijken worden verbonden en er zijn vijf karakteristieken die aan ‘governance’ praktijken worden verbonden (zie paragraaf 3.1.1). Ook zijn er twee traditionele roltypen en twee moderne roltypen van beleidsmedewerkers en – uitvoerders (zie paragraaf 3.1.2).

De eerste karakteristiek van ‘governance’ gaat om het belang van het beleidsnetwerk. Bij ‘government’ is het beleidsnetwerk niet of minder van belang. De tweede karakteristiek van ‘governance’ gaat om het onderhandelen, overleggen en samenwerken in het beleidsnetwerk. Bij de tweede karakteristiek van ‘government’ is controle, dwang en commando aan de orde. De derde karakteristiek van ‘governance’ gaat om een niet – hiërarchische wijze van bestuur waarbij er sprake is van complexe beleidsprocessen en een complexe omgeving. ‘Government’ praktijken staan hier haaks op, want daar gaat het om vaste beleidsprocessen in het beleidsveld. De vierde karakteristiek van ‘governance’ gaat er om dat onderhoudsbeleid niet volgens een vast stramien behandeld wordt. Dit kenmerkt complexe structuren. De vierde karakteristiek van ‘government’ gaat om strakke kaders en structuren in het beleidsveld. De vijfde karakteristiek van ‘governance’ gaat om dat beleidsmedewerkers en - uitvoerders afhankelijk zijn van elkaar om het beleidsdoel te bereiken en dat ze dat naar vrijheid kunnen doen. De vijfde karakteristiek van ‘government’ is dat autoritaire actoren voorkomen in het beleidsveld. De twee moderne roltypen die passen bij een ‘governance’ situatie die beleidsmedewerkers en – uitvoerders zichzelf kunnen toekennen zijn ‘onderhandelaar’ en ‘verbinder’. Twee traditionele roltypen zijn ‘procesondersteuner’ en ‘expert’.

In tabel 5.1 een overzicht van de ‘governance’ karakteristieken en rollen die tijdens de interviews met de beleidsmedewerkers en – uitvoerders van de drie gemeenten naar voren kwamen. En in tabel 5.2 een overzicht van de ‘government’ karakteristieken en rollen.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Traditioneel beleid: 'Government'** | Gemeente Klein | | | Gemeente Middelgroot | | Gemeente Groot | |
|  | BM | | BU | BM | BU | BM | BU |
| Beleidsnetwerk niet of minder van belang | Nee | | Ja | Ja | Ja | Nee | Nee |
| Controle, dwang, commando | Nee | | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee |
| Vaste beleidsprocessen (de beleidscyclus) | Nee | | Nee | Ja | Ja | Nee | Nee |
| Strakke structuren | Nee | | Nee | Ja | Nee | Nee | Nee |
| Autoritaire actoren | Nee | | Nee | Nee | Ja | Nee | Nee |
|  |  | |  |  |  |  |  |
| **Traditionele rol** | Gemeente Klein | | | Gemeente Middelgroot | | Gemeente Groot | |
| Procesondersteuner | Respondent 1 |  | |  |  |  |  |
| Expert |  | Respondent 3,4 en 5 | |  | Respondent 9 |  |  |

Tabel 5.1: Governance karakteristieken en rollen van de drie gemeenten (BM = Beleidsmedewerker en BU= Beleidsuitvoerder)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Modern beleid: 'governance'** | Gemeente Klein | | | Gemeente Middelgroot | | Gemeente Groot | |
|  | BM | | BU | BM | BU | BM | BU |
| Beleidsnetwerk van belang | Ja | | Nee | Nee | Nee | Ja | Ja |
| Onderhandeling, samenwerking, overleg | Ja | | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Complexe beleidsprocessen | Ja | | Ja | Nee | Nee | Ja | Ja |
| Complexe structuren | Ja | | Ja | Nee | Ja | Ja | Ja |
| Afhankelijke actoren | Ja | | Ja | Ja | Nee | Ja | Ja |
|  |  | |  |  |  |  |  |
| **Moderne rol** | Gemeente Klein | | | Gemeente Middelgroot | | Gemeente Groot | |
| Onderhandelaar |  | Respondent 2 | | Respondent 6 en 7 | Respondent 8 en 10 |  |  |
| Verbinder |  |  | |  |  | Respondent 11 en 12 | Respondent (13), 14, 15 |

Tabel 5.2: Government karakteristieken en rollen van de drie gemeenten (BM = Beleidsmedewerker en BU= Beleidsuitvoerder)

#### Overeenkomsten

De overeenkomsten die uit bovenstaande resultaten zijn gebleken zijn de volgende. Ten eerste is een overeenkomst dat de beleidsmedewerkers en – uitvoerders van de gemeente Klein en de gemeente Groot vinden dat er voornamelijk ‘governance’ karakteristieken in hun gemeente voorkomen. Alleen bij de beleidsuitvoerders van de gemeente Klein kwam naar voren dat het beleidsnetwerk niet of minder van belang was. De wijkbeheerder groen (respondent 2) gaf aan opdrachten van de gemeente door te spelen aan de uitvoerders (respondent 3 t/m 5). Deze uitvoerders (respondent 3 t/m 5) komen niet in contact met de beleidsmedewerker over het groenonderhoud in de gemeente, want dat gaat via de wijkbeheerder. Voor de beleidsmedewerker (respondent 1) en voor de wijkbeheerder groen (respondent 2) is het beleidsnetwerk daarom meer van belang dan voor de uitvoerders (respondent 3 t/m 5). In de gemeente Groot beamen de beleidsadviseur Afval en Schoon (respondent 11), de projectleider (respondent 12), de milieubeheerder centrum (respondent 13), de assistent milieubeheerder centrum (respondent 14) en de directeur van het veeg – en straatbedrijf (respondent 15) dat ze interacteren en communiceren met elkaar en met andere belanghebbenden. De beleidsmedewerker (respondent 11) noemt de volgende belanghebbenden op: ‘bestuur, directie, openbaar beheerders, andere stadsdelen, sociale zaken, burgers, winkeliers en handhaving’. Uit de interviews blijkt dat het beleidsnetwerk bestaat uit veel verschillende actoren.

Ten tweede is een overeenkomst dat het tweede karakteristiek van ‘governance’ bij alle drie de gemeenten vanuit de beleidsmedewerkers en – uitvoerders naar voren komt. Echter, er is wel verschil op welke wijze deze tweede karakteristiek naar voren komt bij de drie gemeenten. In de gemeente Klein ligt de nadruk vooral op informeel overleg. De beleidsmedewerker (respondent 1) en de wijkbeheerder groen (respondent 2) hebben vier keer per jaar formeel overleg, samen met de opzichter. Informeel overleg komt dagelijks voor volgens de beleidsmedewerker (respondent 1) en de wijkbeheerder groen (respondent 2), want ze hebben telefonisch contact met elkaar en fysiek contact doordat wijkbeheerder groen elke dag langs komt op het gemeentehuis. Het informeel overleg wordt als een sterke kant van de gemeente Klein gezien door de beleidsmedewerker (respondent 1) en de wijkbeheerder groen (respondent 2), want ze geven aan dat de communicatielijnen kort zijn en al meer dan 20 jaar met elkaar te werken en elkaar daarom goed kennen. In de gemeente Middelgroot ligt de nadruk vooral op het onderhandelen met elkaar. De beleidsmedewerker (respondent 6) geeft aan dat er veel overlegstructuren plaatsvinden, want eens in de twee weken is er formeel overleg met de wethouder en eens in de zes weken met collega’s van verschillende vakgebieden. Daarnaast rapporteert de beleidsmedewerker (respondent 6) driejaarlijks aan de gemeenteraad. De accountmanager (respondent 7) heeft tweewekelijks extern overleg met de uitvoerende organisatie en intern overleg met het vakteam. De manager van het expertisecentrum (respondent 8) is ook aanwezig bij het operationeel overleg. De teamleiders (respondent 9 en 10) hebben voornamelijk intern overleg. De gemeente hanteert een bonus/manus systeem. Dit is een bestuursmechanismen dat dwingend en autoritair overkomt naar de uitvoerende organisatie toe volgens de uitvoerders (respondent 8 t/m 10). De manager van het expertise centrum (respondent 8) en de teamleiders (respondent 9 en 10) vinden dat het systeem geen bonusregeling hanteert, maar de gemeente geeft wel de mogelijkheid om fouten in het onderhoudsbeleid te herstellen. In dat geval krijgen ze geen boete, maar een vrijstelling van de boete. Dit wordt door de beleidsmedewerker (respondent 6) en de accountmanager (respondent 7) een bonus genoemd. In de gemeente Groot ligt de nadruk vooral op het samenwerken. De vijf respondenten van de gemeente Groot hebben maandelijks overleg met elkaar in het bouwteam van onderhoudsbeleid. Opvallend is dat er wordt aangegeven dat men te afhankelijk is van de samenwerking met de uitvoerende organisatie (respondent 11). Er is een onderzoek gestart om de mogelijkheid te bekijken voor het verzelfstandigen van de uitvoerende organisatie.

Ten derde is een overeenkomst dat de respondenten van de gemeente Groot dezelfde rol toekennen aan zichzelf. De beleidsmedewerker, de projectleider, de milieubeheerder centrum en de directeur van het Veeg – en Straatbedrijf kennen allen de rol van verbinder aan zichzelf toe. De projectleider (respondent 12) geeft aan dat er samen naar oplossingen moet worden gezocht en dat in het bouwteam wordt gewerkt aan gezamenlijk begrip en verbetering. De assistent milieubeheerder centrum (respondent 13) benoemt zijn rol als een ‘centrale rol’ en verwoordt het als volgt: ‘Wij als beheerder kijken of er geld is en communiceren met de burger en praten met beleid van hierboven (de 5de verdieping in het stadhuis)’. In dit onderzoek is de omschrijving van roltypen van de assistent milieubeheerder centrum (respondent 13) nauw verwant aan de omschrijving van roltype van ‘verbinder’. De tweede karakteristiek van ‘governance’, het samenwerken, komt overeen met de roltype van ‘verbinder’ die respondenten toekennen. Bij de beleidsmedewerkers en – uitvoerders van de gemeente Middelgroot, op uitzondering van de teamleider wijkreiniging (respondent 9), komt de rol van ‘onderhandelaar’ tot uiting. Deze rol past in een ‘governance’ setting en komt ook overeen met de tweede karakteristiek van ‘governance’ waarbij tot uiting kwam dat de nadruk in de gemeente Middelgroot op onderhandelen ligt. De teamleider (respondent 9) is een deskundige in het onderhoudsbeleid, want de teamleider geeft aan het kwaliteitsniveau op haar eigen manier te willen behalen door haar eigen expertise te gebruiken. De teamleider civiel en cultuurtechniek (respondent 10) is een onderhandelaar en verwoordde het als volgt: ‘Ik zou wel meer willen samenwerken, want nu wordt er veel gepraat over regeltjes waardoor ik mij een onderhandelaar voel’.

#### Verschillen

De verschillen tussen de beleidsmedewerkers en – uitvoerders van de drie gemeenten zijn de volgende. Ten eerste is een verschil dat bij de gemeente Middelgroot meer ‘government’ karakteristieken tot uiting in vergelijking met de gemeente Klein en de gemeente Groot. Het eerste en het derde karakteristiek van ‘government’ komt eenduidig naar voren. Het belang van het beleidsnetwerk komt weinig naar voren. De accountmanager van de gemeente (respondent 7) en de manager van het expertisecentrum (respondent 8) communiceren met elkaar over het onderhoudsbeleid en vertegenwoordigen elk hun belang tijdens een overleg. Zij communiceren met elkaar over het onderhoudsbeleid. De beleidsmedewerker beheer openbare ruimte (respondent 6), de teamleider wijkreiniging (respondent 9) en de teamleider civiel en cultuurtechniek (respondent 10) geven aan voornamelijk intern overleg te voeren. Zij komen niet met elkaar in aanraking. De derde karakteristiek van ‘government’ komt ook naar voren. De creatie van orde wordt vanuit de gemeente opgelegd en dat blijkt uit het volgende. De manager van het expertisecentrum (respondenten 8) en de teamleiders van de uitvoerende organisatie (respondent 9 en 10) geven aan afhankelijk te zijn van de gemeente, omdat de gemeente de opdracht geeft. De beleidsmedewerker (respondent 6) krijgt de onderhoudsopdracht van de wethouder te horen en geeft dat door aan de uitvoerende organisatie. De accountmanager (respondent 7) moet er op toezien dat afspraken en contracten worden nageleefd door de uitvoerende organisatie. Deze hiërarchische wijze van bestuur in de gemeente Middelgroot verschilt sterk met de gemeente Klein en de gemeente Groot.

Ten tweede verschillen de beleidsmedewerkers en – uitvoerders in de gemeente Middelgroot over de opvatting van het vierde en vijfde karakteristiek van ‘governance’. De vierde karakteristiek wordt door de beleidsmedewerkers als ‘government’ karakteristiek gezien en door de uitvoerders als ‘governance’ karakteristiek. De beleidsmedewerker (respondent 6) en de accountmanager (respondent 7) geven aan dat de uitvoerende organisatie op een eigen manier bepaald hoe onderhoudswerkzaamheden uitgevoerd worden. Echter, er wordt een contract opgemaakt met de uitvoerende organisatie en er wordt dan sterk op toegezien dat dit onderhoudsbeleid wordt behaald vanuit de gemeente. De uitvoerders (respondent 8 t/m 10) geven aan de dat ze op hun eigen manier onderhoudswerkzaamheden mogen uitvoeren en dat het niet volgens een vaste structuur moet worden aangepakt vanuit de gemeente. Dit blijkt soms te botsen, omdat de gemeente bepaalde verwachtingen heeft. De vijfde karakteristiek van ‘governance’ komt tot uiting bij de beleidsmedewerkers en niet bij de beleidsuitvoerders. Er is sprake van autoritaire mechanismen, zoals het bonus/manus systemen, en opdrachten die vanuit de gemeente worden opgelegd aan de uitvoerende organisatie. De beleidsmedewerker (respondent 6) zegt vanuit de gemeente het onderhoudsbeleid te controleren. Dit blijkt uit het volgende citaat: ‘als er een probleem is of een discussie springen we daar op in, de gemeente is de controlerende factor’. De uitvoerende partij (respondent 8 t/m 10) ervaren een druk dat het resultaat behaald moet worden, vanwege de bonus/manus regeling.

Ten derde lopen roltypen die de beleidsmedewerkers en –uitvoerders van de gemeente Klein aan zichzelf verbinden zeer uiteen. De beleidsmedewerker (respondent 1) is in zijn functie vooral procesondersteuner. Dit blijkt onder andere uit het volgende citaat: ‘Aan de hand van rapporten, calculaties en kwaliteitsbeelden ondersteun ik met het team het voorbereidende proces op het gebied van groenonderhoud’. De wijkbeheerder groen is een onderhandelaar. Hij verwoordt het als volgt: ‘Ik ben intermediair en opereer tussen de binnen- en buitendienst’. De beleidsuitvoerders (respondent 3 t/m 5) zijn deskundigen in het veld. Alleen de wijkbeheerder groen (respondent 2) gedraagt zich in een rol die bij ‘governance’ praktijken past. Terwijl de ‘governance’ karakteristieken sterk tot uiting komen in de gemeente Klein, zijn de roltypen voornamelijk traditioneel. Dit is ook opvallend bij de gemeente Middelgroot. In die gemeente komen voornamelijk ‘government’ karakteristieken tot uiting en zijn de roltypen van beleidsmedewerkers en – uitvoerders voornamelijk modern.

Kortom, de karakteristieken van ‘governance’ komen bij de gemeente Klein en de gemeente Groot het sterkst naar voren. Beleidsmedewerkers en – uitvoerders hebben in de gemeente Klein en Groot op één uitzondering na dezelfde gedachten over de karakteristieken. Bij de gemeente Middelgroot komen voornamelijk ‘government’ karakteristieken tot uiting. De beleidsmedewerkers en – uitvoerders hebben verschillende opvatting over het vierde en vijfde karakteristiek, te weten dat de beleidsmedewerkers vinden dat er strakke structuren zijn van onderhoudsbeleid terwijl de beleidsuitvoerders dit niet zo interpreteren. En dat de beleidsmedewerkers vinden dat het beleidsnetwerk bestaat uit afhankelijke actoren, terwijl de beleidsuitvoerders vinden dat het beleidsnetwerk bestaat uit autoritaire actoren. De roltypen van de beleidsmedewerkers – en uitvoerders van de gemeente Groot en de gemeente Middelgroot passen in een ‘governance’ setting. Terwijl de roltypen van de gemeente Klein traditioneel van aard zijn.

## ‘Good governance’

‘Good governance’ bestaat uit ‘governing good’ en ‘governing well’. ‘Governing good’ bestaat uit vier kenmerken die beleidsmedewerkers en - uitvoerders uiten, ook wel ‘*public ethics*’ genoemd (zie paragraaf 3.1.3). Het eerste kenmerk gaat om dat de beleidsmedewerkers en de – uitvoerders de ruimte hebben om eerlijkheid, vertrouwdheid en integriteit uit te stralen. Het tweede kenmerk gaat om het creatief en ondernemend kunnen zijn als beleidsmedewerker en – uitvoerder. Het derde kenmerk gaat er om op welke wijze persoonlijke en publieke overtuigingen worden meegenomen bij het onderhoudsbeleid. Het vierde kenmerk gaat er om of de beleidsmedewerkers en - uitvoerders aan de verwachting van de inwoner en van de gemeente voldoen met betrekking tot onderhoudsbeleid. ‘Governing well’ wordt bekeken vanuit een drietal kenmerken dat met effectief beleid verbonden is en een tweetal kenmerken dat met efficiënt beleid verbonden is (zie paragraaf 3.1.4). Het eerste kenmerk van effectief beleid is dat informatie over onderhoudsbeleid (bijvoorbeeld uit rapporten of opleidingen), lokale kennis en waarden worden geïntegreerd door de beleidsmedewerkers en – uitvoerders. Het tweede kenmerk van effectief beleid gaat om het verkrijgen van interdisciplinair begrip over het onderhoudsdoel. Het derde kenmerk van effectief beleid gaat om het bereiken van overeenkomst over kernproblemen met betrekking tot onderhoudsbeleid. Het eerste kenmerk van efficiënt beleid is dat beleidsmedewerkers en – uitvoerders voldoende inzicht in begrotingen, rapporten en beleidsdocumenten hebben. Het tweede kenmerk gaat er om of er voldoende controle en prestatie-indicatoren worden gebruikt met betrekking tot het onderhoudsbeleid.

In tabel 5.3 een overzicht van de resultaten vanuit de beleidsmedewerkers en de – uitvoerders over de kenmerken van ‘good governance’ bij de drie gemeenten.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Gemeente Klein | | Gemeente Middelgroot | | Gemeente Groot | |
| **Good Governance** | Nee | | Nee | | Ja | |
| Governing good | BM | BU | BM | BU | BM | BU |
| 1. Eerlijkheid, vertrouwdheid en integriteit | Ja | Ja | Ja | Nee | Ja | Ja |
| 2. Creatief en ondernemend | Ja | Ja | Nee | Nee | Ja | Ja |
| 3. Persoonlijke en publieke overtuigingen | Ja | Nee | Nee | Nee | Ja | Ja |
| 4.Verwachting van burger en gemeente | Nee | Ja | Ja | Nee | Ja | Ja |
| Governing well | BM | BU | BM | BU | BM | BU |
| *Effectiviteit* |  | | | | | |
| 1. Integratie van informatie, lokale kennis en waarden | Nee | Nee | Ja | Nee | Ja | Ja |
| 2. Voldoende overleg voor voldoende begrip | Nee | Nee | Ja | Ja | Ja | Ja |
| 3. Helder kernprobleem | Nee | Nee | Ja | Nee | Ja | Ja |
| *Efficiëntie* |  | | | | | |
| 1.Voldoende inzicht in begrotingen, rapporten en beleidsdocumenten | Nee | Nee | Ja | Ja | Ja | Ja |
| 2. Voldoende controle en voldoende prestatie-indicatoren | Nee | Nee | Ja | Ja | Ja | Ja |

Tabel 5.3: ‘Good governance’ bij de drie gemeenten (BM = Beleidsmedewerker en BU= Beleidsuitvoerder)

#### Overeenkomsten

Uit bovenstaande resultaten zijn de volgende overeenkomsten gebleken. Ten eerste is een overeenkomst dat bij de beleidsmedewerkers en – uitvoerders van de gemeente Groot alle kenmerken van ‘good governance’ tot uiting komen. Een drietal kenmerken wordt uitgelicht. Het vierde kenmerk van ‘governing good’ komt als volgt naar voren. De beleidsmedewerker (respondent 11) verwoordt dat in het interview als volgt: ‘We doen het uiteindelijk allemaal voor de burger. De klachten en de monitoring van beleid wordt heel serieus genomen’. De milieubeheerder centrum (respondent 13) en de directeur van het Veeg – en Straatbedrijf (respondent 15), geeft aan dat het ook belangrijk is om voor de gemeente het onderhoudsbeleid aan te pakken. De reden daarvan is dat een wethouder daar een rol in speelt, want deze geeft zijn woord aan de inwoners over onderhoud en schoon in de stad en wil zich ook zijn woord houden om kiezers voor zich te winnen. Het eerste kenmerk van effectief beleid komt als volgt naar voren in de gemeente Groot. Allen (respondent 11 t/m 15) bevestigen dat de verschillenden waarden en invalshoeken van onderhoudsbeleid worden meegenomen. De verklaring hiervoor is het bouwteamoverleg, waar alle belangen en waarden worden besproken. Lokale kennis wordt ook meegenomen in onderhoudsbeleid, want de beheerders (respondent 13 en 14) hebben direct contact met het klachtencentrum waar inwoners hun klacht in kunnen dienen. De beleidsmedewerker (respondent 11) verdiept zich in rapporten en vertelt dat er wetenschappelijk onderzoek wordt uitgevoerd naar hoe mensen het best bij beleid betrokken kunnen worden. En de projectleider van het ingenieursbureau (respondent 12) laat weten dat op basis van verschillende soorten informatie, zoals aannames en theorieën, onderhoudsbeleid gevormd wordt. Het eerste kenmerk van efficiënt beleid komt als volgt naar voren in de gemeente Groot. Kennis wordt intern en extern vergaard volgens de beleidsmedewerker Afval en Schoon (respondent 11) en de Projectleider (respondent 12), waarbij rapporten, beleidsdocumenten en begrotingen worden geraadpleegd. De directeur van het Veeg – en Straatbedrijf (respondent 15) geeft aan dat uitvoerders voornamelijk vanuit ervaring handelen, want kwaliteitsgestuurd beheer werkt op een dergelijk manier dat er bepaalde frequenties aan beeldkwaliteit niveaus worden gehangen. De projectleider (respondent 12) en milieubeheerders (respondent 13 en 14) zegt dat de systematiek van de kwaliteitsbeelden zodanig werkt dat het wiel niet telkens opnieuw moet worden uitgevonden.

Een tweede overeenkomst is dat alle vijf de kenmerken van ‘governing well’ bij de gemeente Klein niet naar voren komen bij zowel de beleidsmedewerkers als de - uitvoerders. Een tweetal kenmerken wordt uitgelicht. Het eerste kenmerk van effectief beleid komt niet naar voren en dat blijkt uit het volgende. De beleidsmedewerker (respondent 1) vertelde dat het beleid tot stand is gekomen door te kijken naar hoeveel capaciteit beschikbaar was vanuit de uitvoerende dienst en dat het onderhoudsniveau daarop gebaseerd is. Van integratie in het onderhoudsbeleid door informatie uit rapporten of opleidingen is geen sprake. Er worden gesubsidieerde opleidingstrajecten over het gebruik van kwaliteitsbeelden aangeboden door de beleidsmedewerker (respondent 1), maar de uitvoerders (respondent 3 t/m 5) zeggen dat er vervolgens met die nieuwe informatie weinig gedaan wordt en dat het na een opleidingstraject op dezelfde voet doorgaat. De beleidsmedewerker (respondent 1) en de wijkbeheerder groen (respondent 2) geven ook aan dat veel kennis verloren gaat, wanneer iemand uit het uitvoerende team vertrekt. De uitvoerders (respondent 3 t/m 5) spelen wel in op klachten van de inwoners waardoor lokale kennis geïntegreerd wordt in het onderhoudsbeleid. Het tweede kenmerk van efficiënt beleid komt ook niet naar voren en dat blijkt uit het volgende. De wijkbeheerder (respondent 2) zegt dat het monitoren van de onderhoudswerkzaamheden veel tijd kost, waardoor dat niet effectief gebeurt. Het monitoren wordt door de eigen dienst gecontroleerd en controle vindt één keer in de maand plaats door de opzichter en de wijkbeheerder (respondent 2). De uitvoerders (respondent 3 t/m 5) geven aan dat ze vooral vanuit ervaring werkzaamheden uitvoeren en niet precies weten wat de prestatie-indicatoren zijn. De beleidsmedewerker (respondent 1) zegt weinig met de evaluatiedocumenten met betrekking tot onderhoud te doen en hoeft geen verantwoording af te leggen aan de wethouder of de raad. Als het onderhoudsniveau een keer niet wordt gehaald, wordt er een aannemer ingeschakeld door de wijkbeheerder (respondent 2). De wijkbeheerder (respondent 2) geeft aan dat de uitvoerende eigen dienst niet gesanctioneerd wordt vanuit de gemeente, omdat de uitvoerende organisatie een eigen dienst is.

#### Verschillen

De volgende verschillen zijn naar voren gekomen uit het onderzoek. Ten eerste is opvallend dat de beleidsmedewerkers en – uitvoerders van de drie gemeenten verschillende uitingen hebben van de kenmerken van ‘good governance’. Er is geen kenmerk waar beleidsmedewerkers en – uitvoerders hetzelfde over denken.

Ten tweede is een verschil dat in de gemeente Klein bij beleidsmedewerkers en – uitvoerders twee kenmerken van ‘governing good’ verschillend tot uiting komen. Het derde kenmerk van ‘governing good’ komt niet eenduidig naar voren vanuit de beleidsmedewerker en de - uitvoerders. De beleidsmedewerker (respondent 1) geeft aan veel voor de inwoners te willen doen met betrekking tot onderhoud, maar er moet wel rekening worden gehouden met de bezuinigingen. De wijkbeheerder groen (respondent 2) geeft aan dat er door bezuinigingen capaciteitstekorten zijn, waardoor groenonderhoud niet altijd tot zijn recht komt. Er zijn te veel onderhoudswerkzaamheden voor te weinig man. Hierdoor kan er niet altijd worden voldaan aan de publieke overtuigingen vanuit de inwoners en persoonlijke overtuigingen van de uitvoerders. De veegmachinist (respondent 5) illustreert de wisselwerking van de inwoner naar de uitvoerder toe, want hij zegt het volgende hierover: ‘Soms doe ik een straat wel, omdat de inwoners van een wijk dan net hun auto speciaal voor mij hebben verplaatst, omdat ze mij aan zien komen, terwijl dat volgens de regels eigenlijk niet zou moeten’. De uitvoerders (respondent 3 t/m 5) hebben vertrouwen in hun persoonlijke overtuigingen hoe onderhoud moet worden aangepakt en handelen daarom voornamelijk uit ervaring. Ze willen geen klachten op straat ontvangen van de inwoners op straat, dat motiveert hen om onderhoudswerkzaamheden zo goed mogelijk uit te voeren (respondent 2 t/m 5). Het vierde kenmerk van ‘governing good’ komt ook niet eenduidig naar voren. De beleidsmedewerker (respondent 1), de wijkbeheerder en de uitvoerders (respondent 2 t/m 5) geven aan dat hun kleine gemeente korte communicatielijnen kent. Daardoor is het gemakkelijk communiceren met de inwoners. Daarnaast bellen inwoners naar de klachtenlijn, waar in sommige situaties voorkomt dat inwoners met klachten over groenonderhoud rechtstreeks worden doorverbonden met de wijkbeheerder groen (respondent 2). De uitvoerders (respondent 3 t/m 5) geven aan veel fysiek contact te hebben met inwoners tijdens hun werkzaamheden op straat. De beleidsmedewerker (respondent 1) heeft weinig direct contact met inwoners. En de beleidsmedewerker (respondent 1), de beheerder (respondent 2) en de uitvoerders (respondent 3 t/m 5) geven aan geen directe verantwoording naar de gemeente toe af te moeten leggen.

Ten derde zijn er bij de beleidsmedewerkers en –uitvoerders verschillende opvattingen over ‘governing good’ in de gemeente Middelgroot. Dit komt tot uiting bij twee kenmerken. Het eerste kenmerk van ‘governing good’ herkennen niet alle respondenten, want ze voelen niet allemaal de ruimte om eerlijkheid, vertrouwdheid en persoonlijke integriteit uit te stralen. De teamleider civiel en cultuurtechniek (respondent 10) geeft aan dat er meer begrip moet komen voor elkaars situatie. Ook geeft de manager van het expertisecentrum van de uitvoerende organisatie (respondent 8) aan niet meer zo gemakkelijk te kunnen praten met de mensen van de gemeente. Het vierde kenmerk van ‘governing good’ komt niet eenduidig tot uiting. De uitvoerende organisatie (respondent 8 t/m 10) wil geen boete van de gemeente en houdt zich voornamelijk bezig met wat de gemeente van hen verwacht. De manager van het expertisecentrum (respondent 8) geeft aan dat de inwoners van de gemeente via de klachtenlijn bij hen terecht kunnen, maar de opdrachten komen binnen via de gemeente en de gemeente heeft de mogelijkheid een boete op te leggen. De beleidsmedewerker (respondent 6) gaf aan dat de communicatie via de burger over onderhoudsbeleidsplannen via de wijkteams lopen die in het verleden een presentatie hebben gehouden.

Ten vierde zijn er bij de beleidsmedewerkers – en uitvoerders verschillende opvattingen over effectief beleid in de gemeente Middelgroot. Het eerste kenmerk van effectief beleid komt niet eenduidig naar voren en blijkt uit het volgende. De teamleider civiel en cultuurtechniek (respondent 10) mist de functionaliteit van het onderhoudsdoel in het kwaliteitsbeeld. Deze vakkennis moet volgens hem worden meegenomen in het onderhoudsbeleid. De accountmanager van de gemeente (respondent 7) geeft aan dat er geen RAW bepalingen in de CROW kwaliteitsbeelden wordt opgenomen, waardoor het onderhoudsdoel vrij open blijft voor de uitvoerende organisatie. Daarom is het tweewekelijks operationeel overleg nodig. De beleidsmedewerker (respondent 6) geeft ook aan dat er wel overleg moet zijn over hoe doelen geïnterpreteerd worden. Op die manier worden er waarden meegenomen van de verschillende partijen. De onafhankelijke schouwpartij is hier ook mee gemoeid. Lokale kennis wordt af en toe meegenomen door de klachtenlijn van de uitvoerende organisatie en van de gemeente. Het derde kenmerk van effectief beleid komt ook niet eenduidig tot uiting bij de beleidsmedewerkers en – uitvoerders. De beleidsmedewerker (respondent 6) en de accountmanager (respondent 7) hebben het idee dat operationeel overleg, SMART cards en een externe schouwpartij elementen zijn waardoor er overeenkomst over het kernprobleem bereikt wordt. Vanuit de uitvoerders (respondent 8 t/m 10) is het kernprobleem van het onderhoudsdoel soms nog onduidelijk. De teamleider wijkreiniging verwoordt dit als volgt: ‘de vakkennis ontbreekt soms, want hoort zink vuil (vuil in een sloot) wel bij het onderhoud of niet?’.

Kortom, alle kenmerken van ‘good governance’ komen alleen tot uiting bij de beleidsmedewerkers en – uitvoerders van de gemeente Groot. De gemeente Klein en de gemeente Middelgroot verschillen sterk van elkaar wat betreft de kenmerken van ‘governing well’ en ‘governing good’ die wel of niet naar voren komen. Bij de beleidsmedewerkers en – uitvoerders van de drie gemeenten komen uiteenlopende kenmerken naar voren en is geen overeenkomst daarin te constateren, want de gemeenten verschillen veel van elkaar. Bij de gemeente Klein komen de kenmerken van ‘governing well’ niet tot uiting. Bij zowel de gemeente Klein als de gemeente Middelgroot is er vanuit de beleidsmedewerkers en – uitvoerders verschillende opvattingen over de kenmerken van ‘governing good’. Ook is bij de gemeente Middelgroot een verschil in hoe effectief beleid benaderd wordt door de beleidsmedewerkers en – uitvoerders. Volgens de uitvoerders van de gemeente Middelgroot is het onderhoudsbeleid minder effectief dan de beleidsmedewerkers denken.

## Kwaliteitsbeelden

De resultaten met betrekking tot de punten die aan kwaliteitsbeelden gekoppeld zijn worden toegelicht, nadat de hoofdreden wordt aangegeven waarom de gemeenten zijn overgestapt naar het gebruik van kwaliteitsbeelden. Uit onderzoek blijkt dat de beleidsmedewerkers van de drie gemeenten als hoofdreden de bezuinigingen aangeven voor de overstap naar het gebruik van kwaliteitsbeelden. Ook is er nog een aantal andere redenen voor de gemeenten om over te stappen naar het gebruik van kwaliteitsbeelden bij onderhoudsbeleid, die per gemeente verschillen. Voor meer achtergrondinformatie over de gemeente Klein, de gemeente Middelgroot en de gemeente Groot zie bijlage 3.

Kwaliteitsbeelden hebben vier sterke punten, maar tegelijkertijd ook vier zwakke punten (zie paragraaf 3.2.2). Het eerste sterke punt van kwaliteitsbeelden wil zeggen dat het technisch jargon wordt vermeden met het gebruik van kwaliteitsbeelden. Het tweede sterke punt wil zeggen dat vrijheid van invulling van het onderhoudsbeleid wordt ervaren bij het gebruik van kwaliteitsbeelden. Het derde sterke punt van kwaliteitsbeelden wil zeggen dat foto en tekst elkaar voldoende aanvullen. Het vierde sterke punt wil zeggen dat er integratie van een betekenisvol geheel en representatie van de werkelijkheid bij een kwaliteitsbeeld wordt ervaren. Wanneer een sterk punt van een kwaliteitsbeeld niet uit onderzoek is gebleken, komt het zwakke punt van kwaliteitsbeelden naar voren. In tabel 5.4 worden de vier sterke punten van kwaliteitsbeelden weergeven, zoals deze tot uiting komen bij de beleidsmedewerkers en de – uitvoerders van de drie gemeenten. En in tabel 5.5 worden de vier zwakke punten van kwaliteitsbeelden weergeven, zoals deze tot uiting komen bij de beleidsmedewerkers en de – uitvoerders van de drie gemeenten.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Gemeente Klein | | Gemeente Middelgroot | | Gemeente Groot | |
| **Sterke punten kwaliteitsbeelden** | BM | BU | BM | BU | BM | BU |
| Technisch jargon wordt vermeden | Nee | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Multi-interpretabel: vrijheid van invulling | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Tight coupling: foto en tekst vullen elkaar aan (duidelijkheid) | Nee | Nee | Nee | Nee | Ja | Ja |
| Visuele sociale semiotiek: integratie van betekenisvol geheel en representatie van de werkelijkheid | Nee meer foto's | Nee tekst overbodig | Ja | Nee | Nee | Nee |

Tabel 5.4: Sterke punten kwaliteitsbeelden (BM = Beleidsmedewerker en BU= Beleidsuitvoerder)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Gemeente Klein | | Gemeente Middelgroot | | Gemeente Groot | |
| **Zwakke punten kwaliteitsbeelden** | BM | BU | BM | BU | BM | BU |
| Technisch jargon wordt niet vermeden | Ja | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee |
| Single - interpretabel: geen vrijheid van invulling | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee | Nee |
| Foto en tekst vullen elkaar niet voldoende aan (onduidelijkheid) | Ja | Ja | Ja | Ja | Nee | Nee |
| Geen integratie van betekenisvol geheel en geen representatie van de werkelijkheid | Ja | Ja | Nee | Ja | Ja | Ja |

Tabel 5.5: Zwakke punten kwaliteitsbeelden (BM = Beleidsmedewerker en BU= Beleidsuitvoerder)

#### Overeenkomsten

Uit bovenstaande resultaten zijn de volgende overeenkomsten gebleken. Ten eerste is een overeenkomst dat het tweede sterke punt van kwaliteitsbeelden bij alle beleidsmedewerkers en – uitvoerders van de drie gemeenten tot uiting komt. Bij de gemeente Klein komt dit als volgt naar voren. De beleidsmedewerker (respondent 1), de wijkbeheerder (respondent 2) en de uitvoerders (respondent 3 t/m 5) geven aan de kwaliteitsbeelden multi-interpretabel te vinden, omdat er veel vrijheid is naar hoe het onderhoudsdoel bereikt wordt dat in een kwaliteitsbeeld wordt toegelicht. De uitvoerders (respondent 3 t/m 5) handelen vooral uit ervaring en gebruiken de kwaliteitsbeelden nauwelijks, terwijl de beleidsmedewerker en de beheerder benadrukken dat de monitoring van belang is bij het onderhoudsbeleid aan de hand van de kwaliteitsbeelden waar een aantal normen aan verbonden zijn. Bij de gemeente Middelgroot komt het tweede sterke punt als volgt naar voren. De beleidsmedewerker (respondent 6) en de accountmanager (respondent 7) vinden de kwaliteitsbeelden multi- interpreteerbaar en geven vrijheid van invulling. De respondenten van de uitvoerende organisatie (respondent 8 t/m 10) vinden de kwaliteitsbeelden eenduidig overkomen door het overleg wat ze erover hebben en ervaren de vrijheid om een eigen invulling te geven aan onderhoudsbeleid. Het tweede sterke punt komt als volgt tot uiting bij de gemeente Groot. De directeur van het Veeg – en Straatbedrijf verklaarde de vrijheid van invulling van een kwaliteitsbeeld als volgt: ‘Beeldkwaliteit brengt veel flexibiliteit met zich mee’. De projectleider van het ingenieursbureau (respondent 12) sluit hierbij aan en geeft aan dat oplossingen binnen de kwaliteitsniveaus en binnen de prijzen kunnen worden opgevangen, maar dat daar wel enige flexibiliteit mee gemoeid gaat. De beleidsmedewerker (respondent 11) geeft aan de kwaliteitsbeelden te ruim te vinden en dat er daarom veel overlegd dient te worden, omdat uiteindelijk alles meetbaar moet zijn. Maar hij geeft ook aan dat er minder discussie is dan toen de CROW systematiek werd ingevoerd, omdat iedereen nu weet wat er van elkaar verwacht wordt en daar naar eigen vrijheid een invulling aan geeft.

Ten tweede is een overeenkomst dat het derde zwakke punt van kwaliteitsbeelden op eenzelfde manier naar voren komt bij de gemeente Klein en de gemeente Middelgroot. Er heerst onduidelijkheid over kwaliteitsbeelden, omdat de tekst en de foto elkaar niet voldoende aanvullen. De beleidsmedewerkers van deze gemeenten vinden de tekst vooral belangrijk van een kwaliteitsbeeld, terwijl uitvoerders het beeld als belangrijker ervaren. Dit komt in de gemeente Klein als volgt tot uiting. De uitvoerders (respondent 2 t/m 5) vinden het beeld meer begrip geven dan de tekst, al gebruiken ze een kwaliteitsbeeld bijna niet. De tekst wordt door de beleidsmedewerker (respondent 1) als belangrijker ervaren, omdat het onderhoud op die manier gecontroleerd wordt. De beleidsmedewerker (respondent 1) omschrijft de tekst onder het beeld als ‘leidend’ voor het monitoren van onderhoudsbeleid. De uitvoerders letten niet op de tekst onder het beeld en weten niet precies wat er staat. De uitvoerders van de gemeente Klein (respondent 2 t/m 5) handelen uit ervaring. In de gemeente Middelgroot komt het derde zwakke punt van kwaliteitsbeelden als volgt tot uiting. De beleidsmedewerker (respondent 6) en de accountmanager (respondent 7) geven aan dat het operationeel overleg er is om onduidelijkheden weg te nemen. De accountmanager (respondent 7) zegt dat de uitvoerders de beelden van een kwaliteitsbeeld niet nodig hebben bij het uitvoeren en dat de normen het belangrijkst zijn voor hen. Terwijl de respondenten van de uitvoerende organisatie (respondent 8 t/m 10) verklaren dat de foto het belangrijkst is van het kwaliteitsbeeld. De onduidelijkheid die over een kwaliteitsbeeld tot stand komt volgens de teamleiders (respondent 9 en 10) is doordat de functionaliteit van onderhoud niet wordt meegenomen. Voorbeelden hiervan zijn de discussies over of zinkvuil wel of niet bij het onderhoudsbeleid hoort en in welke vorm de haag geknipt moet worden.

#### Verschillen

De volgende verschillen zijn uit het onderzoek naar kwaliteitsbeelden naar voren gekomen. Ten eerste komt het eerste punt van kwaliteitsbeelden in de gemeente Klein verschillend tot uiting. De beleidsmedewerker (respondent 1) vindt dat het met kwaliteitsbeelden makkelijker communiceren is naar het college en de raad, doordat technisch jargon van onderhoudswerkzaamheden achterwege wordt gelaten. Echter, hij vindt wel dat met één foto de lading van het kwaliteitsniveau in een kwaliteitsbeeld niet wordt gedekt. Als er meer foto’s bij een kwaliteitsbeeld gebruikt worden vindt hij dat het wel duidelijk overkomt (respondent 1). Het volledig vermijden van technisch jargon komt daarom niet ter sprake volgens de beleidsmedewerker (respondent 1). De wijkbeheerder (respondent 2) gaf aan dat kwaliteitsbeelden goed zijn voor het communiceren met leken over onderhoudsbeleid. De beleidsuitvoerders (respondent 3 t/m 5) vonden ook dat technisch jargon wordt vermeden.

Ten tweede is een verschil dat het derde sterke punt van kwaliteitsbeelden niet naar voren kwam bij de gemeente Klein en Middelgroot, maar wel bij de gemeente Groot. Dit komt als volgt tot uiting. De beleidsmedewerker (respondent 11) en de projectleider (respondent 12) vinden dat de beelden met de normen elkaar aanvullen, want door de foto wordt op gevoel een beeld gevormd. Ook maakt de normering het beeld ‘hard’ volgens de projectleider (respondent 12). Ook de uitvoerders en beheerders (respondent 13 t/m 15) vinden dat het gaat om de combinatie. Echter, de assistent milieubeheerder centrum (respondent 14) monitort in de gemeente en geeft aan voornamelijk uit ervaring te handelen. Soms wordt het beeld wel gebruikt, maar dan is het de normering dat telt. Hij verwoordt dat als volgt: ‘Op een gegeven moment krijg je daar een gevoel bij’. De assistent milieubeheerder (respondent 14) maakt zelf ook foto’s van een openbare ruimte die er niet naar behoren uit ziet. Deze foto wordt doorgestuurd naar de uitvoerende partij. De directeur van het Veeg – en Straatbedrijf (respondent 15) geeft aan dat er eenduidigheid bestaat over kwaliteitsbeelden. Dit verwoordt hij als volgt: ‘Over een foto kan er nog altijd gediscussieerd worden, maar het is uiteindelijk de meting die telt’. De nadruk vanuit de uitvoerende organisatie ligt op het meten. Zo deelt hij ook mede dat er aan de kwaliteitsniveaus uiteindelijk een frequentie wordt verbonden. Soms is er wel onduidelijkheid over de kwaliteitsbeelden, maar dan is het bouwteam overleg er om die onduidelijkheid weg te nemen (respondent 15).

Ten derde is een verschil over de opvatting van het vierde punt van de beleidsmedewerkers en – uitvoerders bij de gemeente Middelgroot. De uitvoerders (respondent 8 t/m 10) stellen dat flexibiliteit bij kwaliteitsgestuurd beheer nodig is. De werkelijkheid voor het onderhouden van groen is complex, waardoor het moeilijk is het beleid te kaderen. Daarom vinden de respondenten van de uitvoerende organisatie dat de kwaliteitsbeelden tot de verbeelding spreken, waardoor een eigen betekenis gecreëerd wordt wat tot verwarring kan leiden waardoor er geen integratie is van een betekenisvol geheel van een kwaliteitsbeeld. De teamleider civiel en cultuurtechniek (respondent 10) geeft aan dat een uitvoerder niet tijdens zijn onderhoudswerkzaamheden zijn meetlat erbij pakt om te kijken hoe hoog het onkruid precies is. Dit verwoordt hij als volgt: ‘De uitvoerders moeten productie maken, dus moeten ze zo snel mogelijk weten wat er met elke openbare ruimte gedaan moet worden. Het tellen van stukken zwerfvuil kost te veel tijd’. De beleidsmedewerker (respondent 6) en de accountmanager (respondent 7) vinden de normen het belangrijkst van een kwaliteitsbeeld, maar vinden dat het beeld deze normen aanvullen en het kwaliteitsbeeld daardoor een betekenisvol geheel wordt.

Kortom, vrijheid van invulling van onderhoudsbeleid door het gebruik van kwaliteitsbeelden wordt in elke gemeente ervaren. De beleidsmedewerkers van de gemeente Klein en de gemeente Middelgroot vinden de tekst belangrijker dan de beelden, terwijl de beleidsuitvoerders de beelden sprekender vinden dan de tekst. Dit veroorzaakt soms onduidelijkheid over een kwaliteitsbeeld. In de gemeente Groot wordt door het bouwteam overleg de onduidelijkheid weggenomen. Ook vinden de meesten respondenten dat technisch jargon wordt vermeden bij het gebruik van kwaliteitsbeelden op uitzondering van één respondent die vindt dat de lading niet genoeg gedekt wordt in kwaliteitsbeelden. Tevens is volgens de beleidsmedewerkers in gemeente Middelgroot bij een kwaliteitsbeeld sprake van een betekenisvol geheel, terwijl andere respondenten van de gemeente Klein en de gemeente Groot stellen dat het onderhoudsbeleid te complex is om in een kwaliteitsbeeld in te kaderen.

## Samenvatting

Deelvraag 3 kan op basis van het voorgaande beantwoord worden. De deelvraag luidt als volgt:

‘*Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen beleidsmedewerkers- en uitvoerders van drie gemeenten als het gaat om onderhoudsbeleid van de openbare ruimte aan de hand van kwaliteitsbeelden?’*

De volgende overeenkomsten tussen de gemeenten en de beleidsmedewerkers en – uitvoerders zijn tot uiting gekomen. De karakteristieken van ‘governance’ komen bij de gemeente Klein en bij de gemeente Groot het sterkst naar voren. Beleidsmedewerkers en – uitvoerders hebben in de gemeente Klein en Groot op één uitzondering na dezelfde gedachten over de karakteristieken. De roltypen van de beleidsmedewerkers en - uitvoerders van de gemeente Groot en de gemeente Middelgroot passen in een ‘governance’ setting. Echter, alle kenmerken van ‘good governance’ komen alleen tot uiting bij de beleidsmedewerkers en – uitvoerders van de gemeente Groot. Nog een overeenkomst is dat vrijheid van invulling van onderhoudsbeleid door het gebruik van kwaliteitsbeelden in elke gemeente zo wordt ervaren. Ook vinden de beleidsmedewerkers van de gemeente Klein en van de gemeente Middelgroot de tekst belangrijker dan de beelden, terwijl de beleidsuitvoerders van die gemeenten de beelden sprekender vinden dan de tekst. Dit veroorzaakt soms onduidelijkheid over een kwaliteitsbeeld. In de gemeente Groot wordt door het bouwteam overleg onduidelijkheid weggenomen.

De volgende verschillen tussen de gemeenten en de beleidsmedewerkers en – uitvoerders zijn tot uiting gekomen. Bij de gemeente Middelgroot komen voornamelijk ‘government’ karakteristieken tot uiting, in tegen stelling tot de uitkomsten van de gemeente Klein en de gemeente Groot. De roltypen van de beleidsmedewerkers en – uitvoerders van de gemeente Middelgroot passen wel in een ‘governance’ setting, evenals de roltypen van de beleidsmedewerkers en – uitvoerders van de gemeente Groot. Terwijl de roltypen van de beleidsmedewerkers en – uitvoerders van de gemeente Klein voor merendeel traditioneel van aard zijn. De gemeente Klein en de gemeente Middelgroot verschillen sterk van elkaar wat betreft de kenmerken van ‘good governance’ die wel of niet naar voren komen. Bij de beleidsmedewerkers en – uitvoerders van de drie gemeenten komen uiteenlopende kenmerken naar voren en is er geen overeenkomst te constateren. Bij zowel de gemeente Klein als de gemeente Middelgroot zijn er vanuit de beleidsmedewerkers en – uitvoerders verschillende opvattingen over de kenmerken van ‘governing good’. Ook is bij de gemeente Middelgroot een verschil in hoe effectief beleid benaderd wordt tussen de beleidsmedewerkers en – uitvoerders. Volgens de uitvoerders van de gemeente Middelgroot is het onderhoudsbeleid minder effectief dan dat de beleidsmedewerkers denken. Tevens vinden de meesten respondenten dat technisch jargon wordt vermeden bij het gebruik van kwaliteitsbeelden, op uitzondering van één respondent die vindt dat de lading niet genoeg gedekt wordt in kwaliteitsbeelden. Ook is volgens de beleidsmedewerkers in gemeente Middelgroot bij een kwaliteitsbeeld sprake van een betekenisvol geheel, terwijl andere respondenten van de gemeente Klein en de gemeente Groot stellen dat het onderhoudsbeleid te complex is om in een kwaliteitsbeeld in te kaderen.

# Conclusie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven vanuit de drie deelvragen op de hoofdvraag ‘*Op welke wijze spelen kwaliteitsbeelden in ‘good governance’ praktijken een rol bij beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders in de voorbereiding en uitvoering van gemeentelijk onderhoudsbeleid van openbare ruimte?’*.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat er vijf karakteristieken voor ‘governance’ praktijken zijn en dat er vijf karakteristieken voor ‘government’ praktijken zijn. ‘Good governance’ blijkt de meest optimale situatie voor het voorbereiden en uitvoeren van onderhoudsbeleid door beleidsmedewerkers en - uitvoerders. ‘Good governance’ wordt bereikt wanneer de vier kenmerken van ‘governing good’ en de vijf kenmerken van ‘governing well’ naar voren komen in het onderhoudsbeleid. De drie case studies waren verschillend van elkaar met betrekking tot ‘good governance’. Hieruit kan geconcludeerd worden dat ‘governance’ praktijken verschillende soorten vormen aannemen en dat de voorbereiding en uitvoering van onderhoudsbeleid per gemeente sterk van elkaar verschild. Ten eerste wordt om die reden per gemeente vanuit ‘good governance’ conclusies getrokken. Tot slot wordt geconcludeerd op welke wijze kwaliteitsbeelden een rol spelen bij beleidsmedewerkers en – uitvoerders in het gemeentelijk onderhoudsbeleid.

Bij de gemeente Klein was opvallend dat karakteristieken met betrekking tot ‘governance’ tot uiting kwamen, terwijl ook traditionele roltypen naar voren kwamen bij de beleidsmedewerkers en - uitvoerders. Er kwamen voornamelijk kenmerken van ‘governing good’ tot uiting. Dit is aan de ene kant effectief en efficiënt, omdat in die situatie gemakkelijk draagvlak wordt bewerkstelligd voor onderhoudsbeleid. Echter, bij de gemeente Klein vervult de inwoner een belangrijke rol die de uitvoering van het onderhoud beïnvloed. Er wordt te veel op de inwoners gereflecteerd, waardoor het onderhoudsdoel vervaagd. Tevens is er weinig duidelijkheid over de prestatie-indicatoren. ‘Governing well’ komt gering tot uiting. Een oorzaak hiervoor is onder andere dat het kwaliteitsniveau van het onderhoudsbeleid bepaald is vanuit de beschikbare capaciteit van de eigen uitvoerende dienst van de gemeente, in plaats van waarden en kennis met elkaar te integreren om tot een bepaald beleid te komen. Daarnaast wordt door de beleidsmedewerker opleidingstrajecten aangeboden waar vervolgens vanuit de uitvoerende organisatie weinig mee wordt gedaan. Hierdoor ervaart de beleidsmedewerker dat veel kennis verloren gaat wanneer er iemand bij de uitvoering de werkvloer verlaat. Het wiel moet dan telkens opnieuw worden uitgevonden en dat is ineffectief en inefficiënt. De controle van het onderhoudsbeleid wordt niet nauwkeurig en structureel uitgevoerd en er wordt weinig met het evaluatiemiddel gedaan. Dit maakt dat het onderhoudsbeleid weinig kenmerken van ‘governing well’ aanhangt, waardoor een optimale situatie van ‘good governance’ niet is bereikt.

De gemeente Middelgroot liet meer ‘government’ karakteristieken zien, terwijl de roltypen van de beleidsmedewerkers en – uitvoerders aansluiten bij een ‘governance’ setting. Er kwam één ‘governance’ karakteristiek tot uiting. Namelijk dat onderhoudsbeleid een complexe omgeving met complexe structuren kenmerkt. Dit heeft te maken met de flexibiliteit die onderhoudsbeleid met zich meeneemt wanneer er kwaliteitsniveaus zijn afgesproken voor openbare ruimte. Kenmerken van ‘governing well’ kwamen tot uiting en kenmerken van ‘governing good’ niet. Bij deze middelgrote gemeente vervult het bonus/manus systeem een belangrijke rol die de verstandhouding tussen de gemeente en de uitvoerende organisatie op het gebied van onderhoudsbeleid beïnvloed. Daardoor vinden er veel onderhandelingen plaats over boetes. Ook voelt de uitvoerende partij zich gedwongen om aan de prestatie-indicatoren te voldoen. Uit onderzoek bleek dat de uitvoerende organisatie en de gemeente een moeilijke verhouding met elkaar hebben. Dit komt voort uit de onderhandelingspositie waarin de beleidsmedewerkers en uitvoerders zich verkeren. Deze onderhandeling gaan over boetes die wel of niet worden opgelegd. Dit resulteert in een overmaat van controle, waardoor het onderhoudsdoel uit ogen wordt verloren. Vanuit de uitvoerende organisatie komt de wens om meer samen te werken, omdat er nu te veel gepraat moet worden over regels. Dat er veel regels worden gehanteerd komt ook tot uiting bij de twee kenmerken van efficiëntie van ‘governing well’. De balans slaat op dat punt sterk over naar ‘governing well’, voornamelijk de efficiëntie komt nadrukkelijk naar voren. Het gevaar van te veel controle en te veel focus op regels is dat er dan ‘performance paradox’ plaatsvindt. Door deze omstandigheden genereert de middelgrote gemeente geen ‘good governance’ situatie.

Bij de gemeente Groot blijkt uit onderzoek sprake van ‘good governance’. Alle kenmerken van ‘governing good’ en ‘governing well’ komen tot uiting. Dit komt voornamelijk doordat ze gebruik maken van een bouwteam waardoor verschillende belanghebbenden regelmatig om de tafel zitten om het onderhoudsbeleid van de stad te bespreken. Een kritisch punt dat naar voren kwam uit de resultaten is dat de wethouder de structuur van het onderhoudsbeleid wil aanpassen, omdat er te veel wordt gesteund op samenwerking. Er is daarom een onderzoek gaande over of de uitvoerende organisatie verzelfstandigd kan worden.

Kortom, in de gemeente Klein en in de gemeente Middelgroot is er geen sprake van een optimale situatie waarin ‘good governance’ bereikt wordt. De effectiviteit en de efficiëntie van het onderhoudsbeleid lijkt in de gemeente Klein te missen, terwijl in de gemeente Middelgroot de effectiviteit en de efficiëntie sterker naar voren komt dan de ‘public ethics’ van de beleidsmedewerkers en – uitvoerders. Uit onderzoek blijkt dat de situatie in de gemeente Groot optimaal is en dat ‘good governance’ bereikt wordt. De rol van beleidsmedewerkers en – uitvoerders van de gemeenten verschillen sterk van elkaar. Dit duidt op een verschillende benadering van onderhoudsbeleid door de beleidsmedewerkers en – uitvoerders. De volgende vraag waar op in wordt gegaan is de volgende. Op welke wijze spelen kwaliteitsbeelden een rol bij beleidsmedewerkers en – uitvoerders van de drie gemeenten?

Kwaliteitsbeelden zijn vanuit de literatuur als visuele modellen benaderd en kenmerken vier sterke en vier zwakke punten. Een overeenkomst is dat vrijheid van invulling van onderhoudsbeleid door het gebruik van kwaliteitsbeelden in elke gemeente wordt ervaren. Ook is een overeenkomst dat de beleidsmedewerkers van de gemeente Klein en van de gemeente Middelgroot de tekst belangrijker vinden dan de beelden, terwijl de beleidsuitvoerders van die gemeenten de beelden sprekender vinden dan de tekst. Dit veroorzaakt onduidelijkheid over een kwaliteitsbeeld volgens hen, omdat de normeringen bij de uitvoering niet worden meegenomen. In de gemeente Groot wordt door de samenstelling van een samenwerkend bouwteam onduidelijkheid over kwaliteitsbeelden weggenomen. Tevens vinden de meesten respondenten dat technisch jargon wordt vermeden bij het gebruik van kwaliteitsbeelden. Bovendien is volgens de beleidsmedewerkers in de gemeente Middelgroot bij een kwaliteitsbeeld sprake van een betekenisvol geheel, terwijl andere respondenten van de gemeente Klein en de gemeente Groot stellen dat het onderhoudsbeleid te complex is om in een kwaliteitsbeeld in te kaderen. Voor ‘governing good’ is een kwaliteitsbeeld een versterkend middel in de zin van dat op die manier verschillende belanghebbenden bereikt worden. Door draagvlak te creëren, wordt er op een effectieve manier begrip gecreëerd over het onderhoudsbeleid. De kwaliteitsbeelden bevatten ook een controleerfunctie door de normen. Deze worden bij de gemeente Klein niet benut. Daarbij bieden kwaliteitsbeelden de gelegenheid aan de uitvoerende partij om onderhoudsbeleid op een eigen manier te interpreteren. In de gemeente Klein wordt dit zodanig losgelaten dat uitvoerders weinig in aanraking komen met kwaliteitsbeelden. In de gemeente Middelgroot is de uitvoerende partij voornamelijk bezig met het behalen van de normen die in kwaliteitsbeelden staan, maar gebruiken daarvoor vooral hun eigen ervaring en de foto’s. In de gemeente Groot handelen de beleidsuitvoerders ook vanuit ervaring. Onder meer blijkt uit onderzoek dat kwaliteitsbeelden niet allesomvattend zijn, omdat vakkennis soms mist in de kwaliteitsbeelden.

# Discussie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden eerst discussiepunten besproken die tijdens het onderzoek naar voren kwamen. En vervolgens worden ideeën voor vervolgonderzoek gegeven.

Het eerste waar tegenaan werd gelopen gedurende het onderzoek, was het afbakenen van het onderwerp. In plaats van het meenemen van alle deelprocessen van de beleidscyclus werd het onderzoek beperkt tot twee deelprocessen, de voorbereiding en uitvoering van het onderhoudsbeleid. Literatuuronderzoek naar kwaliteitsbeelden was lastig, omdat creatief gezocht moest worden naar concepten die leken op kwaliteitsbeelden, zoals ‘visuele modellen’. Ook was een moeilijkheid bij het literatuuronderzoek dat effectief en efficiënt beleid samengingen. Door verschillende literatuur te gebruiken en door dieper op onderwerpen in te gaan, zoals ‘colloborative modeling’ en de ‘performance paradox’, konden er specifieke kenmerken gekoppeld worden aan effectiviteit en efficiëntie in beleid. Ook een belangrijk inzicht dat werd verkregen gedurende het literatuuronderzoek was de benadering van ‘good governance’, dat bestaat uit ‘governing good’ en ‘governing well’.

Na het literatuuronderzoek en het selecteren van de topics werden de respondenten van de gemeenten benaderd. Bijna iedereen wilde meewerken met het onderzoek en binnen een paar dagen waren de afspraken voor de interviews gemaakt. Het streven was om iedereen die met het onderhoudsbeleid in de gemeente gemoeid was, bij het onderzoek te betrekken. Voor een groot deel is dat gelukt, maar een gemis was dat de opzichter over de onderhoudswerkzaamheden van de gemeente Klein niet kon worden geïnterviewd vanwege zwangerschapsverlof. Dit heeft als consequentie gehad voor het onderzoek dat over de beleidsvoorbereiding alleen de beleidsmedewerker werd geïnterviewd. De opzichter bleek aan de hand van de interviews een belangrijke schakel in het onderhoudsbeleid, omdat de opzichter meewerkt met het maken van kwaliteitsbeelden. Hierdoor zijn resultaten van de gemeente Klein niet volledig.

Omdat gekozen was voor het benaderen van een kleine, een middelgrote en een grote gemeente voor het onderzoek, was de verwachting dat communicatielijnen van elkaar verschilden. Dit bleek het geval te zijn. Echter was niet verwacht dat onderhoudsbeleid op uiteenlopende manieren benaderd wordt. Dit heeft de resultaten beïnvloed, omdat er sterke verschillen bleken over de wijze waarop onderhoudsbeleid aangepakt werd door de beleidsmedewerkers en de – uitvoerders van de drie gemeenten. Door het sterke verschil van de aanpak van onderhoudsbeleid is gekozen om in de conclusie per gemeente het ‘good governance’ principe te benaderen.

De interpretatieve benadering was van belang bij dit onderzoek. Elke respondent interpreteerde de open vragen op verschillende manieren. Dit kon niet goed of fout worden bevonden, omdat dit onderzoek er is om meer inzicht te krijgen in de specifieke onderwerpen, zoals ´good governance´ en kwaliteitsbeelden. Door deze benadering is het onderzoek verrijkt met verschillende invalshoeken en inzichten over het gemeentelijk onderhoudsbeleid.

De verwachting was dat bij elke gemeente ´governance´ karakteristieken werden geuit als er kwaliteitsgestuurd beheer werd toegepast. Deze verwachting kwam niet uit. Bij de gemeente Middelgroot bleken er meer ´government´ praktijken tot uiting te komen. Voor het onderzoek was dit een verrijking, omdat daardoor tot het inzicht werd gekomen dat ´govenance´ op veel verschillende manieren benaderd kan worden en dat er niet één goede manier is.

De verwachting dat elke respondent zich kon verplaatsen in één van de vier roltypen die werden gegeven tijdens de interviews, kwam niet uit. Een aantal respondenten vond dat ze zich in meerdere rollen konden verplaatsten en daarnaast kon één respondent zich niet in alle vier de rollen overtuigend plaatsen. De benadering van de roltypen uit de literatuur bleek niet allesomvattend en moet wellicht worden aangepast en vrijer benaderd worden.

In de gemeente Groot waren respondenten benaderd die allemaal in één bouwteam zaten voor het onderhoudsbeleid. Daarom zijn de resultaten voor die gemeente zeer positief uitgevallen. Dit schept wellicht een beperkt beeld van de werkelijkheid, omdat in de grote gemeente meer mensen dan de vijf respondenten zich bezig houden met het onderhoudsbeleid.

Een aantal respondenten wilde eerst niet dat het interview werd opgenomen. Dit werd opgelost doordat ik meer inzicht gaf in mijn onderzoek. Wellicht had ik mijn respondenten in de e-mail die ik stuurde ter introductie van het onderzoek, meer uitgebreid moeten informeren. Terwijl ik had gekozen voor het geven van beperkte informatie, zodat de respondenten niet de antwoorden van de vragen al konden voorbereiden. En wat ook af en toe naar voren kwam tijdens de interviews was dat er verwarring ontstond over bepaalde vragen omdat die naar het idee van de respondent werden herhaald. Dit loste ik op door uit te leggen dat het van belang was voor het onderzoek de vraag nogmaals te beantwoorden naar het idee van de respondent. Naar mijn idee waren er niet veel controle vragen, maar werden vragen zo geïnterpreteerd door de respondent.

Ideeën voor vervolgonderzoek zijn de volgende. In dit onderzoek zijn de inwoners van de gemeente niet meegenomen, omdat het onderzoek zich dan niet meer kon beperken tot de wijze waarop onderhoudsbeleid op voorbereidend en uitvoerend niveau benaderd wordt. Een aanbeveling is om een onderzoek te doen naar de communicatie met inwoners van een gemeente via kwaliteitsbeelden. Ook is de politieke rol niet in dit onderzoek opgenomen. Voor vervolg onderzoek is het interessant om deze rol wel mee te nemen, omdat uit het onderzoek bleek dat de wethouder een belangrijke positie bij onderhoudsbeleid inneemt. Dit bepaalt wellicht de dynamiek van beleid, omdat het soort beleid afhangt van wat de wethouder wil. Tevens is een idee om onderzoek te doen naar hoe kwaliteitsbeelden getoetst worden. Uit onderzoek kwam naar voren dat dit op verschillende manieren gedaan werd, terwijl de CROW systematiek van kwaliteitsbeelden gebruikt wordt. Een voorbeeld van een manier van meten is dat soms het gemiddelde van de prestatie-indicatoren van de onderhoudswerkzaamheden werden genomen van een openbare ruimte, of dat er alleen werd gekeken naar het slechtste gedeelte van onderhoud van een openbare ruimte. De uitkomsten van de prestatie-indicatoren verschillen dan en de vraag is dan welke meting telt voor een realistisch beeld van de kwaliteit van onderhoudswerkzaamheden.

# Literatuurlijst

* Algemene Rekenkamer. (2010). *Strategie Algemene Rekenkamer 2010-2015:* *Presteren en functioneren van het openbaar bestuur*. Den Haag: Algemene Rekenkamer. (10-27).
* Bovaird, T. & Löffles, E., (2003). Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. *International review of administrative sciences, 69* (3). 314-316.
* Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek (CROW). (2010). *Kwaliteitscatalogus openbare ruimte: landelijke standaard voor onderhoudsniveau*s. Ede: CROW. (9-76).
* Chandler, D. (2007). *Semiotics: The basics*. Routledge: New York. 223-225.
* Cockerill, K., Daniel, L., Malczynski, L. & Tidwell, V. (2009). A fresh look at a policy sciences methodology: collaborative modelling for more effective policy. *Policy Sci, 42* (3). 211-220.
* Colebatch, H., Hoppe, R. & Noordegraaf, M. (2010). *Working for policy*. Amsterdam: Amsterdam University Press. (11-235).
* Davis, P. & West, K. (2009). What do public values mean for public action?: Putting public values in their plural place. *The American review of public administration*, *39* (602). 2-5.
* Deetz, S. (2001). *The new handbook of organizational communication: advances in theory, research, and methods*. Thousand Oaks: Sage Publication. (11-153).
* DeFant, T.A., Brown, M.D. & McCormick, B.H. (1989). Visualization – Expanding Scientific Engineering Research Opportunities. *IEEE Computer, 22* (8). 12-13.
* Diest, H. van (2010) *Een doordachte organisatie*. Amsterdam: VU Boekhandel.(32-33).
* Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow. S. & Tinkler, J. (2005). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory, 16* (494). 470-273.
* Fink, A. (2010). *Conducting research literature reviews*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
* Fischer, F., Miller, G., & Sidney, M.S., (2007). *Handbook of public policy Analysis: Theory, politics and methods*. In Jann, W. & Wegrich, K. (Eds.). (2007). *Theories of the policy cycle.* New York: Taylor & Francisgroup. (112-114).
* Gemeente Klein (2012, 1 mei). *Cijfers bevolking*. Geraadpleegd via <http://www.klein.nl> (9 juli).
* Gemeente Middelgroot (2012, 1 januari). *Statistieken bevolking*. Geraadpleegd via [http://www.middelgroot.nl/gemeente (9](http://www.middelgroot.nl/gemeente%20(9) juli).
* Gemeente Groot (2012, 1 januari). *Statistieken bevolking*. Geraadpleegd via <http://www.groot.nl> (9 juli).
* Gehrels, C., Thevenet, J. & Venetië, E. (2003). *Managementmodellen voor communicatie*. Amsterdam: Nieuwezijds. (29-32).
* Graaf, de G. & Wal, van der Z. (2010). Managing conflicting public values: governing with integrity and effectiveness. *The American Review of public administration, 40* (623). 623-628.
* Harrison, C. (2003). Visual Social Semiotics: Understanding how still images make meaning. *Technical communication, 50* (1). 46-56.
* Hendrik, F. & Tops, P. (2003). Local Public Management reforms in the Netherlands: fads, fashions and winds of change. *Public administration, 81* (2). 318-320.
* Hodes, C. (1994). Processing Visual Information: Implications of the Dual Code Theory. *Journal of Instructional Psychology, 21* (1). 1-3.
* Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer. (19-238).
* Howlett, M. & Ramesh M. (1995). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University Press. (239-245).
* IPR Normag (2011) *Rapportage Thematraject Reiniging Schiedam*. Schiedam: IPR Normag. (20-27).
* Kersbergen, K. van & Waarden, F. van (2004). Governance as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy*. European Journal of Political Research, 43* (149). 146-153.
* Kress, G. & Leeuwen, T. van (2006). *Reading Images: The grammar of visual design.* New York: Rootledge.(170-177).
* Mayntz, R. (2003). *From government to governance: Political steering in modern societies*. Berlijn: Institute for Ecological Economy Research (IOEW). (2-5).
* Muntinga, M.A. & Noordhoek, D.P. (2006). *Kwaliteitshandvesten: van servicenormen naar normale service: de kracht van kwetsbaarheid*. Deventer: Kluwer. (11-22).
* Neutelings, R. & Jansen, D. (1999). *Beleidstekstwijzer*. Den Haag: SDU. (110-115).
* Noordegraaf, M., (2008*). Management in het publieke domein: issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho. (11-164).
* Rhodes, R.A.W. (1996). *The New Governance: governing without Government.* *Political Studies.* Oxford: Blackwell Publishers. (657-659).
* Rieken, Dr. Ir. J. (1990*). Management van de gehele beleidscyclus: een bedrijfs- en bestuurskundige analyse*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeend Willink.(3-235).
* Sabatier, P.A. (Eds.). (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview. (120-123).
* Salamon, L. M. (2000). The new governance and the tools of public action: an Introduction, *Fordham Urban law Journal, 28* (5) . 1610-1615.
* Schumpeter, J.A. (1954). *History of Economic Analysis*. Oxford: Oxford University Press. (562-564).
* Silverman, D. (2010). *Doing qualitative research*. Londen: SAGE Publications Ltd. (124-275).
* Stoker, G. (1998). *Governance as theory: five propositions*. Oxford: Blackwell Publishers.(17-20).
* Thiel, S. van & Leeuw, F.L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, *25* (3). 268-273.
* Thomas, G. & James, D. (2006). Reinventing grounded theory: some questions about theory, ground and discovery. *British Educational Research Journal*, *32* (6). 2-16.
* Torp, K. H. (1994). *Ethics for public administrators*. New York: ME Sharp. (70-72).
* Tufte, E.R. (1991). Envisioning Information. *Geographical review*, *81* (2). 234.
* Tufte, E.R. (1993). Envisioning Information. *Journal of design history*, *6*(4). 312.
* Vereniging Stadswerk Nederland (2009) *De Navigator: Koersen naar kwaliteitsgestuurd beheer*. Gouda: Vereniging Stadswerk Nederland. (11-13).
* Veeneman, W. & Koppenjan, J. (2010). Securing public values in public transport projects: four dutch cases on innovation. *Research in transportation economics, 29* (1). 229.
* Walsham, G. (2006). Doing interpretive research. *European Journal of Information Systems*, *15* (10). 312-323.
* Weick, K.E. (2001). *Making sense of the organization*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd. (10-15).
* Yanow, D. (2000). *Conducting interpretive policy analysis*. Thousand Oaks: Sage Publications. (5-15).

# Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden

Hierbij de lijst met de respondenten die zijn geïnterviewd van de drie gemeenten. BM betekent beleidsmedewerker en BU betekent beleidsuitvoerder

**Gemeente Klein**

|  |
| --- |
| Respondent 1 Functie: Beleidsmedewerker Groenvoorziening (BM)  Locatie: Gemeentehuis Datum: 5 juni |

|  |
| --- |
| Respondent 2 Functie: Wijkbeheerder Groen (BU)  Locatie: Gemeentewerf Datum: 5 juni |

|  |
| --- |
| Respondent 3 Functie: Wijkcoördinator (BU)  Locatie: Gemeentewerf Datum: 5 juni |

|  |
| --- |
| Respondent 4 Functie: Vakman Wijkbeheer (BU)  Locatie: Gemeentewerf Datum: 5 juni |

|  |
| --- |
| Respondent 5 Functie: Veegmachinist (BU)  Locatie: Gemeentewerf Datum: 5 juni |

**Gemeente Middelgroot**

|  |
| --- |
| Respondent 6 Functie: BM Beheer Openbare Ruimte (BM)  Locatie: Gemeentehuis Datum: 6 juni 2012 |

|  |
| --- |
| Respondent 7 Functie: Accountmanager (BM)  Locatie: Gemeentehuis Datum: 6 juni 2012 |

|  |
| --- |
| Respondent 8 Functie: Manager Expertice Centrum uitvoering (BU)  Locatie: Uitvoerende organisatie Datum: 8 juni |

|  |
| --- |
| Respondent 9 Functie: Teamleider Wijkreiniging (BU)  Locatie: Uitvoerende organisatie Datum: 8 juni |

|  |
| --- |
| Respondent 10 Functie: Teamleider Civiel en Cultuurtechniek (BU)  Locatie: Uitvoerende organisatie Datum:8 juni |

**Gemeente Groot**

|  |
| --- |
| Respondent 11 Functie: Beleidsadviseur Afval en Schoon (BM)  Locatie: Gemeentehuis Datum: 7 juni 2012 |

|  |
| --- |
| Respondent 12 Functie: Projectleider (bestekmaker) (BM)  Locatie: Ingenieursbureau Datum: 7 juni 2012 |

|  |
| --- |
| Respondent 13 Functie: Milieubeheerder Centrum (BU)  Locatie: Gemeentehuis Datum: 7 juni 2012 |

|  |
| --- |
| Respondent 14 Functie: Assisistent -Milieubeheerder Centrum (BU)  Locatie: Gemeentehuis Datum: 7 juni 2012 |

|  |
| --- |
| Respondent 15 Functie: Directeur Veeg – en Straatbedrijf (BU)  Locatie: Gemeentehuis Datum: 7 juni 2012 |

# Bijlage 2: De vragenlijsten voor de beleidsmedewerkers en - uitvoerders

In deze bijlage wordt de vragenlijst voor de beleidsmedewerkers en de vragenlijst voor de beleidsuitvoerder getoond.

**Vragenlijst Beleidsmedewerkers**

Introductie van de onderzoeker en van het onderzoek.

**Introducerende vragen**

Kunt u mij een korte introductie geven over uzelf:

* Welke functie bekleedt u?
* Hoe lang werkt u hier?
* En wat zijn uw dagelijkse werkzaamheden?

**Onderdeel governance**

* (Beleidsnetwerk) Heeft u contact met andere die met het onderhoudsbeleid te maken hebben? En zo ja, op welke wijze?
* (Beleidsnetwerk) Bent u op kantoor of buiten kantoor? Wat doet u dan zoal?
* (overleg, samenwerking, onderhandelingen) Heeft u overleg? Zo ja, met wie? Zo nee, licht verder toe.
* (overleg, samenwerking, onderhandelingen) Met wie werkt u samen?
* (afhankelijke actoren) Bent u afhankelijk van andere in het beleidsveld om tot een bepaald onderhoudsbeleid te komen? Zo ja, van wie? Zo nee, licht verder toe.
* (complexe structuren) Vindt u uw dag altijd anders? Vindt u het onderhoudsbeleidsveld bewegelijk? Zo ja, licht verder toe.
* (complexe processen) Heeft u een idee hoe onderhoudsbeleid tot stand komt? Zijn er duidelijke stappen die worden ondernomen bij het voorbereiden van onderhoudsbeleid? Zo ja, welke stappen worden er ondernomen? Zo nee, licht verder toe.

**Beleidsmedewerker (rolbepaling)**

* Rolopvatting: Het type beleidsmedewerker:

1. Procesondersteuner: Ziet u zichzelf als een beleidsmedewerker die informatie ten aanzien van een bepaald onderhoudsbeleid moet doorgeven aan contacten in de omgeving?
2. Deskundige: Ziet u zichzelf als iemand die zijn eigen expertise en kennis in het beleid moet laten gelden?
3. Onderhandelaar: Ziet u zichzelf als een vertegenwoordiger van een bepaald belang, waarover veel onderhandeld moet worden?
4. De verbinder: Ziet u zichzelf als een beleidsmedewerker die met andere een plan van aanpak bespreekt ten opzichte van een bepaald onderhoudsbeleid? Is er met de uitvoerders overleg over de aanpak van het onderhoudsbeleid?

**Governing Good (Ethiek)**

* Voelt u zich gebonden aan regels als het gaat om het onderhoudsbeleid? Zo ja, licht toe. Zo nee, waarom niet?

Kunt u eerlijk zijn over het onderhoudsbeleid? Hebt u vertrouwen in het onderhoudsbeleid (dat wil zeggen: denkt u dat de beleidsdoelen worden behaald)? Vindt u het beleid integer? (dat wil zeggen: komt het tegemoet aan allerlei belangen)?

* Hebt u de ruimte om creatief en ondernemend te opereren in het onderhoudsbeleid? Zo ja, kunt u dit toelichten? Zo nee, waarom niet? Ziet u dat als een gemis? Wie formuleert de verantwoordelijkheden, de gemeente en/of uitvoerende organisatie?
* Hebt u de ruimte om persoonlijke en publieke overtuigingen in het onderhoudsbeleid mee te nemen? Zo ja, kunt u dit toelichten? Zo nee, waarom niet? Ziet u dit als een gemis?
* Hebt u de ruimte om te handelen naar wat van de burger of wat van de gemeente verwacht wordt? Zo ja, kunt u dit toelichten? Zo nee, waarom niet?

**Governing Well (effectiviteit en efficiëntie)**

*Effectiviteit*

* Wat ziet u als hoofdzaken voor effectief beleid?
* Wordt er bij het onderhoudsbeleid gebruik gemaakt van informatie, bijvoorbeeld uit rapporten?
* Wordt er bij het onderhoudsbeleid gebruik gemaakt van lokale kennis, van de burgers in de wijken?
* Wordt er bij het onderhoudsbeleid gebruik gemaakt van waarden van belangengroepen zoals burgers en bedrijven? Zo ja, welke en hoe dan?
* Hebt u overleg met andere betrokkenen van het onderhoudsbeleid? Zo ja, met wie? (controle vraag)
* Is aan de hand van kwaliteitsbeelden het kernprobleem en hoe dit aangepakt moet worden duidelijk te maken? Zo ja, kunt u dit toelichten. Zo nee, waarom niet?
* Wat gebeurt er als het onderhoudsbeleid niet overeenkomt met de uitvoering?
* Hoe wordt omgegaan met problemen die zich voordoen in de beleidsvoorbereiding of in de uitvoering?
* Zijn er onduidelijkheden of problemen? Zo ja, kunt u dit toelichten. Zo nee, waarom niet?

*Efficiënt*

* Hebt u voldoende inzicht in begrotingen en beleidsdocumenten van gemeenten en rapporten over onderhoudsbeleid voor formulering van het onderhoudsbeleid? Zo ja, kunt u dit toelichten? Zo nee, waarom niet?
* Hoe komt u aan de kennis die voor het onderhoudsbeleid nodig is? Haalt u deze kennis van buitenaf? Kunt u dit toelichten.
* Met wie vindt overleg plaats over de kennis die nodig is voor het onderhoudsbeleid? Wat bespreekt u met deze mensen? Is er informeel overleg? Zo ja, op welke manier?
* Op welke manier vindt controle plaats op de uitvoering van het onderhoudsbeleid en hoe vaak? Is er een internetplatform voor inwoners waar vanuit de gemeente naar wordt gekeken? Hoe gaat dat in zijn werk?
* Hoe wordt er ingespeeld op publiciteit over onderhoudsbeleid? Kunt u een (recent) voorbeeld noemen?

**Beleidsvoorbereiding**

* Hoe zou u het onderhoudsbeleid van deze gemeente omschrijven?
* Hoe wordt onderhoudsbeleid geformuleerd?
* Hoe ziet de beleidsvoorbereiding van het onderhoudsbeleid eruit?
* Welke stappen worden ondernomen in de beleidsvoorbereiding?

**Kwaliteitsgestuurd beheer**

* Sinds wanneer is uw gemeente op kwaliteitsgestuurd beheer overgegaan (was er eerst sprake van frequentie gestuurd beheer)?
* Wat waren de redenen om over te gaan op kwaliteitsgestuurd beheer?
* Hoe ziet kwaliteitsgestuurd beleid er bij uw gemeente uit?
* Wat is er sinds de invoering van kwaliteitsgestuurd beheer veranderd?

**Kwaliteitsbeelden**

* Wat zijn volgens u de voordelen van werken met kwaliteitsbeelden?
* Wat zijn volgens u de nadelen van werken met kwaliteitsbeelden?
* Op welke manier vindt u dat tekst (schaalbalk) en beeld elkaar aanvullen of doen ze afbreuk aan?
* Zou de tekst of foto weggehaald kunnen worden? Zo ja, kunt u dit toelichten hoe dat zou kunnen? Zo nee, waarom niet?
* Vergemakkelijkt het communiceren met opdrachtnemers over de uitvoering van het onderhoudsbeleid aan de hand van kwaliteitsbeelden? Zo ja, kunt u dit toelichten? Zo nee, waarom niet? Wat vindt u moeilijk?
* Hoe beoordeelt u de kwaliteitsbeelden? Kunt u dit toelichten? Vindt u kwaliteitsbeelden realistisch? Vindt u kwaliteitsbeelden betrouwbaar? Kunt u dit toelichten?
* Is het belangrijk om de uitvoerders van het onderhoudsbeleid normen mee te geven over wat voor einddoel er bereikt moet worden? Zo ja, kunt u dit toelichten? Zo nee, waarom niet?
* Worden in uw gemeente ‘normen’ meegegeven, of krijgen de uitvoerders alleen het kwaliteitsbeeld te zien?

**Vragenlijst Beleidsuitvoerder**

Introductie van de onderzoeker en van het onderzoek.

**Introducerende vragen**

Kunt u mij een korte introductie geven over uzelf:

* Welke functie bekleedt u?
* Hoe lang werkt u hier?
* En wat zijn uw dagelijkse werkzaamheden?

**Onderdeel governance**

* (Beleidsnetwerk) Heeft u contact met andere die met het onderhoudsbeleid te maken hebben? En zo ja, op welke wijze?
* (Beleidsnetwerk) Bent u op kantoor of buiten kantoor? Wat doet u dan zoal?
* (overleg, samenwerking, onderhandelingen) Heeft u overleg? Zo ja, met wie? Zo nee, licht verder toe.
* (overleg, samenwerking, onderhandelingen) Met wie werkt u samen?
* (afhankelijke actoren)Bent u afhankelijk van andere in het beleidsveld om tot een bepaald onderhoudsbeleid te komen? Zo ja, van wie? Zo nee, licht verder toe.
* (complexe structuren) Vindt u uw dag altijd anders? Vindt u het onderhoudsbeleidsveld bewegelijk? Zo ja, licht verder toe.
* (complexe processen) Heeft u een idee hoe onderhoudsbeleid tot stand komt? Zijn er duidelijke stappen die worden ondernomen bij het voorbereiden van onderhoudsbeleid? Zo ja, welke stappen worden er ondernomen? Zo nee, licht verder toe.

**Beleidsmedewerker (rolbepaling)**

* Rolopvatting: Het type beleidsmedewerker:

1. Procesondersteuner: Ziet u zichzelf als een beleidsuitvoerder die informatie ten aanzien van een bepaald onderhoudsbeleid moet doorgeven aan contacten in de omgeving?
2. Deskundige: Ziet u zichzelf als iemand die zijn eigen expertise en kennis in het beleid moet laten gelden?
3. Onderhandelaar: Ziet u zichzelf als een vertegenwoordiger van een bepaald belang, waarover veel onderhandeld moet worden?
4. De verbinder: Ziet u zichzelf als een beleidsuitvoerder die met andere een plan van aanpak bespreekt ten opzichte van een bepaald onderhoudsbeleid? Is er met de beleidsmedewerkers overleg over de aanpak van het onderhoudsbeleid?

**Governing Good (Ethiek)**

* Voelt u zich gebonden aan regels als het gaat om het uitvoeren van onderhoudsbeleid? Zo ja, licht toe. Zo nee, waarom niet?

Kunt u eerlijk zijn over het onderhoudsbeleid? Hebt u vertrouwen in het onderhoudsbeleid (dat wil zeggen: denkt u dat de beleidsdoelen worden behaald)? Vindt u het beleid integer? (dat wil zeggen: komt het tegemoet aan allerlei belangen)?

* Hebt u de ruimte om creatief en ondernemend te opereren in het onderhoudsbeleid? Zo ja, kunt u dit toelichten? Zo nee, waarom niet? Ziet u dat als een gemis? Wie formuleert de verantwoordelijkheden, de gemeente en/of uitvoerende organisatie?
* Hebt u de ruimte om persoonlijke en publieke overtuigingen in het onderhoudsbeleid mee te nemen? Zo ja, kunt u dit toelichten? Zo nee, waarom niet? Ziet u dit als een gemis?
* Hebt u de ruimte om te handelen naar wat van de burger en van de gemeente verwacht wordt? Zo ja, kunt u dit toelichten? Zo nee, waarom niet?

**Governing Well (effectiviteit en efficiëntie)**

*Effectiviteit*

* Wat ziet u als hoofdzaken voor effectief beleid?
* Wordt er bij het onderhoudsbeleid gebruik gemaakt van informatie, bijvoorbeeld uit rapporten? Licht toe.
* Wordt er bij het onderhoudsbeleid gebruik gemaakt van lokale kennis, van de burgers in de wijken? Licht toe.
* Wordt er bij het onderhoudsbeleid gebruik gemaakt van waarden van belangengroepen zoals burgers en bedrijven? Zo ja, welke en hoe dan?
* Hebt u overleg met andere betrokkenen bij het onderhoudsbeleid? Zo ja, met wie? (controle vraag)
* Is aan de hand van kwaliteitsbeelden het kernprobleem en hoe dit aangepakt moet worden duidelijk te maken? Zo ja, kunt u dit toelichten. Zo nee, waarom niet?
* Wat gebeurt er als het onderhoudsbeleid niet overeenkomt met de uitvoering?
* Hoe wordt omgegaan met problemen die zich voordoen in de beleidsvoorbereiding of in de uitvoering?
* Zijn er onduidelijkheden of problemen met het onderhoudsbeleid? Zo ja, kunt u dit toelichten. Zo nee, waarom niet?

*Efficiënt*

* Hebt u voldoende inzicht in begrotingen en beleidsdocumenten van gemeenten en rapporten over onderhoudsbeleid voor het uitvoeren van het onderhoudsbeleid? Zo ja, kunt u dit toelichten? Zo nee, waarom niet?
* Hoe komt u aan de kennis die voor het onderhoudsbeleid nodig is? Haalt u deze kennis van buitenaf? Kunt u dit toelichten.
* Met wie vindt overleg plaats over de kennis die nodig is voor het onderhoudsbeleid? Wat bespreekt u met deze mensen? Is er informeel overleg?
* Op welke manier vindt controle plaats op de uitvoering van het onderhoudsbeleid en hoe vaak? Is er een internetplatform voor inwoners waar vanuit de gemeente naar wordt gekeken? Hoe gaat dat in zijn werk?
* Hoe wordt er ingespeeld op publiciteit betreffende onderhoudsbeleid? Kunt u een (recent) voorbeeld noemen?

**Beleidsuitvoering**

* Hoe zou u het onderhoudsbeleid van deze gemeente omschrijven?
* Hoe wordt onderhoudsbeleid uitgevoerd?
* Hoe ziet de beleidsuitvoering van het onderhoudsbeleid eruit?
* Welke stappen worden ondernomen in de beleidsuitvoering?

**Kwaliteitsgestuurd beheer**

* Hoe ziet kwaliteitsgestuurd beheer er bij uw organisatie/gemeente uit?
* Sinds wanneer is uw gemeente op kwaliteitsgestuurd beheer overgegaan (was er eerst sprake van frequentie gestuurd beheer)?
* Wat waren de redenen om over te gaan op kwaliteitsgestuurd beheer?
* Wat is er sinds de invoering van kwaliteitsgestuurd beheer veranderd?

**Kwaliteitsbeelden**

* Wat zijn volgens u de voordelen van werken met kwaliteitsbeelden?
* Wat zijn volgens u de nadelen van werken met kwaliteitsbeelden?
* Op welke manier vindt u dat tekst (schaalbalk) en beeld elkaar aanvullen of doen ze afbreuk aan?
* Zou de tekst of foto weggehaald kunnen worden? Zo ja, kunt u dit toelichten hoe dat zou kunnen? Zo nee, waarom niet?
* Vergemakkelijkt het communiceren met opdrachtgevers over de uitvoering van het onderhoudsbeleid aan de hand van kwaliteitsbeelden? Zo ja, kunt u dit toelichten? Zo nee, waarom niet? Wat vindt u moeilijk?
* Hoe beoordeelt u de kwaliteitsbeelden? Kunt u dit toelichten? Vindt u kwaliteitsbeelden realistisch? Vindt u kwaliteitsbeelden betrouwbaar? Kunt u dit toelichten?
* Krijgt u normen vanuit de gemeente/opdrachtgever opgelegd voor de uitvoering van beleid aan de hand van een kwaliteitsbeeld? Zo ja, kunt u dit toelichten? Zo nee, waarom niet?

# Bijlage 3: Beschrijving van de drie gemeenten

In deze bijlage is achtergrondinformatie van de drie gemeenten en van de uitvoerende organisaties uiteengezet. De volgende vragen zijn hierin opgenomen (zie hoofdstuk 2). Ten eerste wordt antwoord gegeven op de volgende vragen (zie paragraaf 2.1): ‘Per wanneer is de gemeente op kwaliteitsgestuurd beheer overgegaan (was er eerst sprake van frequentie gestuurd beheer)?’, ‘Hoe ziet kwaliteitsgestuurd beheer er nu bij de gemeente uit?’. Daarna wordt antwoord gegeven op de volgende vragen (zie paragraaf 2.2): ‘Wat waren de redenen om over te gaan op kwaliteitsgestuurd beheer?’, ‘Wat is er sinds de invoering van kwaliteitsgestuurd beheer veranderd?’. Tot slot wordt antwoord gegeven op de volgende vraag (zie paragraaf 2.3): ‘Welke stappen worden ondernomen in de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering van onderhoudsbeleid?’. Achtereenvolgens komen de gemeente Klein, de gemeente Middelgroot en de gemeente Groot aan bod. De belangrijkste bron voor de beschrijving van de drie gemeenten zijn de interviews van de respondenten.

**Gemeente Klein**

Vanaf 2003 is de Gemeente Klein overgestapt naar kwaliteitsgestuurd beheer op het gebied van groen. De gemeente heeft een eigen uitvoerende dienst die voor 2003 op een frequentie gestuurde manier werkten. Degenen die zich full time bezighouden met kwaliteitsgestuurd beheer zijn aan de beleidskant de beleidsmedewerker groenvoorziening en de opzichter. De kwaliteitsbeelden worden door de opzichter samengesteld aan de hand van de CROW systematiek en doorgegeven aan de uitvoerende organisatie. De beleidsmedewerker groenvoorziening houdt hier samen met de opzichter toezicht op dat de kwaliteitsniveaus in de gemeente Klein worden gewaarborgd. De wijkbeheerder groen stuurt de coördinatoren van de vijf wijken in de gemeente Klein aan, waaronder de wijkcoördinator. Deze wijkcoördinator stuurt een groep van vijf vakmannen aan. Zij voeren het beleid uit en gebruiken de kwaliteitsbeelden bij hun werkzaamheden. Er is één veegmachinist bij de gemeente Klein werkzaam. Hij werkt zelfstandig, maar valt onder de groep wijkbeheerder grijs.

De reden waarom de gemeente Klein overging tot kwaliteitsgestuurd beheer is een bezuiniging geweest. Met de toepassing van kwaliteitsgestuurd beheer kunnen machines en mankracht worden ingezet op de plekken waarbij groenonderhoud het meest nodig is. Daarnaast wordt duidelijker gemaakt aan inwoners en college wat men kan verwachten op het gebied van groenonderhoud. Door de klachtenlijn van de gemeente waar burgers hun klachten kunnen indienen blijft de uitvoerende organisatie geprikkeld om goed resultaat te leveren wat betreft het onderhoud van de openbare ruimte. Nog een reden voor gemeente Klein was om over te stappen naar kwaliteitsgestuurd beheer, is dat kwaliteit van onderhoud dan controleerbaar is. Sinds de invoering van het gebruik van kwaliteitsbeelden is vooral de manier van werken veranderd. De manier van werken moet flexibel zijn, omdat het onderhoudswerk seizoensgebonden is. Dit betekent bijvoorbeeld dat met veel regenval er vaak gemaaid moet worden. De inzet van de capaciteit verschilt per seizoen en per weerssituatie.

Er zijn een aantal stappen ondernomen bij het voorbereiden van het onderhoudsbeleid. Als eerste zijn de onderhoudsniveaus in 2003 door het college en beheer vastgesteld op A en B niveau voor openbare ruimte. Het onderhoudsbeleid is niet aan de raad voorgelegd. De uitvoering van het onderhoud van openbare ruimte mag op een eigen manier worden ingevuld door de eigen dienst. Ook wordt de uitvoering ondersteund door de opzichter, die de kwaliteitsbeelden maakt.

**Gemeente Middelgroot**

Vanaf 2006 was kwaliteitsgestuurd beheer ingevoerd in de gemeente Middelgroot. Dat is recent geactualiseerd aan de hand van een vernieuwde schouwgids door middel van CROW systematiek. De schouwgids wordt gebruikt door een externe partij om te controleren of de kwaliteitsniveaus gehaald worden. De Gemeente Middelgroot heeft de buitendienst sinds 2006 geprivatiseerd. Vanaf toen hebben ze een dienstverleningsovereenkomst (DVO) met de uitvoerende organisatie afgesloten. Deze organisatie is een overheid gedomineerde NV. Vanuit de gemeente is een accountmanager verantwoordelijk voor het dagelijks onderhoud in de gemeente. De beleidsmedewerker beheer openbare ruimte is adviseur naar de wethouder toe over onder andere het groenonderhoud. De accountmanager moet de zaken die in het DVO geformuleerd staan afstemmen met de manager van het expertisecentrum van de uitvoerende organisatie. In het expertisecentrum worden er werkplannen en calculaties gemaakt aan de hand van kwaliteitsbeelden. Als er openbare ruimten zijn die niet kunnen worden onderhouden, zoals vastgesteld in het DVO, wordt de uitvoerende organisatie daarvoor beboet. Er wordt overlegd gepleegd vanuit de uitvoerende organisatie met de accountmanager over dat een bepaalde openbare ruimte niet naar het gewenste niveau onderhouden wordt, vanwege externe invloeden. Een voorbeeld hiervan is dat er ijs ligt op het water waardoor zink vuil niet geruimd wordt. Degene die leiding hebben over de uitvoering van het onderhoudsbeleid in de openbare ruimte van de gemeente Middelgroot zijn onder andere de teamleider wijkreiniging en teamleider Civiel en Cultuurtechniek.

De hoofdreden om over te stappen naar kwaliteitsgestuurd beheer had te maken met bezuinigingen. Ook een reden was om over te stappen is dat er dan duidelijker gecommuniceerd wordt over wat men verwacht van het onderhoud van de openbare ruimte. Door middel van een bonus/manus regeling wordt de uitvoerende organisatie geprikkeld om zich aan de beleidsafspraken te houden die in het DVO staan vastgesteld. Wat hoofdzakelijk is veranderd is dat de aannemer flexibel moet zijn in zijn werkzaamheden, omdat de werkzaamheden op het gebied van onderhoud afhankelijk zijn van het weer.

De stappen die zijn ondernomen voor het onderhoudsbeleid zijn de volgende. Eerst is het onderhoudsplan in 2005 voorgelegd aan het college. Zij hebben de onderhoudsniveaus bepaald op basis van de kosten die er aan verbonden zijn. Dit is goedgekeurd door de raad en vervolgend is er in 2006 een DVO vastgesteld met de uitvoerende organisatie. De uitvoerende organisatie mag op hun eigen manier bepalen hoe zij de onderhoudsdoelen willen bereiken. De onderhoudsdoelen staan in een DVO vastgesteld aan de hand van kwaliteitsbeelden en de uitvoerders voeren het aan de hand van de vastgestelde regels in het DVO uit.

**Gemeente Groot**

Vanaf 2003 is de gemeente Groot de CROW systematiek gaan gebruiken voor de straatreiniging. In een nota is vastgesteld dat de gemeente Groot op twee niveaus kwaliteit moet leveren. Het centrum op kwaliteitsniveau A en alles buiten het centrum op kwaliteitsniveau B. Het ingenieursbureau van de gemeente Groot heeft geholpen met het omzetten van de contracten van frequentie gestuurd naar kwaliteitsgestuurd. De verschillende kwaliteitsniveaus worden vertaald naar een schaal van 0 t/m 10, omdat het dan minder grofmazig is en er een ontwikkeling van kwaliteit wordt gevisualiseerd. Het doel dat is gesteld is dat het centrum gemiddeld een 8,5 (ongeveer een A+) moet scoren en het gebied buiten het centrum gemiddeld een 8 (A). Dit plan moet in 2014 gerealiseerd worden. Beleidsadviseur bij milieu en vergunningen van het onderdeel afval en schoon is daar onder andere verantwoordelijk voor. Om dit te bereiken is er een bouwteam samengesteld. Het bouwteam bestaat uit vier partijen. Onder andere de beleidsadviseur zit in het bouwteam. Ook het ingenieursbureau is onderdeel van het bouwteam. Zij stellen de kwaliteitsbeelden op aan de hand van CROW en gebruiken daarbij ook het handboek waarnaar CROW verwijst, namelijk het handboek met RAW bepalingen. De projectleider van het ingenieursbureau is verantwoordelijk voor het ontwerp tot de uitvoering van een kwaliteitsbeeld in samenwerking met het bouwteam. De functie van het ingenieursbureau in het bouwteam is het adviseren in beleid op technisch gebied. De milieubeheerders zijn de controlerende partij. Milieubeheerder Centrum en zijn assistent controleren de uitvoering van het beleid en zien er op toe dat het centrumgebied op het vastgestelde kwaliteitsniveau wordt bereikt. Het Veeg – en straatbedrijf, de uitvoerende organisatie voor het reinigen van de stad, moet het beleid uitvoeren. Deze organisatie is onderdeel van de gemeente Groot.

De redenen dat de gemeente Groot is overgestapt naar de CROW systematiek was vanwege bezuinigingen en om kwaliteit van het onderhoud meetbaar te maken. Het onderhoudsbeleid bestaat nu uit één overzichtelijk ‘moeder’ kwaliteitsbeeld, namelijk voor het centrum niveau A. Daarnaast was een reden dat het idee was dat de verwachtingen duidelijker gemaakt konden worden. De uitvoerende organisatie Veeg en - Straatbedrijf blijft geprikkeld resultaat te behalen, vanwege het opdrachtgever en opdrachtnemer systeem, waarbij het bouwteam gezamenlijk verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleid dat wordt verwacht vanuit de wethouder en de raad.

De stappen die zijn ondernomen bij het voorbereiden van beleid is dat de wethouder eerst bepaald hoe onderhoudsbeleid er uit moet komen te zien. De wethouder stelt dat samen met de afdeling milieu en vergunningen vast in een beleidsnota die door het college wordt goedgekeurd. Door middel van de opgestelde kwaliteitsbeelden wordt in het bouwteam getracht overeenstemming te bereiken over de uitvoering van het onderhoudsbeleid. Op die manier worden de onderhoudsdoelen besproken, uitgevoerd, gecontroleerd en aangescherpt.

1. Tekst afkomstig uit het lied ‘Waterlooplein’ van Johnny & Rijk, 1969 [↑](#footnote-ref-1)
2. Business News Radio, ‘Zakendoen met…’, 7 februari 2012 [↑](#footnote-ref-2)
3. Vereniging Stadswerk Nederland is een vereniging voor iedereen die actief is in de fysieke leefomgeving. Dit zijn gemeenten, bedrijven of particulieren. Zij hebben een rapport geschreven, Navigator (2009), over hoe er met kwaliteitsbeelden in organisaties moet worden omgegaan. [↑](#footnote-ref-3)
4. De organisatie CROW is het nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek (CROW). In de kwaliteitscatalogus openbare ruimte wordt de landelijke standaard voor onderhoudsniveaus toegelicht aan de hand van kwaliteitsbeelden. [↑](#footnote-ref-4)