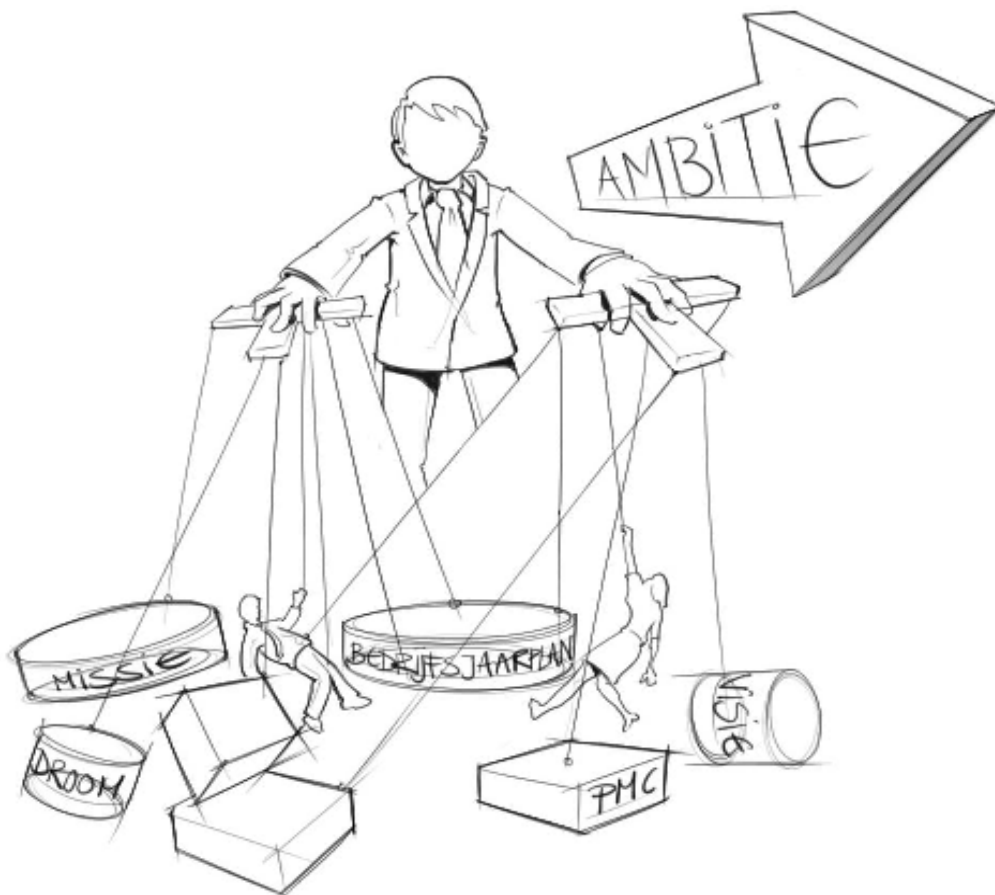


Resultaatgericht werken in de publieke sector

Een case study binnen de gemeente Gorinchem



Universiteit Utrecht

Master Vraagstukken van Beleid en Organisaties

Remco de Kok

Studentnummer 0302449

Resultaatgericht werken in de publieke sector

Een case study binnen de gemeente Gorinchem

Masterthesis

Universiteit Utrecht

Opleiding Vraagstukken van Beleid en Organisaties

Remco de Kok

Studentnummer 0302449

Gorinchem, 09-06-2008

Praktijkorganisatie:

Gemeente Gorinchem

Begeleiders:

Dr. Marco van Leeuwen (Universiteit Utrecht)

René Naaktgeboren (Gemeente Gorinchem)

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	6
1. Inleiding	7
1.1 Introductie.....	7
1.2 Probleemstelling.....	7
1.3 Relevantie.....	8
1.3.1 Maatschappelijke relevantie.....	8
1.3.2 Wetenschappelijke relevantie.....	9
1.4 Opbouw.....	9
1.5 Type onderzoek.....	10
2. Achtergrond	11
2.1 De gemeente Gorinchem en dualisme.....	11
2.1.1 Dualisme.....	11
2.1.2 Het Gorcumse trechtermodel.....	13
2.2 Prestatiegerichte stromingen binnen de gemeente.....	14
2.3 Instituut Nederlandse Kwaliteit.....	16
2.4 Management Informatie Systeem.....	19
3. Theoretisch kader	21
3.1 Stuurinformatie.....	21
3.2 Eisen aan het sturen met stuurinformatie.....	22
3.3 Sociale informatica.....	23
3.4 Hypothese.....	25
4. Onderzoeksopzet	26
4.1 Methoden.....	26
4.2 Documentanalyse.....	26
4.3 Interviews.....	27
4.4 participerende observatie.....	27
5. Resultaten	28
5.1 Organisationele factoren.....	28
5.1.1 Strategische visie en missie.....	28
5.1.2 Strategie is vertaald.....	30
5.1.3 Resultaatgebieden zijn herkenbaar en in samenhang.....	30
5.1.4 Prestatie-indicatoren passen bij bestuurniveau.....	31
5.1.5 Prestatie-indicatoren zijn betrouwbaar, valide en relevant.....	32
5.2 Interviews en participerende observatie.....	33
5.2.1 MIS beleid.....	33
5.2.2 Knelpunten resultaatgericht werken.....	39
6. Conclusies en aanbevelingen	44
6.1 conclusies.....	44
6.1.1 Deelvraag 1.....	44
6.1.2 Deelvraag 2.....	44
6.1.3 Deelvraag 3.....	45
6.1.4 Deelvraag 4.....	45
6.1.5 Deelvraag 5.....	46
6.1.6 Deelvraag 6.....	46
6.1.7 Hoofdvraag.....	48
6.2 Aanbevelingen.....	48
6.2.1 Aanbevelingen omtrent het MIS beleid.....	48

6.2.2 Aanbevelingen omtrent resultaatgericht werken	49
6.2.2 Samenvatting aanbevelingen	53
Literatuurlijst.....	54
Bijlage 1: Vragenlijst medewerkers	56

Voorwoord

"I can no other answer make, but, thanks, and thanks."

William Shakespeare

Voor u ligt de masterthesis van mijn afstudeerstage, geschreven in het kader van de afronding van mijn masteropleiding 'Vraagstukken van Beleid en Organisaties'. Het onderzoek heeft plaatsgevonden tijdens mijn vijf maanden durende stage bij de gemeente Gorinchem.

Dank gaat uit naar René Naaktgeboren, Timon van Zessen en Edith Tichelhoven die nuttige gidsen waren in de microkosmos die gemeente heet. Dank ook voor het lezen van de diverse stadia van deze thesis en het geven van nuttige tips en advies.

Ten slotte wil ik Marco van Leeuwen bedanken voor de ondersteuning en aanbevelingen tijdens het schrijven van deze thesis.

Remco de Kok

Gorinchem, Juni, 2008

Samenvatting

De laatste twintig jaar is er binnen de publieke sector een steeds sterkere nadruk komen te liggen op resultaatgericht werken en het meten van en sturen op prestaties. In het kader van deze trend wil de gemeente Gorinchem een management informatie systeem (MIS) invoeren waarin de prestatie-indicatoren van beleid gedigitaliseerd zijn weergegeven. Dit onderzoek richt zich op de knelpunten rondom de invoering van dit MIS en meer algemeen op de knelpunten rondom resultaatgericht werken binnen de gemeente Gorinchem, waarvoor het MIS een middel is. Er heeft een documentanalyse, een serie interviews en participerende observatie plaatsgevonden. Uit het onderzoek is een serie knelpunten naar voren gekomen omtrent de invoering van het MIS en het resultaatgericht werken met prestatie indicatoren in het algemeen. Gebaseerd op deze knelpunten is een aantal aanbevelingen opgesteld.

1. Inleiding

Endless invention, endless experiment,
Brings knowledge of motion, but not of stillness;
Knowledge of speech, but not of silence
Knowledge of words, and ignorance of the Word.

[...]

Where is the wisdom we have lost in knowledge?
Where is the knowledge we have lost in information?

Uit: T.S. Eliot, Choruses from 'The Rock', 1934

1.1 Introductie

'Knowledge is power' schreef Francis Bacon al in 1597 in Religious Meditations, Of Heresies. Sinds de overgang van de industriële samenleving naar de huidige informatiesamenleving is het belang van het hebben van de juiste informatie alleen maar toegenomen. Informatie is cruciaal voor het functioneren van organisaties. Het is van belang dat de juiste informatie op de juiste plaats komt om op die wijze weloverwogen beslissingen te nemen. Dit geldt ook in de publieke sector waar recentelijk een steeds sterkere nadruk is komen te liggen op resultaatgericht werken. Hierdoor is de vraag naar informatie over de effectiviteit van beleidsprocessen sterk toegenomen. Hieruit volgt het onderwerp van deze thesis: resultaatgericht werken binnen de publieke sector, meer specifiek binnen de lokale overheid. Er zal worden gekeken naar de functie en het belang van prestatiegegevens binnen organisaties, en naar de vraag of, en hoe deze informatiestromen gebruikt kunnen worden door managers en beleidsmakers om op die wijze beleidsprocessen te kunnen controleren. Hiertoe wordt de bestaande literatuur op dit gebied geraadpleegd en een praktijkonderzoek uitgevoerd. Dit praktijkonderzoek zal plaatshebben in de vorm van een case study binnen de gemeente Gorinchem.

1.2 Probleemstelling

Doelstelling:

De heersende trend binnen de overheid is om steeds meer gericht op resultaten te werken. In het kader van deze trend is het van belang om de juiste informatie te hebben over deze prestaties. Deze informatie wil de gemeente gaan samenbrengen in een gedigitaliseerd Management Informatie Systeem. De gemeente ervaart echter dat het resultaatgericht werken niet probleemloos gaat.

Het doel van dit onderzoek is dan ook inzicht te bieden in de factoren die het resultaatgericht werken binnen de gemeente Gorinchem belemmeren.

Vanuit deze doelstelling zijn de volgende hoofdvraag en deelvragen opgesteld:

Hoofdvraag:

Wat zijn de belangrijkste knelpunten met betrekking tot het resultaatgericht werken binnen de gemeente Gorinchem?

Deelvragen:

1. Wat is de houding van beleidsmedewerkers binnen de gemeente Gorinchem ten opzichte van de invoering van een Management Informatie Systeem?
2. In hoeverre zijn beleidsmedewerkers binnen de gemeente Gorinchem bereid tot het structureren en ontsluiten van relevante beleidsinformatie op eigen vakgebied?
3. Hoe kunnen beleidsmedewerkers binnen de gemeente Gorinchem worden gemotiveerd tot het structureren en ontsluiten van relevante beleidsinformatie op eigen vakgebied?
4. Aan welke eisen moet een organisatie voldoen om effectief te kunnen sturen met stuurinformatie en voldoet de gemeente Gorinchem daaraan?
5. Wat is de houding van beleidsmedewerkers binnen de gemeente Gorinchem ten opzichte van resultaatgericht werken?
6. Welke knelpunten ondervinden beleidsmedewerkers binnen de gemeente Gorinchem omtrent het werken met prestatie-indicatoren?

1.3 Relevantie

1.3.1 Maatschappelijke relevantie

Gemeenten hebben de afgelopen twintig jaar forse veranderingen doorgevoerd wat betreft hun organisatiestructuur. Onder invloed van beleidsstromingen als New Public Management, het Beheers en Beleidsinstrumentarium en Besluit Begroting en Verantwoording is geprobeerd om de effectiviteit en efficiëntie met betrekking tot de beleidsvoering en bedrijfsvoering te vergroten (zie hoofdstuk 2). Het gaat hier om ingrijpende organisatorische veranderingen die consequenties hebben voor een grote groep mensen: zowel de ambtenaren en beleidsmedewerkers op gemeenten wiens dagelijks werk veranderingen doormaakt, als ook de vele burgers die afhankelijk zijn van de producten en diensten die de gemeente levert. Meer

specifiek is dit onderzoek relevant voor de Gemeente Gorinchem, welke meer prestatiegericht wil werken. Zij hebben geconstateerd dat er nog onvoldoende kan worden gestuurd op de invulling van vastgestelde beleidskaders. Daarom is het voor hen interessant te achterhalen welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen.

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is gelegen in het feit dat er naar het specifieke onderwerp resultaatgericht werken binnen de publieke sector nog niet heel veel onderzoek is gedaan. Reden hiervoor is dat het een relatief nieuw onderwerp is, aangezien de trend pas in de jaren tachtig heeft ingezet. Het betreft in dit onderzoek een casestudy, waarbij de aandacht primair naar de gemeente Gorinchem uit zal gaan. Toch hoopt deze thesis ook een bredere blik te bieden op de knelpunten die optreden bij het meer prestatiegericht werken binnen de publieke sector.

Aansluiting bij de drie grote hoofdvragen van de sociologie, cohesie, ongelijkheid en rationalisering, (Ultee, Arts& Flap, 2003) is er met name met het rationaliseringsvraagstuk. De hoofdvraag houdt immers verband met de vraag hoe de processen binnen een organisatie efficiënter en effectiever kunnen worden vormgegeven.

1.4 Opbouw

In deze thesis wordt gewerkt volgens het PATOB schema: Probleemstelling, Achtergrond, Theorie, Onderzoek, Beleid. Allereerst is er een probleemstelling geformuleerd, welke de basis is van het onderzoek. Er is een doelstelling opgesteld en daaruit voortvloeiend een hoofdvraag en deelvragen waarop een antwoord is gezocht.

In het volgende hoofdstuk is een achtergrondschets gemaakt. Hierin wordt de gemeente Gorinchem in vogelvlucht besproken. Ook de bredere context waarin het onderzoek plaatsvindt, zal aan bod komen. Hierbij moet worden gedacht aan eerder gevoerd beleid zoals het BBI, BBV, de Wet dualisering gemeentebestuur en de invloed die dit heeft op de vraag naar prestatie-indicatoren.

Vervolgens is er gebaseerd op gelezen literatuur een theoretisch kader opgesteld, en vanuit de theorie een aantal verwachtingen uitgesproken. Hierop volgend heeft een empirisch onderzoek plaatsgevonden waarin deze verwachtingen zijn getoetst en gezocht is naar een antwoord op de probleemstelling. Er wordt afgesloten met een conclusie en aanbevelingen voor de gemeente Gorinchem.

1.5 Type onderzoek

Het betreft hier een onderzoek van kwalitatieve aard, meer specifiek een casestudy. Het gaat in dit onderzoek niet om grootschalige statistische verbanden, maar om het begrip krijgen in een bepaalde situatie. De crux ligt dus bij het begrijpen van de situatie en de onderliggende processen. Er zal een hermeneutische benadering worden gebruikt waarbij zal worden gepoogd het perspectief te leren kennen van de onderzochte personen, om op die wijze een verklaring te vinden voor hun gedragingen en attitudes.

2. Achtergrond

Nieuw beleid vindt nooit plaats in een vacuüm, maar altijd in een context van ander beleid dat reeds gevoerd is, of dat nog gevoerd wordt. Daarom zal in dit hoofdstuk de achtergrond van het onderzoek worden besproken. In paragraaf 2.1 komt de structuur van de gemeente Gorinchem aan bod, met speciale aandacht voor het duale systeem zoals dat in 2002 is ingevoerd.

De gemeente Gorinchem ziet belang in een onderzoek naar de functie en het belang van stuurinformatie omdat ze bezig is met het invoeren van een management informatie systeem (MIS). Dit is een gedigitaliseerd systeem waarin alle opgestelde beleidskaders met bijbehorende ‘speerpunten’, gewenste maatschappelijke resultaten en verantwoordelijken daarvoor worden weergegeven.

Een volgend contextueel punt is de invoering van het Beheers- en Beleidsinstrumentarium project (BBI), dat van 1987 tot 1995 heeft gelopen. Deze werkwijze, en de internationale filosofie waar deze grotendeels op gebaseerd is, het New Public Management (NPM), zal in paragraaf 2.2 verder worden toegelicht. Eveneens zal het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV) in deze paragraaf aan bod komen.

In navolging van de meer resultaatgerichte werkwijze die is ingezet met het BBI heeft de gemeente Gorinchem sinds 2002 gewerkt aan het behalen van een INK verbetercertificaat. Het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK) is een instituut dat organisaties door middel van audits probeert te helpen in het verhogen van de kwaliteit. Dit streven naar het behalen van een certificaat is echter voorlopig van de baan vanwege gebrek aan veranderde prioriteitsstelling binnen het college van B&W. Het INK komt naar voren in paragraaf 2.3.

2.1 De gemeente Gorinchem en dualisme

2.1.1 Dualisme

Dit onderzoek vond plaats binnen de gemeente Gorinchem. Dit is een aan de Boven Merwede gelegen vestingstad met aangebouwde nieuwbouwwijken met een populatie van ruim 34.000 inwoners. Zoals alle gemeenten in Nederland, heeft de gemeente Gorinchem sinds de invoering van de op het rapport van de Commissie Elzinga gebaseerde Wet dualisering gemeentebestuur op 7 maart 2002 een sterke verandering van de structuur van het gemeentelijk bestuur ondergaan. Voor de invoering van deze wet sprak men van een

monistisch systeem, erna van een duaal systeem. De belangrijkste punten van de gemeentelijke organisatie en het dualisme zullen in deze paragraaf aan bod komen.

Wat ongewijzigd is sinds de invoering van het dualisme is dat het gemeentelijk bestuur uiteenvalt in drie delen, de gemeenteraad, het college van Burgemeester en Wethouders en de burgemeester. Ter ondersteuning van het bestuur is er het ambtelijk apparaat.

De gemeenteraad is de volksvertegenwoordiging. Eens in de vier jaar worden gemeentelijke verkiezingen gehouden waarbij de ingezetenen van iedere gemeente hun stem kunnen uitbrengen, waarna de gemeenteraad gevormd wordt. Afhankelijk van de grootte van de gemeente bestaat deze raad uit 9 tot 45 leden. De gemeenteraad kiest de wethouders, welke samen met de burgemeester het college van B&W vormen. Het college van B&W is verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur binnen de gemeente. De burgemeester wordt niet gekozen, maar benoemd door de kroon (koningin en ministers) op voordracht van de commissaris van de Koningin, voor een periode van zes jaar (Korringa & van der Molen, 2005). De burgemeester is voorzitter van zowel de gemeenteraad als het college van B&W. Daarnaast heeft hij een aantal eigen taken en bevoegdheden op het gebied van veiligheid en openbare orde (Van Deth & Vis, 2000).

De kern van het dualisme is de ontvlechting van de gemeenteraad en het college van B&W. In de situatie van voor de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur waren wethouders ook raadslid (Korringa & van der Molen, 2005). Hierdoor maakten wethouders gelijktijdig deel uit van de volksvertegenwoordiging en de uitvoerende macht. Zij stemden dus mee over hun eigen voorstellen, enigszins vergelijkbaar met een minister die met de tweede kamer meestemt over regeringsplannen. Doordat voorheen de wethouders meestemden met de raad, werd van te voren naar consensus tussen fractie en wethouder gezocht, om te voorkomen dat de wethouder in een spagaat tussen fractie en college zou komen. Dit resulteerde erin dat raadsvergaderingen veelal voor de show werden gehouden, de besluiten waren al achter gesloten deuren genomen (Bordewijk, 2004).

Daarnaast wilde men door de ontvlechting van lidmaatschap van de raad en wethouderschap de raad dichterbij de burger doen staan. Door de dualisering, zo was de gedachte, werd het mogelijk voor raadsleden van collegefracties om zich onafhankelijker op te stellen van het college. Een (ongewenst) gevolg van deze wet was overigens dat het aantal gemeenteraadsleden is toegenomen. De gemeenteraad kent immers nog even veel zetels, waarvan er nu een aantal niet langer door wethouders wordt bezet.

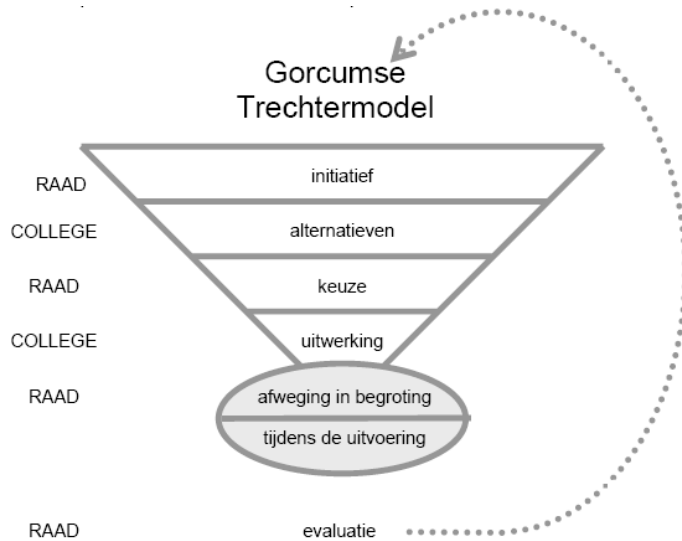
De invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur heeft geleid tot veranderde verhoudingen tussen raad en college. Het merendeel van de bestuursbevoegdheden die de gemeenteraad voorheen had is naar het college van B&W gegaan. De gemeenteraad heeft voortaan een drieledige taak. Ten eerste het uitvoeren van de volksvertegenwoordigende rol. Daarnaast stelt de gemeenteraad de kaders vast waarbinnen het college van B&W dient te besturen. Er worden gewenste maatschappelijke effecten vastgesteld en de begroting moet worden goedgekeurd. Als derde taak heeft de raad haar controlerende rol, waarbinnen ze kijkt of het beleid zoals gevoerd door het college aansluit op de gestelde kaders, of doelen worden bereikt en de begroting niet wordt overschreden (Van den Berg & den Besten, 2007). Voor het uitvoeren van deze controlerende rol is het uiteraard van belang dat de gemeenteraad beschikt over relevante informatie over beleidsprocessen, wat heeft gezorgd voor een grotere vraag naar prestatiegegevens (Vierbergen & Brouwer, 2002). De gemeenteraad wordt in haar taken ondersteund door een raadsgriffier. Deze functie is met de in werking treden van de Wet Dualisering Gemeentebestuur tot stand gekomen.

Het college van B&W heeft als taken het dagelijks bestuur uitvoeren binnen de gestelde kaders en het afleggen van verantwoording over de uitvoering van beleid aan de raad. In de uitvoering van het beleid wordt het college ondersteund door het ambtelijk apparaat. Aan het hoofd van het ambtelijk apparaat staat de gemeentesecretaris, welke tevens de verbinding tussen college en ambtelijk apparaat vormt (Van den Berg & den Besten, 2007).

2.1.2 Het Gorcumse trechtermodel

In Gorinchem is het dualisme vormgegeven in de vorm van een trechtermodel. Dit houdt in dat er van breed naar smal steeds terugkoppeling tussen de gemeenteraad en het college van B&W plaatsvindt. Dit model is gebaseerd op een situatie waarin samenwerking tussen raad en college centraal staat in plaats van strijd. Allereerst komt de raad met een beleidskader waarin globaal staat aangegeven wat men wil bereiken. Het college komt vervolgens met een aantal alternatieven om dat doel te bereiken. De raad maakt een keuze uit deze alternatieven, waarna het college het gekozen alternatief verder uitwerkt. Vervolgens maakt de raad een afweging in de begroting en stelt 'speerpunten' en daaruit afgeleid doelstellingen op die bereikt moeten worden. Achteraf evalueert de raad de bereikte resultaten. In deze evaluatie heeft de gemeenteraad behoefte aan beleidsinformatie om zo vast te kunnen stellen in hoeverre de doelstellingen bereikt zijn. Gebaseerd op deze evaluatie komt de raad met nieuwe voorstellen en begint het proces weer van voor af aan (Van Zessen, 2007). Dit trechtermodel is schematisch weergegeven in figuur 2.1

Figuur 2.1 - Het Gorcumse Trechtermodel



Bron: van Zessen, 2006

2.2 Prestatiegerichte stromingen binnen de gemeente

Zoals al kort aan de orde gekomen is in de inleiding, is sinds de jaren tachtig de heersende trend binnen de publieke sector, en dus ook binnen de gemeente, dat er gestuurd wordt op prestaties. Effectiviteit en efficiëntie van beleid krijgen in toenemende mate aandacht (Aardema, 2002). Deze aandacht voor bedrijfsmatiger werken binnen de publieke sector heeft zich vertaald in verschillende stromingen. Op internationaal niveau is de belangrijkste stroming waarin deze trend tot uiting kwam het zogeheten new public management. Deze stroming is in de jaren tachtig opgekomen met het oog op modernisering van de publieke sector. Centraal stond slagvaardigheid: de overheid moest efficiënter en effectiever gaan werken. Hiertoe werd publiek bestuur meer bedrijfsmatig benaderd. Binnen het new public management wordt de overheid verondersteld niet te roeien maar te sturen (Osborne & Gaebler, 1993). Hiermee wordt bedoeld dat de overheid bepaalt welke activiteiten en programma's plaats moeten vinden, maar dat deze niet langer noodzakelijkerwijs door de overheid worden uitgevoerd, dit kan ook aan andere partijen worden overgelaten. Nadruk ligt op het resultaatgericht werken van de overheid door het sturen op effecten. Een belangrijk kenmerk is verder dat de ambtelijke organisatie wordt gedivisionariseerd (Hood, 1995). Dit houdt in dat er in de ambtelijke organisatie verschillende eenheden bestaan die ieder verantwoordelijk zijn voor een bepaald product. Deze krijgen top-down transparant geformuleerde opdrachten verstrekt (Puts, 2004).

Of een land de overstap maakt naar new public management is volgens de Engelse politicoloog en bestuurskundige Hood (1995) van een tweetal factoren afhankelijk: de vraag

naar een motief en een gelegenheid voor de invoering van new public management. Als motief omschrijft Hood financiële problemen en/of een te grote publieke sector. Een gelegenheid voor de invoering van new public management bestaat wanneer er een geïntegreerd politiek systeem bestaat waarbij de top veranderingen kan afdwingen bij het hele systeem.

De stroming die in zekere zin te omschrijven valt als de Nederlandse invulling van new public management is het Beheers- en Beleidsinstrumentarium (BBI). Dit project heeft van 1987 tot 1995 gelopen. Het BBI vertoont veel overeenkomsten met het new public management. Het is gestart door het ministerie van Binnenlandse Zaken met driedelige ambities (Houwaart et al, 1995). Ten eerste was het de bedoeling de positie van de gemeenteraad te versterken door meer inzicht te krijgen in de gevolgen van beleid. Dit gaat vooraf aan de dualisering van de gemeenten die later in gang gezet is (zie paragraaf 2.1). Ten tweede was het de bedoeling meer te sturen op output door de invoering van kwaliteitseisen, normen en kengetallen om zo de doeltreffendheid van beleid te verhogen. De derde doelstelling was de klantgerichtheid van de publieke sector te verhogen door de organisatie flexibeler te maken. Aardema (2002) onderscheidt een zevental onderdelen binnen het BBI:

1. Vertaling van politieke wensen en verlangens in concrete beleidsplannen
2. Van beleidsplannen en meerjarenbegroting, via afdelingsplannen en sectorplannen naar een begroting
3. Aanpassing van de organisatie ten behoeve van een doelmatige uitvoering van het beleid en verbetering van de informatievoorziening
4. Ontwikkeling van tussentijdse management- en bestuursrapportages
5. Ontwikkeling van jaarverslag en jaarrekening als beleidsinstrumenten
6. Ontwikkelen van (bedrijfs)normen en (bestuurlijke) kengetallen
7. Ontwikkeling van een instrumentarium voor maatschappelijke effectmeting

Houwaart et al (1995) noemen als belangrijkste aanjagers voor de invoering van het BBI de nieuwe Compatibiliteitsvoorschriften 1985 en de nieuwe Gemeentewet. De nieuwe Compatibiliteitsvoorschriften 1985 schreven voor dat de gemeenten hun oude kasstelsel dienden om te ruilen voor een baten- lastenstelsel waardoor de gemaakte kosten en opbrengsten van de gemeente beter zichtbaar werden. De nieuwe gemeentewet vroeg aandacht voor vergroting van de doelmatigheid van beleid. De nieuwe gemeentewet is uiteindelijk pas ingevoerd in 1994. Toch wierp deze al lange tijd zijn schaduwen vooruit, wat

ook weer een extra stimulans was voor de invoering van het BBI (Houwaart et al, 1995). Daarnaast is een verklaring te vinden voor de invoering van het BBI in de bezuinigingen waarmee de lagere overheden begin jaren tachtig werden geconfronteerd. Omdat er met minder middelen moest worden gewerkt, zocht men naar nieuwe werkwijzen waarbij effectiviteit en efficiëntie centraal stonden. Ook past het BBI in de neoliberale ideologie die in de jaren tachtig hoogtij vierde, waarbij de minimale overheid met een grotere rol voor marktwerking centraal stonden (Van Helden, 1998).

Ten tijde van de invoering van het BBI werd voldaan aan het motiefargument van Hood (1995). Er was immers sprake van een financieringstekort, dat door middel van efficiënter werken moest worden teruggedrongen. Er is in Nederland sprake van een hiërarchie tussen de drie bestuurslagen: het Rijk staat bovenaan, met daaronder de provinciën en daar weer onder de gemeenten. Formeel is dus voldaan aan het gelegenheidsargument van Hood. Toch heeft de invoering van het BBI maar deels top-down plaats gevonden. Het project is geïnstigeerd door het ministerie van Binnenlandse zaken, maar gemeenten hadden de mogelijkheid om het BBI niet in te voeren. In praktijk waren het vooral de gemeenten zelf die het BBI hebben ingevoerd en vormgegeven (Van Helden, 1998).

In 2004 zijn de eerder genoemde Compatibiliteitsvoorschriften 1995 vervangen door het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De reden voor de invoering van het BBV was drieledig. Ten eerste boden de compatibiliteitsvoorschriften 1995 te veel ruimte voor eigen interpretatie bij de uitvoering ervan. Ten tweede sluit het BBV beter aan bij de Wet Dualisering Gemeentebestuur en de veranderde behoefte aan informatie die is ontstaan door de ontvlechting van gemeenteraad en college van B&W. De derde reden was dat er met de BBV beter kon worden voorzien in de informatiebehoefte van derden. Hierbij kan worden gedacht aan de Europese Unie of andere gemeenten. (Gerritsen, 2007).

De behoefte aan stuurinformatie om prestaties van de gemeente aan te tonen is dus deels te verklaren vanuit de meer resultaatgerichte cultuur die daar sinds eind jaren 80 heerst. Het door Aardema (2002) genoemde zevende punt van het BBI, de ontwikkeling van een instrumentarium voor maatschappelijke effectmeting is hier een duidelijk voorbeeld van.

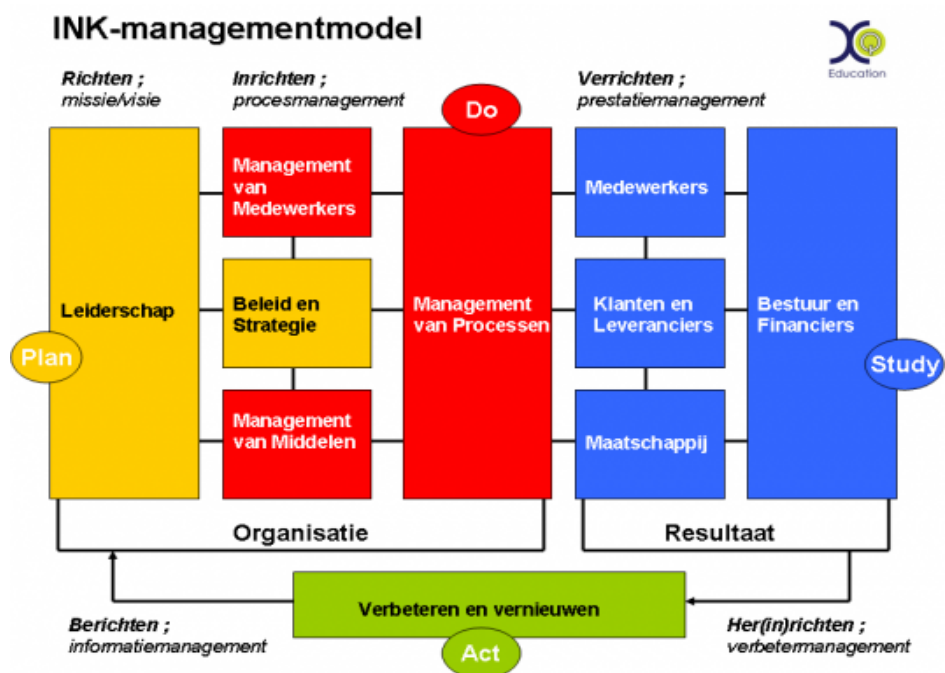
2.3 Instituut Nederlandse Kwaliteit

Het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK) is een in 1991 door het ministerie van economische zaken opgerichte onafhankelijke stichting met als doel het ondersteunen van profit en non-profit organisaties. Het INK is de Nederlandse tak van de European Foundation of Quality Management (EFQM). Deze is in 1989 opgericht door de CEO's van enkele grote Europese

bedrijven met het oog op het ontwikkelen en helpen van organisaties bij het excelleren in hun doelstellingen. In eerste instantie ging de aandacht vooral uit naar private ondernemingen, maar de laatste tijd krijgt de INK methode ook steeds meer aandacht binnen de publieke sector.

De benadering van de EFQM en INK sluiten in grote lijnen aan bij het total quality management. Dit is een benadering van management waarbij voortdurende verbetering binnen de organisatie met het oog op de wensen van de klant centraal staat. Het INK-model sluit dus aan op de resultaatgerichte gedachte die we ook vinden in de new public management beweging. De drie centrale thema's binnen het total quality management zijn het centraal stellen van de klant, het beheersen van processen en het continu verbeteren (Scott, 1997). De INK benadering wil tot controle van de organisatie komen op de volgende wijze. Allereerst wordt er een onderscheid gemaakt tussen de organisatie enerzijds en de resultaten die uit de organisatie voortvloeien anderzijds. De elementen die onder de organisatie vallen zijn leiderschap, beleid en strategie, personeelsmanagement, middelenmanagement en procesmanagement. Onder resultaten worden klanten, personeel, maatschappij en ondernemingsresultaten (bestuur en financiers) genoemd. Vervolgens is er nog het concept verbeteren en vernieuwen wat dient als een feedbackloop in het model. Zie figuur 2.2 voor een schematische weergave van het INK-model.

Figuur 2.2 - Het INK managementmodel



Bron: INK, 2002

De verschillende elementen in het model zijn vervolgens nog geplaatst onder Plan, Do, Study (ook wel Check) en Act. Deze termen komen voort uit de in de total quality management beweging veel gebruikte Deming-cirkel. Deze houdt in dat er eerst een plan wordt gemaakt waarin doelen worden gesteld (Plan). Vervolgens wordt dit plan geïmplementeerd (Do). Daarna worden de prestaties vergeleken met de gestelde doelen (Study) waarna zo nodig stappen worden ondernomen om de gewenste doelen beter te bereiken (Act), waarna het proces weer van voor af aan begint bij Plan.

Per element wordt de organisatie beoordeeld, om vervolgens te proberen op dat element tot verbetering te komen. Deze verbetering vindt volgens het INK plaats in een vijftal ontwikkelingsfasen. De eerste fase is de activiteit georiënteerde fase. Hierbij staat centraal dat iedere werknemer het eigen werk zo goed mogelijk doet, maar ontbreekt het aan een overkoepeld beeld van de processen binnen de gehele organisatie. Daarop volgt de proces georiënteerde fase, waarbij centraal staat beheersnormen vast te stellen voor de belangrijkste activiteiten. Ook worden taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastgelegd. Vervolgens is er de systeem georiënteerde fase. Hierbij staat samenwerking tussen verschillende afdelingen centraal. Men richt zich erop problemen te voorkomen in plaats van ze te verhelpen. Hierna volgt de keten georiënteerde fase, waarbinnen samen met de partners binnen de voortbrengingsketen wordt gestreefd naar maximalisatie van output en veel aandacht bestaat voor innovatie en vernieuwing. De laatste fase is die van excellentie en transformatie. Wanneer deze fase is bereikt, is het continu verbeteren in de organisatie verankerd en is er een lange termijnvisie waarop gebaseerd de organisatie activiteiten opstart. (INK, 2002).

Gebaseerd op genoemde elementen wordt er door een organisatie een zelfevaluatie gedaan, waarna de organisatie het INK benadert. Deze sturen een auditor welke vervolgens toetst in hoeverre de organisatie voldoet aan de gestelde eisen. De organisatie krijgt, wanneer er voldaan is aan voldoende eisen, een verbetercertificaat. Op basis van dat certificaat weet de organisatie in welke fase deze zich bevindt en heeft de organisatie de mogelijkheid zichzelf verder te verbeteren. De samenhang met de vraag naar stuurinformatie is te vinden in het Study-gedeelte van het schema. Door middel van stuurinformatie is het mogelijk om te zien of de resultaten overeenkomen met de gestelde doelen. De afdeling stadsbeheer heeft in 2006 een verbetercertificaat gehaald. Binnen de gemeente bestond het plan om in 2009 een INK verbetercertificaat voor de gehele gemeente te halen. Sinds kort heeft dit plan door gevolg van prioriteitsstelling binnen het college van B&W minder hoge urgentie. Er wordt nog wel gestreefd naar kwaliteitsverbetering binnen de gemeente, maar het predikaat INK zal

hiervoor (voorlopig) niet meer worden gebruikt. Al met al past ook de INK methode binnen de trend om sterker te sturen op prestaties en beheersing van processen die we ook binnen de new public management en BBI stromingen terugvinden.

2.4 Management Informatie Systeem

Een van de redenen dat de gemeente Gorinchem interesse heeft in het inzicht krijgen in de knelpunten omtrent het werken met prestatie-indicatoren is het feit dat ze bezig is met de ontwikkeling van een Management Informatie Systeem (MIS). Dit MIS is een onderdeel van het project Digitaal Gorinchem. Het project Digitaal Gorinchem is een in 2005 gestart veelomvattend project dat zich bezig houdt met het digitaliseren van de gemeente Gorinchem. Het omvat onder andere de ontwikkeling van de website en het intranet van de gemeente Gorinchem, digitalisering van de dienstverlening aan burgers en dus ook de ontwikkeling van een Management Informatie Systeem.

Het MIS is in feite een verzamelnaam voor een tweetal systemen: het MIS Bedrijfsvoering en het MIS Beleidsvoering. Het MIS bedrijfsvoering is een systeem met informatie over de interne bedrijfsvoering van de gemeente Gorinchem. Hierbij kan worden gedacht aan informatie over salaris van personeel, gewerkte uren, ziekteverzuim, verbruik van interne middelen, afhandeling van klachten et cetera. De tak van het MIS die in deze paragraaf centraal staat is echter het MIS Beleidsvoering. Dit wordt een digitaal systeem waarin relevante informatie over beleidsprocessen gecentraliseerd is. Het gaat bij het MIS beleid niet om de interne bedrijfsvoering, maar om het beleid dat de gemeente Gorinchem naar buiten voert. Het doel van het MIS beleid is inzicht te verschaffen in de vraag in hoeverre de gestelde beleidsdoelstellingen worden gehaald. Doordat deze prestatie-indicatoren gecentraliseerd zijn in een informatie systeem kunnen directie en bestuur direct die informatie die ze nodig hebben verkrijgen.

In het MIS staan de door de gemeenteraad vastgestelde beleidskaders, ‘speerpunten’ en daaruit afgeleide doelstellingen en de instrumenten die daarvoor zijn ingezet door het college van B&W. Er is per doelstelling een indicator en een streefwaarde geformuleerd, alsmede de gerealiseerde waarde van het voorgaande jaar en de gerealiseerde waarde van dit jaar. Dit MIS is dus een instrument dat wordt ontwikkeld in het kader van de toenemende vraag naar effectiviteit en efficiëntie. Bij de start van de ontwikkeling van dit systeem bemerkte de gemeente echter dat veel van de stuurinformatie voor dit systeem slecht ontsloten was. De meting van sommige zaken werd slecht bijgehouden, bij ander beleid was er sterke twijfel of de juiste zaken wel werden gemeten. Dit was de directe aanleiding van de wens van

de gemeente in een onderzoek naar de knelpunten omtrent het werken met prestatie-indicatoren binnen de organisatie.

3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zullen de gebruikte concepten worden geoperationaliseerd en een theoretisch kader worden geschapen van waaruit het onderzoek zal worden gedaan.

3.1 Stuurinformatie

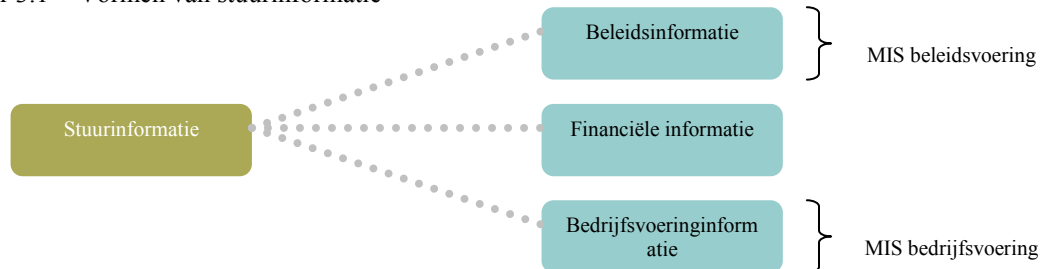
Een centraal concept in deze thesis is stuurinformatie. Derhalve is het noodzakelijk eerst duidelijk te krijgen wat met deze term bedoeld wordt. Het woord informatie wordt vandaag de dag in velerlei contexten gebruikt. Toch valt het niet mee er een eenduidige definitie van te geven. De etymologische wortels van het woord informatie zijn te vinden in het Franse woord *enformacion*, wat onderzoek naar feiten betekent. Dit woord is weer afgeleid van het Latijnse *informatio*, wat zo veel als begrip, voorstelling of vorm betekent (Etymologisch Woordenboek van het Nederlands, 2005). Wat uit de etymologische wortels naar voren lijkt te komen is dat informatie betrekking heeft op gegevens waarmee we de wereld kunnen begrijpen. Daarin ligt het verschil tussen gegevens en informatie: gegevens slaan sec op vastgelegde feiten, informatie op gegevens die van betekenis zijn voor degene die ze ontvangt, gegevens waar we iets mee kunnen.

Stuurinformatie (hiervoor wordt ook wel de term prestatie-indicatoren of kengetallen gebruikt), is informatie die binnen een organisatie wordt gebruikt om zicht te krijgen op en te sturen op verschillende beleidsprocessen. Een beleidsproces wordt ingezet met een bepaald doel voor ogen. Stuurinformatie is informatie die aangeeft in hoeverre de activiteiten die nodig zijn om dat doel te bereiken op juiste wijze plaatsvinden en effect hebben (Markensteijn, 2004). Het zijn prijs- of prestatiegegevens die aangeven of bepaalde processen op schema lopen, en of gestelde budgets niet worden overschreden. Zoals uit bovenstaande definitie bleek, zijn gegevens pas informatie wanneer deze betekenis hebben voor mensen. De gegevens over beleidsprocessen zijn dus pas stuurinformatie wanneer de medewerkers binnen een organisatie er toegang toe hebben en iets mee kunnen.

Er wordt binnen de gemeente Gorinchem een onderscheid gemaakt tussen financiële stuurinformatie, bedrijfsvoeringinformatie en beleidsinformatie. Dit is schematisch weergegeven in figuur 3.1. Met financiële stuurinformatie wordt informatie bedoeld over de inning en uitgave van geldelijke middelen. Bedrijfsvoeringinformatie is informatie over de interne bedrijfsvoering en de doelmatigheid daarvan. Beleidsinformatie is informatie over de doelstellingen van beleid, de beoogde effecten, de daartoe te leveren prestaties en de daarmee gemoeide kosten (Plan van aanpak MIS beleidsvoering, 2008). Het in paragraaf 2.4 genoemde

MIS bedrijfsvoering bevat de bedrijfsvoeringinformatie, het is de bedoeling dat in het MIS beleidsvoering dat nu ontwikkeld wordt de beleidsinformatie zal komen. Het is deze laatste vorm van stuurinformatie die centraal staat in deze thesis.

Figuur 3.1 - Vormen van stuurinformatie



Bron: plan van aanpak MIS beleidsvoering, 2006

3.2 Eisen aan het sturen met stuurinformatie

Centrale vragen in deze thesis zijn wanneer een organisatie effectief kan sturen met stuurinformatie en hoe beleidsmedewerkers binnen een organisatie kunnen worden gemobiliseerd voor het structureren en ontsluiten van relevante stuurinformatie op eigen vakgebied. Verschillende theoretische benaderingen leiden tot verschillende verwachtingen.

Redenerend vanuit de in hoofdstuk 2 beschreven NPM, BBI en INK bewegingen waarbij prestatiegericht werken centraal staat kan het volgende worden gesteld. Binnen deze bewegingen wordt de publieke organisatie min of meer benaderd als ware het een bedrijf. Er zijn van te voren en van bovenaf vastgestelde doelen die behaald dienen te worden. Het nut van stuurinformatie is er volgens deze benaderingen in gelegen dat door middel van deze informatie tijdens het beleidsproces kan worden bijgestuurd, en achteraf uitspraken kunnen worden gedaan over het effect van beleid. Door middel van het gebruik van meetbare prestatiedoelen tracht de organisatie de onzekerheid te verminderen en de stuurkracht van beleidsmakers en bestuurders te verhogen. Wil men een organisatie kunnen besturen met stuurinformatie, dan moet de organisatie voldoen aan een aantal eisen (Jansen, 2001). Er moet binnen de organisatie een heldere strategische visie zijn, welke is vertaald in ‘speerpunten’, van waaruit doelstellingen zijn afgeleid. Deze moeten bij voorkeur schriftelijk zijn vastgelegd. Deze strategie moet ‘tot in de uithoeken van de organisatie’ worden vertaald (Jansen, 2001; De Waal, 2008). Hiermee wordt bedoeld dat de in de top geformuleerde strategie ook moet worden teruggevonden in de dagelijkse uitvoerende praktijk op de werkvloer. Perspectieven of resultaatgebieden (zoals bijvoorbeeld gedefinieerd in het INK model) zijn herkenbaar en in samenhang toegepast. Een volgend punt is dat de stuurinformatie aan moet sluiten op het

besturingsniveau. Het operationeel management dat de dagelijkse activiteiten op de werkvloer stuurt, heeft behoefte aan andere stuurinformatie dan het strategisch management aan de top dat zich veel meer bezig houdt met de lange termijn koers van de organisatie. Wanneer de stuurinformatie aansluit op het besturingsniveau zal dit tot gevolg hebben dat er geen overdaad aan indicatoren is en het aantal beperkt blijft doordat iedere bestuurslaag zijn eigen indicatoren heeft.

Een laatste punt van belang is dat de stuurinformatie betrouwbaar, valide en relevant moet zijn. Betrouwbaarheid slaat op de nauwkeurigheid waarmee gemeten wordt en de afwezigheid van meetfouten. Wanneer een meting bij herhaling dezelfde resultaten geeft, is deze betrouwbaar. Validiteit gaat niet over de nauwkeurigheid waarmee wordt gemeten, maar over de vraag of een meting ook daadwerkelijk meet wat de onderzoeker wil meten. Wanneer men een barometer gebruikt om de temperatuur te meten, kan deze weliswaar zeer nauwkeurige (betrouwbare) resultaten geven, maar deze zijn niet valide. Wat men meet is immers niet de temperatuur, maar de luchtdruk. Relevantie ten slotte slaat simpelweg op de vraag of men iets heeft aan de informatie, of het informatie is waaraan men behoefte heeft.

In het onderzoek zal onderzocht worden in hoeverre de gemeente Gorinchem voldoet aan deze eisen waaraan een gemeente volgens deze benadering aan dient te voldoen.

3.3 Sociale informatica

Een belangrijke visie op de wijze waarop men in een organisatie omgaat met informatie technologie is de sociale informatica (SI), ontwikkeld door Kling (2000). De sociale informatica wordt omschreven als de interdisciplinaire studie van het ontwerp, gebruik en de consequenties van ICT's die rekening houdt met hun interactie met de institutionele en culturele context. (Kling et al, 2000). Een kernidee binnen deze benadering is dat de sociale context een grote invloed heeft op de wijze waarop mensen technologische hulpmiddelen creëren en gebruiken en de invloed die deze hebben op werk, organisaties en sociale relaties. Deze traditie zet zich af tegen het technologisch determinisme. Het technologisch determinisme ziet technologische vooruitgang als een niet te stoppen en autonoom proces. Technologie wordt binnen deze benadering gezien als een zeer belangrijke kracht bij het creëren van sociale verandering. Het wordt op Heideggeriaanse wijze beschouwd als een autonome kracht die de samenleving van buitenaf verandert. "Rather than as a product of society and an integral part of it, technology is presented as an independent, self-controlling, selfdetermining, self-generating, self-propelling, self-perpetuating and self-expanding force. It is seen as out of human control, changing under its own momentum and 'blindly' shaping

society” (Chandler, 1995). Hiertegenover stelt de SI benadering dat er een constante wisselwerking plaatsvindt tussen organisatie of samenleving en technologie. Technologie wordt niet ontwikkeld in een sociaal, politiek en cultureel vacuüm. Maatschappelijke omstandigheden hebben invloed op de ontwikkeling en het gebruik van technologie. Anderzijds is het ook zo dat techniek en technologie invloed hebben op de maatschappij en organisatie.

Een belangrijk kenmerk van sociale informatica is dat deze zich niet alleen bezig houdt met het achteraf kritisch kijken naar ICT, maar dat het ook aandacht heeft voor de design fase (Oostveen, 2007). Bijzondere aandacht gaat hierbij uit naar het zogeheten Participatory Design (PD), oftewel participatief ontwerp. Binnen het PD worden de (toekomstige) eindgebruikers van een systeem betrokken bij het ontwerp ervan. De wortels van dit idee liggen in de jaren zeventig in Scandinavië. Van oorsprong is de Participatory Design beweging vooral door emancipatoire beweegredenen gedreven. Onderzoekers die vreesden dat het ontwerp en de introductie van nieuwe technologie alleen de belangen van het management zouden dienen wilden de positie van de werkers versterken (Kensing & Blomberg, 1998). Hierdoor was het participatory design onderzoek in haar beginperiode vooral gefocust op de eindgebruikers. Tegenwoordig worden echter steeds vaker zo veel mogelijk betrokken partijen bij het ontwerp van nieuwe technologie betrokken. Uit een ander onderzoek van Kensing et al (1998) bleek dat medewerking van zowel eindgebruikers, ontwerpers als managers een belangrijke voorwaarde was voor het slagen van het project.

Voor participatory design worden doorgaans drie argumenten genoemd: het zorgen dat de technologie voldoet aan de wensen van de gebruikers, het verhogen van de betrokkenheid en het vermijden van verzet (Bjerkness & Bratteteig, 1995; Oostveen, 2007). Er wordt binnen deze benadering onderscheid gemaakt tussen gebruikersbetrokkenheid en gebruikersparticipatie. Met gebruikersbetrokkenheid wordt een behoeftegebaseerde mentale of psychologische staat van gebruikers ten opzichte van een systeem en het ontwerpproces bedoeld. Gebruikersparticipatie slaat op observeerbaar gedrag van gebruikers tijdens de ontwikkeling van een systeem (Oostveen, 2007). Uit empirisch onderzoek van Barki & Hartwick (1989) en Hwang & Thorn (1999) bleek de positieve invloed van zowel gebruikersbetrokkenheid als gebruikersparticipatie. Zo stellen Hwang & Thorn (1999) over gebruikersbetrokkenheid: *“Users are likely to be happy if they identify with a system under development, even if they do not make tangible contributions”*. Ook gebruikersparticipatie bleek een positief effect te hebben op systeemontwikkeling. Doordat gebruikers

daadwerkelijk meedoen aan het ontwikkelingsproces hebben zij meer kans op het bieden van input en feedback met betrekking tot hun wensen (Oostveen, 2007).

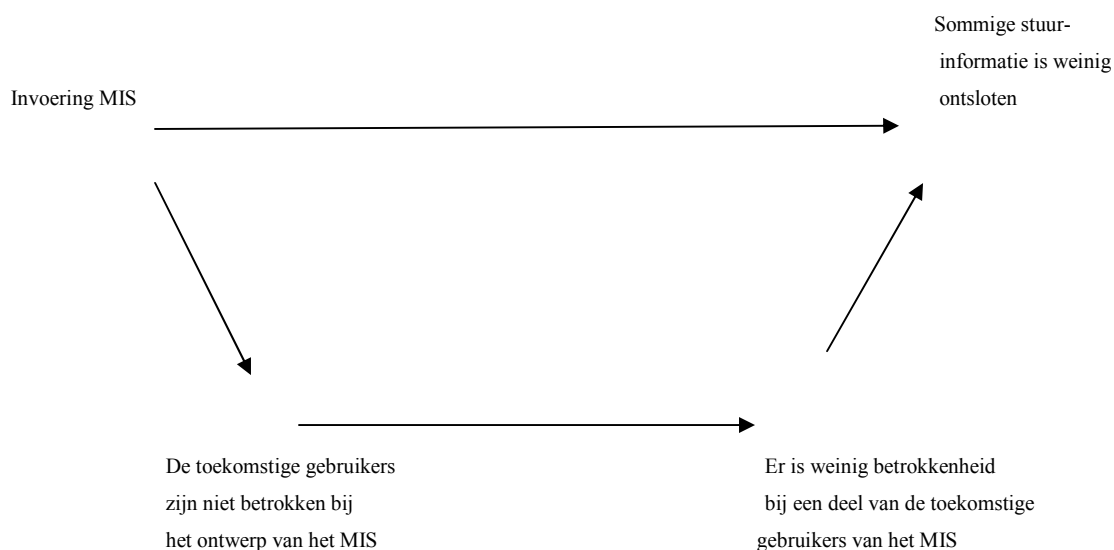
3.4 Hypothese

Vanuit de theorie wordt een hypothese opgesteld welke empirisch zal worden getoetst. De sociale informatica benadering pleit voor het betrekken van (toekomstige) gebruikers bij het ontwerpen van nieuwe technologie (participatory design). Wanneer de eindgebruikers van een systeem betrokken worden bij het ontwerp daarvan, zal volgens de sociale informatica de betrokkenheid groter zijn, de aansluiting bij de wensen van gebruikers groter en het verzet tegen het nieuwe systeem minder groot. Vanuit deze gedachte redenerend zal de volgende hypothese worden getoetst:

Een verklaring voor het feit dat sommige stuurinformatie zo weinig ontsloten is, is dat de gebruikers/aanleveraars van stuurinformatie voor het MIS zich niet betrokken voelen bij het ontwerp daarvan.

Deze gedachte is schematisch weergegeven in de onderstaande figuur 3.2, volgens het Coleman-boot schema. In een dergelijk schema wordt een proces op macro niveau verklaard door te kijken naar microfactoren. In dit geval is het proces op macro niveau het verband tussen het feit dat er een MIS wordt ingevoerd en het feit dat er in praktijk veel informatie die in dit MIS terecht moet komen slecht ontsloten blijkt te zijn. Dit proces wordt verklaard door op micro niveau de oorzaak te zoeken.

Figuur 3.2 - Sociale Informatica hypothese



4. Onderzoeksofzet

4.1 Methodes

Binnen dit onderzoek hebben een documentanalyse, semigestructureerde interviews en participerende observatie plaatsgevonden. De documentanalyse heeft plaatsgevonden om te kijken in hoeverre de gemeente Gorinchem voldoet aan de gestelde eisen voor het sturen met prestatie-indicatoren. Vervolgens heeft er een serie interviews en participerende observatie plaatsgevonden waarmee de attitudes ten opzichte van het MIS en knelpunten die medewerkers ervaren in relatie met resultaatgericht werken in kaart zijn gebracht. Hiernaast zijn de resultaten uit de interviews en participerende observatie ook gebruikt als aanvulling op de documentanalyse.

4.2 Documentanalyse

Documentanalyse is allereerst toegepast om een beeld te krijgen van de processen en het beleid die in de organisatie lopen, zoals omschreven in hoofdstuk twee. Er zijn documenten geraadpleegd met betrekking tot het duale systeem zoals dat is ingevoerd binnen gemeenten en de specifieke invulling daarvan in Gorinchem, het trechtermodel. Ook zijn er documenten en literatuur onderzocht over het BBI, en de internationale variant daarvan, het new public management. Aangezien een van de redenen dat de gemeente Gorinchem belang ziet in dit onderzoek het feit is dat ze volgens het INK model werken, is ook dit model uitgebreid onderzocht door middel van documentatie. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de term INK wegens onvoldoende draagvlak niet langer wordt gebezigd. Inhoudelijk wordt echter nog steeds gewerkt aan integrale kwaliteitsverbetering binnen de gemeente, vormgegeven volgens het INK model. Verder zal met behulp van documentanalyse worden onderzocht in hoeverre er voldaan is aan de eisen voor het effectief sturen met stuurinformatie, te weten:

1. Er moet een strategische missie en visie zijn, welke is vertaald in ‘speerpunten’, waaruit doelstellingen zijn afgeleid, het liefst schriftelijk.
2. De strategie moet ‘vertaald zijn en richting geven tot in de uithoeken van de organisatie’.
3. De perspectieven en resultaatgebieden (zoals gedefinieerd in het INK model) moeten herkenbaar en in samenhang zijn toegepast.
4. De stuurinformatie moet passen bij het besturingsniveau, waardoor het aantal hanteerbaar blijft.
5. De stuurinformatie moet valide, betrouwbaar en relevant zijn.

4.3 Interviews

In het kader van het onderzoek is een aantal semi-gestructureerde interviews met beleidsmedewerkers en afdelingshoofden waarin de verschillende variabelen die in de hypothesen voorkomen zijn onderzocht. Daarnaast zijn in de interviews de visie van de ondervraagden op het prestatiegericht werken en de knelpunten die zij daarbij ervaren aan bod gekomen. Verder zijn de resultaten uit de interviews ook gebruikt ter aanvulling van de beantwoording van de vragen over de organisationele factoren zoals besproken in paragraaf 4.2.

De interviews zijn afgenomen in de periode van zeven april tot zes mei. In totaal zijn er veertien interviews afgenomen. Vijf van de ondervraagden zijn afdelingshoofden, de overige negen zijn beleidsmedewerkers. De groep ondervraagden bestond uit acht mannen en zes vrouwen. Deze waren verdeeld over meerdere afdelingen: drie leden van de afdeling financiën (Fin), twee van de afdeling welzijn (Wz), twee van milieu en bouw- en woningtoezicht (M&BWT), twee van de afdeling bestuur en management ondersteuning (BMO), twee van de afdeling regionale en economische ontwikkeling (REO) en twee van de afdeling publieksservice (PS).

De interviews zijn afgenomen aan de hand van een van te voren opgestelde lijst met open vragen. Deze vragenlijst is te vinden in bijlage 1. Deze vragenlijst diende slechts als leidraad voor het interview, er was gelegenheid om ook onderwerpen die niet in de vragenlijst opgenomen waren te bespreken, omdat het van belang was zo veel mogelijk informatie te vergaren. De interviews zijn opgenomen en daarna getranscribeerd. De resultaten van deze interviews zijn weergegeven in hoofdstuk vijf.

4.4 participerende observatie

Naast de interviews heeft er ook participerende observatie plaatsgevonden. De werkgroep MIS beleid houdt zich bezig met de ontwikkeling en voortgang van het MIS beleid. Deze komt ongeveer om de drie weken bijeen, waarbij de voortgang van het ontwikkeltraject wordt besproken. In het kader van dit onderzoek is vijf maal deelgenomen aan deze werkgroep. Dit behelsde voornamelijk het rapporteren van de voortgang van dit onderzoek alsmede het verzorgen van de notulen. Hiernaast heeft de concerncontroller binnen de gemeente Gorinchem, welke tevens voorzitter is van de werkgroep MIS beleid, bij de afdeling Welzijn een presentatie gehouden over het MIS beleid waarin er ook ruimte was voor feedback door de toehoorders. Ook hieraan is in het kader van het onderzoek deelgenomen.

5. Resultaten

5.1 Organisationele factoren

Voor het effectief sturen met stuurinformatie dient een organisatie te voldoen aan een aantal eisen (Jansen, 2001). Deze luiden als volgt:

1. Er moet een strategische missie en visie zijn, welke is vertaald in ‘speerpunten’, waaruit doelstellingen zijn afgeleid, het liefst schriftelijk.
2. De strategie moet ‘vertaald zijn en richting geven tot in de uithoeken van de organisatie’.
3. De perspectieven en resultaatgebieden (zoals gedefinieerd in het INK model) moeten herkenbaar en in samenhang zijn toegepast.
4. De stuurinformatie moet passen bij het besturingsniveau, waardoor het aantal hanteerbaar blijft.
5. De stuurinformatie moet valide, betrouwbaar en relevant zijn.

De resultaten van de documentanalyse en interviews zullen per eis worden weergegeven.

5.1.1 Strategische visie en missie

Aan de eerste eis dat er een strategische visie en missie dienen te zijn, welke schriftelijk zijn vastgelegd, is voldaan. Op de website van de gemeente Gorinchem (www.gorinchem.nl) staat de visie en missie van de ambtelijke organisatie als volgt omschreven: ‘De gemeente Gorinchem ziet de visie en missie van de ambtelijke organisatie als volgt:

1. *Een organisatie die, als partner van het bestuur, de bestuurlijke ambitie met betrekking tot stad, burgers, bedrijven en instellingen helpt realiseren.*
2. *Samen klantgericht succesvol ondernemen.’*

In een toelichting wordt gesteld dat het eerste gedeelte slaat op de context en functie van de gemeente, en het tweede gedeelte op de vraag op welke wijze de gemeente binnen deze context opereert. Met de visie wordt bedoeld dat de ambtelijke organisatie binnen de gemeente Gorinchem ten dienste staat van de samenleving. Bij de vraag wat er moet gebeuren ligt het primaat bij de politiek. De ambtelijke organisatie wil echter uitdrukkelijk partner zijn bij het bepalen en uitvoeren daarvan, en niet slechts uitvoeren wat elders is besloten. Hieraan wordt bijvoorbeeld invulling gegeven door het voorzien in integrale beleidsadviezen, schetsen van alternatieven en een inschatting van de effectiviteit daarvan. Verder komt de wens partner te zijn tot uitdrukking in het feit dat de ambtelijke organisatie

de uitkomsten van beleid waartoe is besloten kritisch volgt opdat het bestuur zo snel mogelijk kan worden geïnformeerd of gestelde doelen zullen worden gehaald of niet en de burger optimale dienstverlening kan worden geleverd.

De missie bestaat uit vier woorden: Samen Klantgericht Succesvol Ondernemen. Het samen slaat op het feit dat de organisatie niet op zichzelf staat of wil staan, maar met anderen opereert ten gunste van de stad. Daarnaast slaat Samen op integraliteit binnen de organisatie: het betrekken en informeren van mensen buiten de eigen discipline voor het oplossen van problemen.

Klantgericht wil zeggen dat de wens van de klant bij het handelen voorop staat. Hieraan wordt invulling gegeven met klankbordgroepen en belangenvertegenwoordigers. Klantgerichtheid is niet hetzelfde als bewonersbestuur: wanneer de wensen van de klant niet stroken met langetermijnbelangen of wetten of regels, kan niet aan hun wensen worden tegemoetgekomen. Wanneer dit het geval is, worden burgers echter tijdig en begrijpelijk geïnformeerd om ook bij een negatieve boodschap invulling te geven aan klantgerichtheid.

Succesvol houdt in dat de oplossing van problemen voorop staat. Hiertoe wordt de effectiviteit van beleid gemeten.

Met Ondernemen wordt bedoeld dat bij werknemers het nemen van eigen initiatief, creatief handelen en treden buiten de gebaande paden wordt gestimuleerd. Er is sprake van een open cultuur, positieve feedback is regel en de organisatie is gericht op effectiviteit en efficiëntie.

Al met al kan dus worden vastgesteld dat is voldaan aan de eis dat er een schriftelijk vastgelegde strategische visie dient te zijn. Er is een viertal hoofdthema's: Wonen & Leven, Werk, Welzijn & Zorg en Bestuur en Dienstverlening. Ieder hoofdthema is verdeeld in meerdere programma's, waarbinnen 'speerpunten' zijn geformuleerd, waaruit weer concrete doelstellingen zijn afgeleid. Een speerpunt is een algemeen geformuleerd punt dat men wil bereiken, zoals 'stimuleren toerisme'. Hiervoor zijn meetindicatoren geformuleerd, bijvoorbeeld aantal bezoekers 'toeristische trekpleisters' en 'passanten kernwinkelgebied'. De concrete doelstellingen die uit het speerpunt zijn afgeleid zijn vervolgens '23.000 bezoekers' en '122.000 passanten'. Ook aan de eis dat er 'speerpunten' en doelstellingen moeten zijn is dus voldaan.

5.1.2 Strategie is vertaald

Een volgend punt is de vraag of deze strategie in de gehele organisatie vertaald en richtinggevend is. Uit de rapportage van een interne audit en positiebepaling die in juni 2007 heeft plaatsgehad binnen de gemeente blijkt dit nog niet het geval te zijn. Veel beslissingen lijken eerder ad hoc dan op basis van de strategie te worden genomen. De verschillende afdelingen richten zich vooral op het eigen doel, maar een overkoepelend, gezamenlijk beeld van de organisatiebrede, afdelingsoverschrijdende processen is er niet. Er is dus wel een strategie geformuleerd, maar in de dagelijkse praktijk heeft deze weinig invloed.

Ook uit de interviews komt dit beeld naar voren. Een veelgehoorde opmerking is dat de verschillende medewerkers vooral bezig zijn met, in de woorden van een van de geïnterviewden: *'het schoonvegen van het eigen straatje'*. Men richt zich vooral op het doen van het werk binnen de eigen afdeling, maar oog voor de gehele organisatie en haar doelen lijkt veelal niet aanwezig te zijn. Er wordt onvoldoende concernbreed gedacht. Het woord Samen uit de missie, wat slaat op integraal werken en het betrekken van mensen van buiten de eigen discipline komt dus onvoldoende tot uiting in de dagelijkse werkpraktijk.

5.1.3 Resultaatgebieden zijn herkenbaar en in samenhang

Voorts is het van belang dat de INK resultaatgebieden herkenbaar en in samenhang met elkaar zijn toegepast. Uit de in paragraaf 5.1.2 genoemde rapportage van de interne audit alsmede uit het Directieplan 2008 blijkt dit nauwelijks het geval te zijn. De gemeente blijft in veel gevallen hangen in de eerste van de vijf fasen uit het INK model, de activiteit gerichte fase. De organisatie wordt gekenmerkt door een 'doe-cultuur'. Men stuurt vooral aan op directe resultaten waardoor er onvoldoende aandacht is voor terugkoppeling naar de planning (de check-fase uit het INK model). Plannen worden wel gemaakt, maar in veel gevallen wordt iets anders gedaan. Dit hangt samen met het in paragraaf 5.1.2 beschreven feit dat de strategische visie en missie in de dagelijkse praktijk nauwelijks richtinggevend is. Er is in zekere zin sprake van een 'eiland cultuur', waarbij men onvoldoende aandacht heeft voor de overige afdelingen. De gebieden waar de gemeente zich wel in de procesgerichte fase bevindt zijn die van leiderschap en management van medewerkers. In grote lijnen kan echter worden gesteld dat er op dit punt nog een grote verbeterslag valt te maken. Uit de rapportage van de interne audit blijkt dat deze verbeterslag langzaam maar zeker plaats vindt. De resultaten van 2006 op dit gebied zijn beter dan die van 2005.

Ook hier komt een soortgelijk geluid naar voren uit de interviews. Een punt dat meerdere keren is genoemd is dat er onvoldoende aandacht is voor zowel plannen vooraf als

evalueren achteraf. Er worden veel projecten en plannen gestart, waarvan, in de woorden van een van de geïnterviewden, er vervolgens veel ‘doodbloeden.’ Vervolgens wordt er niet gekeken waardoor dat komt, maar wordt het volgende project al weer opgestart.

5.1.4 Prestatie-indicatoren passen bij besturingsniveau

Voor het sturen met prestatie-indicatoren is het voorts van belang dat deze passen bij het besturingsniveau waarop men wenst te sturen. Doorgaans wordt een onderscheid tussen een drietal niveaus gemaakt: het strategisch niveau, het tactisch niveau en het operationeel niveau (de Leeuw, 2000, in: Jansen, 2001).

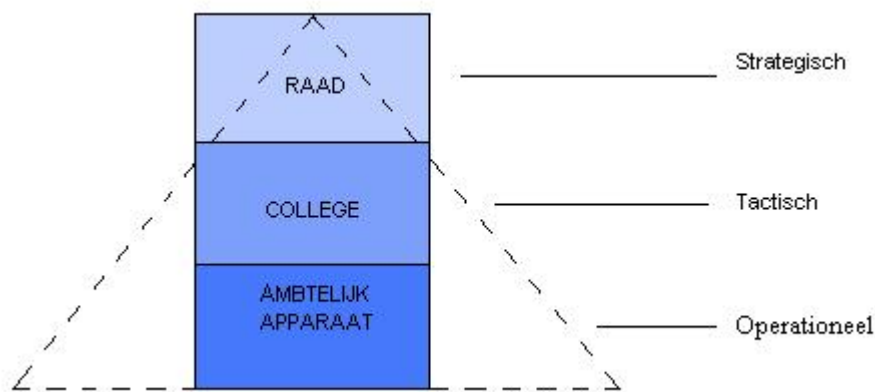
Het strategisch niveau is het hoogste niveau en heeft betrekking op de hoofdlijnen en lange termijndoelen van de organisatie. Binnen de gemeente zijn de kaders zoals gesteld door de gemeenteraad als strategisch te beschouwen. Hierin staan immers zeer algemene doelstellingen voor een langere periode. Het tactisch niveau bevindt zich hieronder, en is een concretere invulling van doelen en toewijzing van middelen. Het college van B&W opereert op tactisch niveau. Zij houden zich bezig met het maken van concreet beleid binnen de door de raad gestelde kaders. Hieronder bevindt zich nog het operationeel niveau. Dit is het meest concrete niveau van de dagelijkse gang van zaken. Dit is het niveau waarop de ambtelijke organisatie opereert. Deze houdt zich immers bezig met het in de dagelijkse praktijk uitvoeren van het beleid zoals geformuleerd door het college van B&W. De stuurinformatie waaraan het ambtelijk apparaat behoefte heeft is dus stuurinformatie op operationeel niveau. Tactische stuurinformatie kan worden gezien als een aantal ‘ingedikte’ operationele indicatoren die samen een nieuwe indicator vormen. Zijn deze tactische indicatoren nog verder ‘ingedikt’ op een nog algemener niveau, dan worden het strategische indicatoren. Dit kan worden gevisualiseerd als een piramide: onderin, waar de piramide het breedst is, bevindt zich de operationele informatie, en aan de top, waar de piramide het smalst is de strategische informatie.

Uit bestudering van het programmaverslag 2007 blijkt dat de huidige prestatie-indicatoren niet in alle gevallen passen bij het besturingsniveau. De insteek van het programmaverslag is dat het aansluit op het strategisch niveau, dat wil zeggen het niveau van de gemeenteraad. Het zou daarom strategische indicatoren moeten bevatten, die zich op vrij sterk geaggregeerd niveau bevinden. In het programmaverslag staan echter vooral indicatoren die betrekking hebben op concrete zaken van belang voor de dagelijkse praktijk. Het betreft dus vooral indicatoren op operationeel niveau. Het ontbreekt nog te veel aan tactische en strategische indicatoren voor het college en de raad, terwijl daar in het

programmaverslag juist behoefte aan is: een niet te groot aantal indicatoren waarmee in een oogopslag te zien is hoe de gemeente ervoor staat. In enkele gevallen zijn de indicatoren wel van strategisch niveau, zoals aantal gerealiseerde woningen, maar in veel gevallen bevinden deze zich nog op het operationele vlak.

Interessante voetnoot hier is echter dat uit een viertal themabijeenkomsten van de raads werkgroep doorontwikkeling programmabegroting naar voren is gekomen dat de raad in veel gevallen aangaf behoefte te hebben aan deze weinig geaggregeerde, operationele informatie. Sterke nog: sommige raadsleden gaven aan behoefte te hebben aan gedetailleerdere informatie dan nu aanwezig is. Dit heeft zijn oorzaak vooral in de volkvertegenwoordigende rol van de raadsleden: wanneer zij op straat worden aangesproken door burgers over beleid, willen ze de beschikking hebben over gedetailleerde (operationele) informatie daarover. Dit hangt waarschijnlijk ook weer samen met de beperkte grootte van de gemeente Gorinchem. Hierdoor blijkt dat de piramidevorm uit de theorie in Gorinchem de facto wordt doorkruist met een pilaarvorm: er is wel informatie die puur op ambtelijk niveau blijft en op hoger niveau niet langer aanwezig is, zoals bijvoorbeeld het aantal bezoekers van het gemeentehuis, maar heel veel informatie blijft op hoger niveau in dezelfde vorm en uitgebreidheid aanwezig. Dit is schematisch weergegeven in figuur 5.1.

Figuur 5.1 - Informatiepiramide



5.1.5 Prestatie-indicatoren zijn betrouwbaar, valide en relevant

Een laatste eis aan prestatie-indicatoren is dat ze betrouwbaar, valide en relevant zijn. Het is lastig een oordeel te vellen over de betrouwbaarheid van de indicatoren. Betrouwbaarheid slaat immers op de vraag hoe er gemeten is, en of er geen toevallige meetfouten zijn gemaakt, die ervoor zorgen dat bij herhaalde meting verschillende resultaten naar voren komen. Om hier een oordeel over te vellen zou dus per indicator moeten worden nagegaan

op welke wijze deze is gemeten. Dit is gezien de grote hoeveelheid indicatoren niet realistisch binnen de tijdsspanne van dit onderzoek.

De validiteit van een indicator slaat op de vraag of met de indicator datgene wordt gemeten wat men wil meten. Hierover bestaat gerede twijfel. Uit de interviews kwam naar voren dat medewerkers in veel gevallen hun twijfels uitspreken over de kwaliteit van de indicatoren die gehanteerd worden (zie paragraaf 5.2). In sommige gevallen gaf men ook aan dat binnen een gemeente niet alle prestaties te meten zijn met behulp van prestatie-indicatoren.

Relevantie ten slotte houdt in dat men iets heeft aan de indicator. Aangezien er bij bepaalde indicatoren twijfel bestaat over de validiteit ervan, is er reden om ook te twijfelen aan de relevantie van die indicatoren.

5.2 Interviews en participerende observatie

Naast de organisationele eisen zoals beschreven in paragraaf 5.1 voor het effectief sturen met stuurinformatie zijn binnen dit onderzoek ook andere factoren onderscheiden. De vraag of er effectief kan worden gestuurd binnen een organisatie met stuurinformatie hangt niet enkel af van de structuur van de organisatie maar ook in sterke mate van de mensen die actief zijn binnen deze organisatie. Deze factoren zijn met behulp van semigestructureerde interviews en participerende observatie onderzocht.

Er wordt ten eerste onderzocht in hoeverre de veronderstellingen vanuit de sociale informatica dat het succes van de implementatie van een nieuwe technologie (in dit geval het MIS beleid) binnen een organisatie afhankelijk is van de betrokkenheid van gebruikers hierbij. Daarnaast zal de bredere vraag aan bod komen welke knelpunten de beleidsmedewerkers ervaren met betrekking tot het prestatiegericht werken. De antwoorden uit de interviews zijn geplaatst in een matrix waarin per vraag voor iedere geïnterviewde het antwoord is samengevat. Vervolgens zijn de verschillende antwoorden ingedeeld in antwoordcategorieën, waarna met behulp van het statistische analyseprogramma SPSS enkele descriptieve analyses zijn gedaan op de data.

5.2.1 MIS beleid

Met betrekking tot het MIS beleid komt het volgende uit de interviews naar voren. Ten eerste blijkt er in principe wel behoefte te zijn aan een systeem als het MIS, zoals blijkt uit tabel 5.1 Er is slechts een geïnterviewde die aangeeft in de huidige situatie al voldoende toegang tot beleidsinformatie te hebben. Het grootste gedeelte van de geïnterviewden geeft aan nu onvoldoende of moeilijk toegang te hebben tot beleidsinformatie. Een volgende deel

geeft aan nu op zich wel toegang te hebben tot relevante informatie, maar dat een systeem als het MIS beleid de zaken gemakkelijker zou maken. Een geïnterviewde stelt dat een MIS nu weinig toegevoegde waarde zou hebben omdat ambtenaren weinig beleid maken, veelal wordt het door het college ontwikkeld en moeten ambtenaren het alleen maar uitvoeren. De rode draad is echter dat een MIS beleid wel degelijk zou voldoen aan een behoefte.

Tabel 5.1

nu al toegang tot beleidsinformatie				
		Frequency	Percent	Valid Percent
Valid	nu al voldoende	1	7,1	7,1
	nu ook wel te vinden, maar MIS zou dingen gemakkelijker maken	4	28,6	28,6
	vaak onvoldoende of moeilijk toegang	8	57,1	57,1
	nu weinig toegevoegde waarde, ambtenaren maken weinig beleid	1	7,1	7,1
	Total	14	100,0	100,0

Het MIS beleid is echter een onbekend fenomeen op de werkvloer. Het grootste gedeelte van de geïnterviewden geeft aan de term MIS beleid wel eens te hebben gehoord, maar verder geen kennis te hebben van wat het systeem in feite inhoudt. Een geeft zelfs aan er helemaal niet bekend mee te zijn. Van de vijf die er wel bekend mee zeggen te zijn, komt dat bij twee ervan doordat ze lid zijn van de werkgroep die het systeem ontwikkelt. Grosso modo is het MIS beleid dus nauwelijks bekend op de werkvloer. Dit is weergegeven in tabel 5.2.

Tabel 5.2

bekend met MIS beleid				
		Frequency	Percent	Valid Percent
Valid	zit in werkgroep	2	14,3	14,3
	volledig mee bekend	3	21,4	21,4
	term is bekend, inhoud is onduidelijk	8	57,1	57,1
	niet mee bekend	1	7,1	7,1
	Total	14	100,0	100,0

Men staat echter niet onwelwillend tegenover de ontwikkeling van het systeem. Op de vraag of men gelooft dat een MIS zal leiden tot een beter zicht op de prestaties van de gemeente Gorinchem zijn de meest genoemde antwoorden zeker wel of mogelijk wel, zoals is weergegeven in tabel 5.3.

Tabel 5.3

geloof in beter zicht op prestaties door MIS

		Frequency	Percent	Valid Percent
Valid	zeker wel	5	35,7	35,7
	mogelijk wel	6	42,9	42,9
	weet niet	2	14,3	14,3
	nee	1	7,1	7,1
	Total	14	100,0	100,0

Ook de vraag of men gelooft dat het systeem zou kunnen leiden tot betere prestaties wordt grotendeels positief beantwoord. De helft van de geïnterviewden gelooft dat de prestaties zullen verbeteren of dat dat mogelijk is. Drie geloven dat de prestaties niet zullen verbeteren, maar het werkproces wel. Een weet het niet en slechts een gelooft niet in verbetering door invoering van het MIS beleid. Opvallend hier is dat twee geïnterviewden opmerken dat verbetering niet van het systeem afhangt, maar van de indicatoren die in het systeem komen. Zij spraken twijfel uit over de kwaliteit van deze indicatoren.

Tabel 5.4

geloof in betere prestaties door MIS

		Frequency	Percent	Valid Percent
Valid	zeker wel	3	21,4	21,4
	mogelijk wel	4	28,6	28,6
	werkproces wel, prestaties niet	3	21,4	21,4
	nee	1	7,1	7,1
	weet niet	1	7,1	7,1
	hangt vooral af van kwaliteit indicatoren in plaats van het systeem	2	14,3	14,3
	Total	14	100,0	100,0

Al met al gelooft een deel van de geïnterviewden dus wel dat een MIS enige verbetering met zich mee zal brengen. Men voelt zich echter nauwelijks betrokken bij het systeem. Zowel de categorie niet als de categorie nauwelijks komt zes maal voor. Opvallend punt is dat de twee geïnterviewden die aangaven zich betrokken te voelen bij het MIS beleid, niet de twee leden van de werkgroep MIS beleid zijn. Zie hiervoor tabel 5.5.

Tabel 5.5

gevoel van betrokkenheid bij MIS beleid

		Frequency	Percent	Valid Percent
Valid	totaal niet	6	42,9	42,9
	nauwelijks	6	42,9	42,9
	betrokken	2	14,3	14,3
	Total	14	100,0	100,0

Er blijkt, zoals is weergegeven in tabel 5.6 een sterke behoefte aan meer betrokkenheid bij de ontwikkeling van het systeem te zijn. Van de veertien geïnterviewden geven er maar liefst tien aan behoefte te hebben aan meer en betere communicatie over het MIS beleid, ook zij naar wie de invoering van een MIS beleid al gecommuniceerd was. Dit is dus een aanwijzing dat de communicatie die er tot nu toe is geweest (een aantal presentaties) onvoldoende was.

Tabel 5.6

MIS gecommuniceerd, behoefte aan meer communicatie

		Frequency	Percent	Valid Percent
Valid	wel gecommuniceerd, geen behoefte aan meer informatie	3	21,4	21,4
	wel gecommuniceerd, behoefte aan meer informatie	4	28,6	28,6
	niet gecommuniceerd, behoefte aan meer informatie	6	42,9	42,9
	niet van toepassing	1	7,1	7,1
	Total	14	100,0	100,0

Niet alleen wil men meer communicatie, er is ook duidelijk behoefte aan meer betrokkenheid bij het ontwerp van het systeem. Acht van de geïnterviewden geven aan dat ze niet betrokken zijn op welke wijze dan ook bij de ontwikkeling van het MIS beleid. Drie ervan zijn zijdelings betrokken door een presentatie of door lidmaatschap van DiGo. Slechts drie van de geïnterviewden zijn daadwerkelijk betrokken bij het ontwerp: twee door lidmaatschap van de werkgroep MIS beleid, een doordat hij heeft meegedacht bij de ontwikkeling van enkele prestatie indicatoren.

Tabel 5.7

betrokken bij ontwikkeling MIS beleid				
		Frequency	Percent	Valid Percent
Valid	lid werkgroep	2	14,3	14,3
	betrokken bij de ontwikkeling van enkele prestatie indicatoren	1	7,1	7,1
	zijdelings door presentatie	2	14,3	14,3
	zijdelings door lidmaatschap DiGo	1	7,1	7,1
	nee, niet	8	57,1	57,1
	Total	14	100,0	100,0

Op de vraag of men meer betrokken zou willen zijn antwoordde geen enkele persoon ronduit nee. Twee personen waren al betrokken, door lidmaatschap van de werkgroep MIS beleid. Meer dan de helft van de geïnterviewden gaf aan graag directer betrokken te zijn bij het ontwikkeling van het systeem. De overige geïnterviewden gaven aan dat ze daar op zich wel behoefte aan zouden hebben. Drie zien echter vanuit hun huidige functie geen nut in betrokkenheid bij de ontwikkeling van het systeem, en een van hen geeft aan er op zich wel behoefte aan te hebben, maar dat de werkdruk te hoog is. Zie hiervoor tabel 5.8.

Tabel 5.8

wens om meer betrokken te zijn bij ontwikkeling				
		Frequency	Percent	Valid Percent
Valid	lid werkgroep MIS beleid	2	14,3	14,3
	ja, graag meer betrokkenheid	8	57,1	57,1
	vanuit huidige functie niet, anders wel	3	21,4	21,4
	op zich wel, maar werkdruk is te hoog	1	7,1	7,1
	Total	14	100,0	100,0

Al met al kan dus gesteld worden dat er sprake is van een wens betrokken te zijn bij het ontwerp en de ontwikkeling van het MIS beleid. Dit zal volgens de geïnterviewden ook een positieve invloed hebben op de bereidheid tot het ontsluiten van stuurinformatie op eigen vakgebied. Maar liefst elf geïnterviewden geven aan dat hun bereidheid hiertoe zal toenemen wanneer zij betrokken zouden zijn bij het ontwerp, zoals te zien is in tabel 5.9.

Tabel 5.9

meer bereid tot ontsluiten stuurinformatie bij meer betrokkenheid

	Frequency	Percent	Valid Percent
Valid ja, zeker	11	78,6	78,6
waarschijnlijk wel	2	14,3	14,3
nee	1	7,1	7,1
Total	14	100,0	100,0

In de huidige situatie geven vijf ondervraagden aan zonder meer bereid te zijn tot het ontsluiten van deze stuurinformatie, vier zijn slechts beperkt bereid. Twee zijn nauwelijks bereid en drie geven aan dat het door tijdsgebrek niet mogelijk is om deze informatie te ontsluiten: ze stellen dat de werkdruk nu al te hoog is, ze geven aan er niet nog iets extra bij te kunnen doen. Dit is weergegeven in tabel 5.10.

Tabel 5.10

bereid tot ontsluiten van stuurinformatie

	Frequency	Percent	Valid Percent
Valid volledig bereid	5	35,7	35,7
beperkt bereid	4	28,6	28,6
nauwelijks bereid	2	14,3	14,3
door tijdsgebrek niet mogelijk	3	21,4	21,4
Total	14	100,0	100,0

Samenvattend kan worden gezegd dat er aanwijzingen zijn dat de hypothese geformuleerd vanuit de sociale informatica klopt. Deze luidde dat een verklaring voor het feit dat sommige stuurinformatie weinig ontsloten is, ligt in het feit dat de toekomstige gebruikers van het MIS beleid niet betrokken zijn bij het ontwerp. Deze geringe betrokkenheid leidt er vervolgens toe dat mensen weinig genegen zijn tijd te steken in het effectief ontsluiten van stuurinformatie. Uit de interviews komt inderdaad naar voren dat het merendeel van de toekomstige gebruikers weinig betrokken is bij het ontwerp van het systeem. Voor het grootste gedeelte geldt dat ze enkele de term MIS beleid kennen, maar er verder niets van weten, terwijl hier toch wel degelijk behoefte aan lijkt te zijn.

5.2.2 Knelpunten resultaatgericht werken

Naast de problemen rondom het MIS staan ook de algemene knelpunten die ervaren worden rondom het resultaatgericht werken centraal. De knelpunten die naar voren kwamen in de interviews zijn uiteindelijk te plaatsen in een zevental categorieën.

Een eerste belangrijk punt dat uit de interviews naar voren kwam is het feit dat veel informatie slecht ontsloten is (zie tabel 5.11). Om effectief te werken gericht op resultaten is het hebben en delen van goede informatie van groot belang. Dat is nu nog onvoldoende het geval. Slechts een persoon geeft aan nu al zonder meer voldoende toegang te hebben tot relevante beleidsinformatie. Van de overige geïnterviewden zijn er vier die op zich wel toegang hebben tot de informatie die ze willen, maar aangeven dat een management informatiesysteem de zaken zeker zal vergemakkelijken. Maar liefst acht van de geïnterviewden geven aan op dit moment onvoldoende toegang te hebben tot de beleidsinformatie die voor hen relevant is. Dit is een belangrijk knelpunt. Er is op dit moment onvoldoende informatie gedeeld, waardoor het moeilijk is zicht te hebben op wat anderen doen. Hierdoor wordt integraal werken bemoeilijkt, terwijl men dat binnen de gemeente Gorinchem juist probeert te stimuleren.

Tabel 5.11

nu veel informatie slecht ontsloten				
		Frequency	Percent	Valid Percent
Valid	niet genoemd	5	35,7	35,7
	genoemd	9	64,3	64,3
	Total	14	100,0	100,0

Een volgend knelpunt dat wordt genoemd is het feit dat de trend richting resultaatgericht werken leidt tot een toename van papierwerk. Vier van de ondervraagden noemden deze ontwikkeling, zoals is weergegeven in tabel 5.12. Paradoxaal genoeg lijkt de wens bedrijfmatiger te werken dus te leiden tot een meer bureaucratische situatie. Een veel genoemde reden hiervoor is dat de verschillende verantwoordingstrajecten (perspectiefnota, programmabegroting, programmaverslag, afdelingsplan, tussenrapportage etc.) nu nog onvoldoende op elkaar aansluiten en dat er veel overlap is. In de woorden van een van de geïnterviewden: *'Er zou moeten worden gezocht naar een manier van werken die meer aansluit op de praktijk.'*

Tabel 5.12

toename bureaucratie/papierwerk

	Frequency	Percent	Valid Percent
Valid niet genoemd	10	71,4	71,4
genoemd	4	28,6	28,6
Total	14	100,0	100,0

Een knelpunt dat hiermee samenhangt is de als te hoog ervaren werkdruk, zoals is te zien in tabel 4.13. In vier gevallen wordt een (te) hoge werkdruk genoemd en tijdgebrek gesignaleerd door de ondervraagden en de verschillende verantwoordings- en evaluatietrajecten eerder als zaken die bovenop het werk komen gezien dan als onderdelen van het werk.

Tabel 5.13

te hoge werkdruk/tijdgebrek

	Frequency	Percent	Valid Percent
Valid niet genoemd	10	71,4	71,4
genoemd	4	28,6	28,6
Total	14	100,0	100,0

Een volgend knelpunt omtrent het prestatiegericht werken dat genoemd is in de interviews is de heersende organisatiecultuur binnen Gorinchem. Deze laat zich kennen als een cultuur van doeners in plaats van denkers. Men stelt het inhoudelijke werk voorop en ziet het plannen en evalueren als zaken die daar bovenop komen, zoals blijkt uit het volgende citaat: *‘In wezen vind men de P&C cyclus steeds belangrijker, maar toch geeft men in praktijk vaak nog voorrang aan vakinhoudelijke zaken boven concernprocessen te zetten. Het concernbreed denken is nog steeds onvoldoende ontwikkeld. Mensen vinden het vaak vervelend dat het normale proces wordt doorkruist door allerlei vragen over prestaties, terwijl het toch zo ontzettend belangrijk is om dat soort processen te beheersen. Op dit gebied is de gemeente Gorinchem nog te veel een doe-gemeente, dat moet veranderen voordat men bereid is om tijd te steken in het ontsluiten van informatie voor het MIS beleid.’* Een punt dat een aantal keer terug komt is dat men meer strategische sturing op dit gebied door de directie op dit punt verlangt. Dit is weergegeven in tabel 5.14

Tabel 5.14

strategie geeft onvoldoende sturing

		Frequency	Percent	Valid Percent
Valid	niet genoemd	10	71,4	71,4
	genoemd	4	28,6	28,6
	Total	14	100,0	100,0

Dit komt overeen met de conclusies uit het Directieplan 2008 over de doe-cultuur die heerst binnen de gemeente.

Daarnaast is er ook veel twijfel over de indicatoren die gebruikt worden. Een eerste punt is de vraag of er niet te veel indicatoren zijn, zoals weergegeven is in tabel 5.15. Zoals een geïnterviewde medewerker het zei: *‘de indruk die ik heb is dat er inmiddels zoveel gegevens in staan dat niemand door de bomen het bos meer ziet. En dat we zo veel prestatiegegevens hebben verzameld maar dat niemand meer weet voor wie we dat hebben gedaan en wat heeft die iemand er dan aan?’* Dit hangt samen met de eis dat de stuurinformatie past bij het besturingsniveau, zodat het aantal hanteerbaar blijft. De informatie die voor de raad bedoeld is, en dus in principe strategische informatie zou moeten zijn, is veelal operationele informatie, wat deels verklaart dat er zo veel indicatoren zijn.

Tabel 5.15

nu te veel indicatoren

		Frequency	Percent	Valid Percent
Valid	niet genoemd	12	85,7	85,7
	genoemd	2	14,3	14,3
	Total	14	100,0	100,0

Een volgend punt gaat over de validiteit van de indicatoren. In vier van de interviews kwam naar voren dat men twijfelt aan de kwaliteit en validiteit van de huidige prestatie-indicatoren. Men vraagt zich af of men wel meet wat men wil meten en in hoeverre de indicatoren zinnig zijn. Een van de geïnterviewden stelt het volgende over het feit dat er een worsteling lijkt te zijn met betrekking tot het werken met prestatie-indicatoren:

‘Dat komt doordat we bij het begin van het traject een paar stappen hebben overgeslagen. Dat ging dan van ‘oh, we moeten een programmaverslag maken, een programmabegroting, daar moeten meetindicatoren in.’ Aan de voorkant hebben we daar niet lang genoeg over nagedacht. We zijn te snel, dat is Gorcum eigen, begonnen met

meetindicatoren verzinnen en huppakee. We hebben de afdelingen daar niet goed bij betrokken, in ieder geval niet goed duidelijk gemaakt wat we van ze verwachtten. De basis is niet goed, waardoor je met matige indicatoren blijft emmeren. Op zich is de trend positief, maar het schort aan de uitvoering.'

Deze geïnterviewde voegt hier nog de volgende aanbeveling aan toe:

'Ik heb al een aantal keren voorgesteld, maar ik snap dat dat lastig is, helemaal bij nul te beginnen met het hele verhaal, en nog eens een keer goed na te denken of dit is wat we willen. Ik heb twijfel aan de kwaliteit van de indicatoren en de programmabegroting. Ik heb ook het idee dat omdat het begin niet goed was, zijn we nu voortdurend bezig met verbeter werkgroepjes. Dit is echter maar symptoombestrijding. We zijn wel bezig met verbetering, maar de basis is niet goed. We zijn bezig met het optimaliseren van het inferieure ding.'

Ook uit een discussiebijeenkomst over het MIS beleid met enkele beleidsmedewerkers die is bijgewoond kwam dit naar voren. Er werd expliciete kritiek uitgesproken op een aantal indicatoren. De deelnemers spraken uit graag de indicatoren aan een evaluatie te onderwerpen. Dit knelpunt is weergegeven in tabel 5.16

Tabel 5.16

twijfel aan kwaliteit/validiteit indicatoren

	Frequency	Percent	Valid Percent
Valid niet genoemd	10	71,4	71,4
genoemd	4	28,6	28,6
Total	14	100,0	100,0

Een hiermee samenhangend punt is het genoemde probleem dat niet alles binnen de gemeente te kwantificeren is, en het dus in sommige gevallen niet zinnig is om met prestatie-indicatoren te werken. Uit de gedane interviews met beleidsmedewerkers blijkt dat zij in een aantal gevallen twijfels hebben over de prestatie-indicatoren zoals die nu zijn geformuleerd. In de woorden van een van de geïnterviewden: *'Sommige vormen van beleid hebben hele harde resultaten, die vrij gemakkelijk te meten zijn, bijvoorbeeld bouwbeleid. Die kunnen als doelstelling hebben dat er 200 huizen moeten worden gebouwd. Dan kun je makkelijk meten dat er bijvoorbeeld maar 150 zijn gebouwd. Maar het is veel lastiger om het effect van een beleid ter bevordering van de sociale cohesie te meten. Hoe meet je dat? Nu is de indicator gebruik van welzijnsdiensten en activiteiten, maar zegt dat echt iets over de cohesie?'* Of, zoals een andere geïnterviewde stelde: *'de gemeente wordt steeds meer als een bedrijf*

benaderd. In veel gevallen is dat zinnig, maar in veel gevallen ook niet. Sommige prestaties van de gemeente zijn niet te meten, dan moet je ook niet heel krampachtig en kunstmatig allerlei indicatoren zitten verzinnen.’ Zie hiervoor tabel 5.17

Tabel 5.17

niet alles binnen de gemeente valt te kwantificeren

	Frequency	Percent	Valid Percent
Valid niet genoemd	11	78,6	78,6
genoemd	3	21,4	21,4
Total	14	100,0	100,0

6. Conclusies en aanbevelingen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde: Wat zijn de belangrijkste knelpunten met betrekking tot het resultaatgericht werken binnen de gemeente Gorinchem? In dit hoofdstuk zal worden gepoogd te komen tot een antwoord op deze hoofdvraag. Ter beantwoording van deze hoofdvraag was deze opgesplitst in een zestal deelvragen. Eerst zal er per deelvraag een antwoord worden geformuleerd om vervolgens tot beantwoording van de hoofdvraag te komen. Hierna zal vanuit dit antwoord worden gekomen tot een aantal aanbevelingen voor de gemeente Gorinchem.

6.1 conclusies

6.1.1 Deelvraag 1

Wat is de houding van beleidsmedewerkers binnen de gemeente Gorinchem ten opzichte van de invoering van een management informatie systeem?

Een eerste opvallend punt dat uit het onderzoek naar voren kwam was de geringe bekendheid van het MIS beleid. Voor het merendeel van de geïnterviewde beleidsmedewerkers gold dat ze enkel de term kenden, maar verder geen inhoudelijke kennis over het systeem hadden. Ook het gevoel van betrokkenheid bij het systeem is nihil. Men staat echter niet negatief tegenover de invoering van het systeem. Het voldoet aan een behoefte, aangezien er in de huidige situatie sprake is van slecht ontsloten zijn van prestatie-indicatoren. Veel stuurinformatie blijkt slecht toegankelijk. Uit de interviews komt naar voren dat er vertrouwen is dat het systeem zal leiden tot een beter zicht op de prestaties van de gemeente Gorinchem. Ook het geloof in verbetering van prestaties is bij meer dan de helft van de geïnterviewden aanwezig.

6.1.2 Deelvraag 2

In hoeverre zijn beleidsmedewerkers binnen de gemeente Gorinchem bereid tot het structureren van relevante beleidsinformatie op eigen vakgebied?

De bereidheid tot het structureren en ontsluiten van beleidsinformatie blijkt op dit moment bij de medewerkers beperkt aanwezig. Een deel van de medewerkers geeft aan volledig bereid te zijn, het merendeel echter is beperkt of nauwelijks bereid. Een punt dat meerdere malen aan de orde komt is dat men wel bereid is, maar dat er gewoonweg te weinig tijd voor is.

6.1.3 Deelvraag 3

Hoe kunnen beleidsmedewerkers binnen de gemeente Gorinchem worden gemotiveerd tot het structureren en ontsluiten van relevante beleidsinformatie op eigen vakgebied?

De sociale informatica theorie stelt dat het actief meedoen van eindgebruikers bij de ontwikkeling en het ontwerp van een informatica systeem zal leiden tot meer betrokkenheid bij het systeem. Uit de interviews komen aanwijzingen naar voren dat deze veronderstelling klopt. Meer dan de helft van de geïnterviewden geeft aan graag actief betrokken te worden bij het ontwerp van het systeem. Een ruime meerderheid geeft voorts aan meer bereid te zijn tijd te steken in het ontsluiten van stuurinformatie wanneer zij actief betrokken zouden zijn bij de ontwikkeling van het MIS.

Voor daadwerkelijke toetsing van deze verwachting is een vervolgonderzoek wanneer eindgebruikers daadwerkelijk actiever betrokken zijn bij de ontwikkeling van het MIS beleid nodig. Uit de resultaten van het onderzoek komt echter het beeld naar voren dat de verwachting vanuit de sociale informatica theorie juist is.

6.1.4 Deelvraag 4

Aan welke eisen moet een organisatie voldoen om effectief te kunnen sturen met stuurinformatie en voldoet de gemeente Gorinchem daaraan?

De eisen waaraan een organisatie dient te voldoen om effectief met stuurinformatie te kunnen sturen zijn de volgende:

1. Er moet een strategische missie en visie zijn, welke is vertaald in ‘speerpunten’, waaruit doelstellingen zijn afgeleid, het liefst schriftelijk.
2. De strategie moet ‘vertaald zijn en richting geven tot in de uithoeken van de organisatie’.
3. De resultaatgebieden uit het INK model moeten herkenbaar en in samenhang zijn toegepast.
4. De stuurinformatie moet passen bij het besturingsniveau, waardoor het aantal hanteerbaar blijft.
5. De stuurinformatie moet valide, betrouwbaar en relevant zijn.

Aan de eis dat er een strategische visie en missie, ‘speerpunten’ en doelstellingen moeten zijn, is voldaan. Deze strategie is echter nog niet tot in de uithoeken van de organisatie vertaald. De dagelijkse gang van zaken wordt meer bepaald door de waan van de dag dan door een strategische visie. Aan de tweede eis is dus niet voldaan. Dit geldt ook voor de derde eis van

herkenbare en samenhangende toepassing van de INK resultaatgebieden. Dit hangt samen met de vorige eis: er is nog te veel sprake van een ‘eilandcultuur’, het concernbreed denken is nog onvoldoende ontwikkeld. De stuurinformatie past niet, zoals het vierde punt stelt, in alle gevallen bij het besturingsniveau. Op het strategisch en tactisch niveau (respectievelijk gemeenteraad en college van B&W) wordt veel informatie met een operationeel karakter gebruikt. Het blijkt echter wel dat de gemeenteraad expliciet de behoefte aan deze meer gedetailleerde informatie heeft uitgesproken. Ook aan het laatste punt van betrouwbaarheid, validiteit en relevantie is niet zonder meer voldaan. Vooral aan de validiteit van de indicatoren wordt door een deel van de beleidsmedewerkers getwijfeld. In sommige gevallen geeft men aan dat resultaten van beleid niet of zeer moeilijk te meten zijn, en dat het werken met prestatie-indicatoren daardoor niet in alle gevallen zinnig is.

6.1.5 Deelvraag 5

Wat is de houding van beleidsmedewerkers binnen de gemeente Gorinchem ten opzichte van resultaatgericht werken?

De trend om meer te sturen op resultaten, effectiviteit en efficiëntie wordt in principe door de beleidsmedewerkers ervaren als positief. Op de vraag hoe men deze trend ervaart is het overheersende antwoord ‘positief, echter...’ Prima facie ziet men het als een goede trend, er zijn echter enkele knelpunten die men ervaart in praktijk. Deze knelpunten zijn beschreven onder deelvraag 6.

6.1.6 Deelvraag 6

Welke knelpunten ondervinden beleidsmedewerkers binnen de gemeente Gorinchem omtrent het werken met prestatie-indicatoren?

Uit de interviews is een zevental knelpunten naar voren gekomen omtrent het werken met prestatie-indicatoren.

Een eerste punt is het feit dat veel beleidsinformatie op dit moment moeilijk toegankelijk is. Dit punt wordt door veel beleidsmedewerkers genoemd, en was ook de aanleiding voor de gemeente voor dit onderzoek, zoals genoemd in paragraaf 2.4.

Het volgende punt is dat men efficiënter en bedrijfsmatiger wil gaan werken, maar dat enkele beleidsmedewerkers aangeven dat er juist sprake is van een toename van papierwerk en bureaucratie, omdat de verschillende verantwoordingstrajecten nog onvoldoende op elkaar aansluiten en in veel gevallen overlappen.

Een derde punt dat genoemd wordt is dat er een (te) hoge werkdruk is, en daarom weinig tijd voor de planning en control-cyclus en het meten van resultaten. Men ziet het

veelal als een ‘ding erbij’ dat bovenop het dagelijks werk komt in plaats van een onderdeel daarvan. Het nut en de noodzaak ervan zijn nog niet voldoende doorgedrongen op de werkvloer. Dit hangt samen met het feit dat de strategie nog onvoldoende richting geeft op de werkvloer. Er is onvoldoende sturing op concernbreed denken en zicht op de langetermijnbelangen van de organisatie. De waan van de dag is bepalend. Dit valt waarschijnlijk voor een deel te verklaren door het feit dat binnen de publieke sector ook de invloed van de politiek meespeelt. Naast inhoudelijke doelen heeft het politiek bestuur (gemeenteraad en college van B&W) ook instrumentele doelen, namelijk stemwinst, zoals is aangetoond door Downs (1957). Hiertoe willen politici graag binnen de vier jaar dat ze zitten resultaten zien, zodat ze daarmee kunnen laten zien dat hun bestuur effectief is geweest, terwijl het bij sommige vormen van beleid veel langer kan duren voor er resultaten zijn. Dit is een mogelijke verklaring voor de nadruk op korte termijn doelen die binnen de gemeente Gorinchem bestaat.

Dit sluit direct aan op het volgende knelpunt, namelijk het feit dat de gemeente Gorinchem vooral een ‘doe-cultuur’ kent. Diverse beleidsmedewerkers hebben aangegeven in de interviews dat men in Gorinchem vooral goed is in doen, maar dat plannen maken en achteraf evalueren wat er van die plannen terecht is gekomen en kijken naar lange termijn doelen onvoldoende tussen de oren zit bij veel medewerkers. Uit onderzoek van de Waal (2008) is echter gebleken dat een focus op de lange termijn van groot belang is voor het functioneren van organisaties.

De focus op korte termijn doelen verklaart ook weer voor een deel het feit dat de INK werkwijze zo weinig lijkt te leven binnen de gemeente. Het merendeel van de geïnterviewden geeft aan in praktijk nauwelijks iets te merken van deze werkwijze. Het dagelijks werk is er nauwelijks door veranderd.

De laatste drie punten hebben betrekking op de indicatoren zelf. Ten eerste is er de vraag of er niet te veel indicatoren zijn. Er zijn nu meer dan tweehonderd indicatoren die bijgehouden moeten worden. Het feit dat er zo veel indicatoren zijn hangt samen met het feit dat veel informatie die voor de raad bedoeld is niet strategisch, maar operationeel van aard is.

Niet alleen zijn er zeer veel indicatoren, men twijfelt ook aan de kwaliteit en validiteit daarvan. Een aantal beleidsmedewerkers geeft aan twijfels te hebben over de vraag in hoeverre de huidige indicatoren zinnig zijn. Dit bleek uit zowel de interviews als uit een werkgroep die is bijgewoond.

Het laatste knelpunt omtrent het werken met prestatie-indicatoren dat uit het onderzoek naar voren is gekomen is dat het binnen de publieke sector niet in alle gevallen

zinnig is om prestaties te meten met indicatoren. In veel gevallen is het heel moeilijk om direct het effect van gevoerd beleid te meten, en daarom maar de vraag in hoeverre de indicatoren van enig nut zijn.

6.1.7 Hoofdvraag

Wat zijn de belangrijkste knelpunten met betrekking tot het resultaatgericht werken binnen de gemeente Gorinchem?

De knelpunten die naar voren zijn gekomen omtrent het resultaatgericht werken binnen de gemeente Gorinchem zijn de volgende:

1. Veel beleidsinformatie is moeilijk toegankelijk
2. Het resultaatgericht werken heeft het paradoxale gevolg dat papierwerk en bureaucratie toenemen
3. (te) hoge werkdruk, te weinig tijd om aandacht te besteden aan resultaatmeting
4. De strategie geeft op de werkvloer onvoldoende richting, men is vooral bezig met ‘de waan van de dag’, concernbreed denken ontbreekt veelal nog (doe-cultuur)
5. Te veel indicatoren
6. Twijfel aan kwaliteit/validiteit indicatoren
7. Niet alle beleidseffecten binnen de gemeente zijn meetbaar met indicatoren

6.2 Aanbevelingen

Nu de belangrijkste knelpunten zijn geïdentificeerd, kan er gekomen worden tot een aantal aanbevelingen om het resultaatgericht werken binnen de gemeente Gorinchem te verbeteren.

6.2.1 Aanbevelingen omtrent het MIS beleid

Ten eerste zijn er een aantal aanbevelingen te maken omtrent de ontwikkeling van het MIS beleid. Mensen bleken nauwelijks betrokken en nauwelijks bekend te zijn met het systeem. Uit de sociale informatica theorie blijkt echter dat voor het slagen van de introductie van een IT systeem binnen een organisatie het actief betrekken van de eindgebruikers zeer belangrijk is. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat hier behoefte aan is onder beleidsmedewerkers. Het merendeel lijkt het een goed systeem en zou graag meedenken over de ontwikkeling ervan. Daarom is het goed om de beleidsmedewerkers en afdelingshoofden die met het MIS te maken zullen krijgen actief te betrekken bij de ontwikkeling ervan. Deze aanbeveling is al deels opgepakt. Zo zullen er in de toekomst op ad-hoc basis beleidsmedewerkers worden uitgenodigd om deel te nemen aan de werkgroep MIS beleid, welke zich bezig houdt met het ontwerp van het MIS. Dit is een goede ontwikkeling en zal

voldoen aan een behoefte die, zoals blijkt uit het onderzoek, bestaat. Naast deze ad-hoc deelnamen is het goed om meer en vaker informatie te verstrekken over de voortgang van de ontwikkeling van het systeem, bijvoorbeeld door een periodieke nieuwsbrief, zoals in enkele interviews werd voorgesteld. Hiernaast zou er een serie bijeenkomsten kunnen worden georganiseerd waarin iedereen die met het systeem te maken krijgt betrokken wordt, om zo niet alleen passief te informeren, maar ook de kans te geven om actief feedback te geven, zoals bij deelname aan de werkgroep ook al het geval zal zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een bijeenkomst per afdeling, waarbij alle beleidsmedewerkers en afdelingshoofden, de leden van de werkgroep MIS beleid en de ontwerper van het systeem aanwezig zijn. Er zal dan een presentatie over het systeem plaatsvinden waarna er tijd is voor feedback tussen de eindgebruikers en de ontwerper waarbij men zijn wensen en behoeften omtrent het MIS kenbaar kan maken. Op deze wijze wordt voldaan aan het actief betrekken bij het ontwerp waaraan zowel uit de theorie als uit de praktijk behoefte aan blijkt te zijn.

6.2.2 Aanbevelingen omtrent resultaatgericht werken

Hiernaast volgt er uit het onderzoek een aantal aanbevelingen omtrent het resultaatgericht werken binnen de gemeente Gorinchem. Het punt dat veel beleidsinformatie nu slecht toegankelijk is wordt, mits het goed wordt bijgehouden, voor een groot deel opgelost door de invoering van het MIS beleid. Wanneer dit actief wordt gebruikt en up-to-date wordt gehouden, is alle beleidsinformatie die voor een medewerker relevant is immers gestructureerd en centraal aanwezig. Ook het probleem van de toename van papierwerk en het feit dat de verschillende verantwoordingstrajecten veel overlap vertonen wordt voor een deel ondervangen wanneer er een goed functionerend MIS is. Omdat alle kwantitatieve informatie dan constant wordt bijgehouden, kunnen de kwantitatieve gedeelten van de verschillende verantwoordingsrapportages dan eenvoudigweg uit het systeem worden gehaald. Hierbij is het wel van belang om de aanbevelingen omtrent de ontwikkeling van het MIS beleid op te volgens zoals genoemd in paragraaf 6.2.1. Voor een goed functionerend, up-to-date MIS beleid is het immers van belang gebruikers te betrekken bij het ontwerp.

Het feit dat veel medewerkers rapporteren dat de werkdruk te hoog is en er te weinig tijd is om zich goed bezig te houden met zaken rondom planning en control komt deels doordat velen het plannen en evalueren ervaren als zaken die bovenop het dagelijkse werk komen, in plaats van als onderdelen ervan. Dit probleem hangt samen met het feit dat er in Gorinchem sprake is van een 'doe-cultuur', waarin men vooral bezig is met de dagelijkse waan van de dag, maar te weinig oog heeft voor concernbrede processen en lange termijn

doelen. Dit heeft voor een deel weer zijn oorzaak in het feit dat de strategie die is geformuleerd in praktijk nauwelijks richting geeft aan de gang van zaken op de werkvloer. Uit de strategische misse *Samen Klantgericht Succesvol Ondernemen* schort het vooral aan het *Samen*. Op de website van de gemeente Gorinchem wordt dit samen omschreven als volgt:

Samen is ook een synoniem voor integraliteit. Vanuit de eigen discipline hebben de medewerkers van nature de instelling buiten de eigen discipline anderen te informeren en actief te betrekken bij het (eigen) probleem dat zich voordoet, opdat de advisering aan het bestuur en de dienstverlening aan de burger integraal en compleet is.

Dit blijkt in praktijk nog onvoldoende het geval te zijn. De belangrijkste aanbeveling op dit punt is dan ook dat de directie sterker dient te sturen op dit integraal werken. Ze moet haar sturende rol op het gebied van afdelingsoverstijgende processen in sterkere mate oppakken om op die wijze te zorgen dat de aandacht voor concernbrede en lange termijn zaken groter zal worden.

De laatste aanbevelingen gaan over de indicatoren zelf. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat er twijfel bestaat over de indicatoren die op dit moment worden gebruikt. De belangrijkste aanbeveling op dit punt is dan ook om de indicatoren zoals die er nu zijn aan een grondige evaluatie te onderwerpen. Anders blijf je bezig met, in de woorden van een van de geïnterviewden, *'het optimaliseren van het inferieure ding.'* Er zal per afdeling, in samenspraak en afstemming met gemeenteraad en college, per indicator moeten worden nagegaan of deze betrouwbaar, valide en relevant is. Er bestaat op de werkvloer een vermoeden dat er heel veel zaken worden gemeten en bijgehouden waar niets mee gebeurt. Als dat inderdaad het geval blijkt te zijn, kunnen die indicatoren worden geschrapt, wat twee voordelen heeft: het geheel wordt door de reductie in aantal indicatoren overzichtelijker, en het kost werknemers minder tijd, omdat ze minder hoeven bij te houden. Deze evaluatie van indicatoren zal veel tijd kosten. Er zijn echter dermate veel aanwijzingen dat getwijfeld kan worden aan de kwaliteit van de huidige indicatoren, dat een grondige check van groot belang is. Zeker nu de invoering van het MIS beleid voor de deur staat, is het belangrijk dat er de indicatoren die gebruikt gaan worden ook echt van goede kwaliteit zijn.

Naast de opmerking dat er te veel indicatoren zijn of dat deze niet van goede kwaliteit zijn, kwam ook uit enkele interviews naar voren dat in sommige gevallen op krampachtige wijze een indicator wordt verbonden aan beleid waarvan het effect in praktijk in feite niet of heel moeilijk te meten is, zoals bijvoorbeeld beleid ter bevordering van de sociale cohesie. Ook dit zal in de evaluatie van de indicatoren moeten worden meegenomen. Wanneer het

mogelijk is om het effect van beleid te meten is dat goed en moet dat zeker worden gedaan, maar het resultaatgericht werken moet een middel blijven en geen doel op zich worden. Daar waar het zinnig is, is het zeker een aanrader om het meten van prestatie-indicatoren te handhaven, maar in sommige gevallen moet de illusie dat de gemeente een op een vergelijkbaar is met een bedrijf worden losgelaten.

Dit wil echter niet zeggen dat er bij sommige vormen van beleid helemaal niets kan worden gezegd over de effectiviteit ervan. In de gevallen waar het niet mogelijk is om prestaties direct te meten met behulp van indicatoren, is een advies om de beleidstheorie te reconstrueren (Leeuw, 2003; van Hoesel, Leeuw & Mevissen, 2005; Sidani & Sechrest, 1999). De term beleidstheorie, afkomstig van de Nederlandse socioloog Jacques van Doorn, staat ook wel bekend als programmatheorie of programmologica. Het is het geheel van (vaak impliciete) assumpties dat ten grondslag ligt aan beleid. Van belang is hier op te merken dat het geen wetenschappelijke theorie betreft, maar eerder een ‘theoretje’, een impliciete verwachting dat een bepaalde ingreep een bepaald gevolg zal hebben die in al dan niet onbewuste vorm bij de beleidsmaker aanwezig is.

Deze vorm van onderzoek is vrij tijdrovend. In gevallen waarin het beleid betreft met een grote impact, een groot risico op onbedoelde bijeffecten of beleid waarmee veel publiek geld is gemoeid zal het echter de moeite waard zijn om door de lokale rekenkamer(commis­sie) een reconstructie en evaluatie van de beleidstheorie uit te laten voeren. Dit zal de effectiviteit en efficiëntie van beleid ten goede komen, en op die wijze aansluiten op de trend resultaatgerichter te werken. Bovendien is de wens om meer beleidsonderzoek ook expliciet uitgesproken in artikel 213 a. van de gemeentewet. Deze stelt dat de gemeenteraad in het kader van hun controlerende rol, zoals ze die gekregen heeft met de komst van het dualisme, kan bepalen op welke onderdelen zij beleidsonderzoek wenselijk achten.

Het reconstrueren en expliciet maken van deze assumpties heeft een drietal voordelen. Ten eerste kan op deze wijze de logische consistentie van de assumpties over de werking van het beleid worden getoetst. Ten tweede kan worden gecontroleerd in hoeverre het beleid zich richt op manipuleerbare of stuurbare variabelen. Laatste voordeel van het reconstrueren van de beleidstheorie is dat het op deze wijze mogelijk is om de achterliggende assumpties van beleid te confronteren met de state of the art van wetenschappelijke kennis over deze mechanismen. Er kan dus worden nagegaan in hoeverre de verwachting dat een bepaalde ingreep een bepaald gevolg zal hebben klopt.

Het reconstrueren en beoordelen van de beleidstheorie op beleidswetenschappelijke wijze bestaat uit een zevental stappen (Leeuw, 2003):

1. Zoek in formele en informele documenten en verslagen van interviews naar gedragsmechanismen waarvan wordt verwacht dat ze het probleem zullen oplossen. Zoek naar uitspraken die aanduiden waarom het noodzakelijk is het probleem op te lossen en wat de doelen zijn van het beleid. Deze uitspraken wijzen naar de mechanismen waarvan wordt verwacht dat ze het beleid effectief maken.
2. Met name relevant zijn uitspraken als ‘het is duidelijk dat x zal werken’, ‘mijn jarenlange ervaring duidt erop dat...’, de enige manier om dit probleem op te lossen is...’
3. Stel een overzicht op van deze uitlatingen en leg een verband tussen de doelstellingen van het beleid en de mechanismen.
4. Herformuleer deze uitspraken tot als-dan stellingen of vergelijkbaren stellingen, zoals ‘des te meer x , des te minder des te minder y ’.
5. Zoek door middel van argumentatieanalyse naar ontbrekende verbanden tussen of binnen verschillende stellingen. Deze argumentatieanalyse komt van Toulmin (1958) en is een instrument bij de analyse van argumentatieketens. Deze rechtvaardiging komt van wat Toulmin omschrijft als warrant: het ‘omdat-gedeelte’ van een uitspraak dat stelt dat B uit A volgt op basis van een algemeen geaccepteerd principe. Deze warrant wordt in veel gevallen niet expliciet gemaakt, en dient te worden geconcludeerd door degene die de analyse uitvoert.
6. Herformuleer deze rechtvaardigingen in de vorm van als-dan stellingen en maak een overzicht van de (causale) verbanden.
7. Evalueer de validiteit en houdbaarheid van deze verbanden door te kijken naar: de logische consistentie van de reeks stellingen, de mate waarin de veronderstelde uitwerking van gedragsmechanismen overeenkomt met de state of the art binnen de sociale/gedrag/economische wetenschappen, en de mate waarin de theorie zich richt op variabelen die ‘gemanipuleerd’ en ‘gestuurd’ kunnen worden.

Door een dergelijke reconstructie en beoordeling van de onderliggende (vaak impliciete en onbewuste) beleidstheorie uit te voeren is het mogelijk om te testen hoe waarschijnlijk het is dat het beleid zal leiden tot het gewenste resultaat. De beleidstheorie is in veel gevallen onvoldoende geëxpliciteerd of doordacht. Het is van belang om dit wel te doen omdat de assumpties van beleidsmakers niet zonder meer in lijn zijn met de state of the art op wetenschappelijk gebied. Beleid dat is gebaseerd op foute assumpties zal een grotere faalkans

hebben. Door de beleidstheorie te expliciteren en aan een beoordeling te onderwerpen kunnen lacunes en inconsistenties binnen beleid worden opgespoord, ook voor de invoering van het beleid al, wanneer er nog slechts een beleidsplan is. Dit kan de productie en invoering van beleid gebaseerd op fouten voorkomen.

6.2.2 Samenvatting aanbevelingen

Samenvattend zijn er de volgende aanbevelingen:

1. Beleidsmedewerkers actiever betrekken bij de ontwikkeling van het MIS beleid, bijvoorbeeld door middel van een bijeenkomst met de mogelijkheid tot feedback tussen ontwerper en eindgebruikers.
2. Meer strategische sturing op concernbrede zaken en lange termijn doelen door directie
3. Grondige evaluatie van de huidige prestatie-indicatoren
4. In gevallen van beleid met grote impact, risico op ongewenste neveneffecten of grote uitgaven van publiek geld de beleidstheorie achter het beleid reconstrueren en beoordelen.

Literatuurlijst

Geraadpleegde literatuur:

- Aardema, H. (2002) *Bedrijfsmatige schijnbewegingen – over BBI, verstaffing en waarde-interactionisme*. Leusden: Bestuur & Management Consultants
- Barki, H & Hartwick, J. (1989) Rethinking the concept of user involvement. *MIS Quarterly*, 13, 53-69
- Berg, K. van den, Besten, R. den (2007) *Duaal Lokaal – de tweede ronde* Hippolytushoef: De Beuk
- Bjerkness, G. & Bratteteig, T. (1995) User participation and democracy: A discussion of scandinavian research on system development. *Scandinavian Journal of Information Systems*, 7, 73-98
- Bordewijk, P. (2004) *Dualisme leidt tot verwarring*. Verkregen op 12 februari 2008 van <http://www.paulbordewijk.nl/artikelen/223>
- Bordewijk, P., Klaassen, H.L. (2000) *Wij laten ons niet kennen: een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grote gemeenten*. Den Haag: VNG
- Chandler, D. (1995) *technological or media determinism*. Verkregen op 27 februari 2008, van <http://www.aber.ac.uk/media/Documents/tecdet/tecdet.html>
- Van Deth, J.W. & Vis, J.C.P.M. (2000) *Regeren in Nederland*. Assen: Koninklijke van Gorcum.
- Downs, A. (1957) *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Brothers
- Etymologisch Woordenboek van het Nederlands (2005)* Amsterdam: Amsterdam University Press
- Gerritsen, E. (2007) *Vermogensstructuur van decentrale overheden: theorie en empirie*. Groningen: COELO
- INK (2002) *Gids voor toepassing van het INK managementsmodel*. Zaltbommel: INK
- Helden, G.J. (1998) *BBI in de praktijk. Een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht Nederlandse gemeenten*. Maastricht: Shaker Publishing
- Hoesel, P.H.M. van, Leeuw, F.L., & Meevissen, J.W.M. (2005) *Beleidsonderzoek in Nederland: kennis voor beleid: ontwikkeling van een professie*. Assen: Koninklijke van Gorcum
- Hood, C. (1995) The New Public Management in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organisations and society*, 20, 93-109
- Houwaart, D., van der Linde, R., Post, J. & Verduin, K. (1995) *Bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie: slotpublicatie Stichting BBI*. Leusden: stichting BBI
- Hwang, M.I. & Thorn, R.G. (1999) The effect of user engagement on system success: a meta-analytical integration of research findings. *Information and management*, 35, 229-236
- Jansen, R. (2001) Besturen met prestatie-indicatoren - Vormen, eisen, risico's -. Verkregen op 15 februari 2008, van http://nl.itsmportal.net/binaries/ScriptieDefinitiefnaCorrectieCornelis_0_.pdf
- Kensing, F. & Bomberg, J. (1998) Participatory Desing: Issues and Concerns. *Computer Supported Cooperative work*, 7, 167-185
- Kensing, F., Simonsen, J. & Bødker (1998) Participatory desing at a radio station. *Computer Supported Cooperative work*, 7, 7-15
- Kling, R., Crawford, H., Rosenbaum, H., Sawyer, S. & Weisband, S. (2000) *Learning from Social Informatics: Information and Communication Technologies in Human Contexts*. Bloomington: Indiana University

- Korringa, H. & van der Molen, J. (2005) *het dualiteitenkabinet – over bestuurders, kaders en stoeptegels*. Assen: Koninklijke van Gorcum
- Leeuw, F.L. (1991) Policy theories, knowledge utilization, and evaluation. *Knowledge, Technology and Policy*, 4, 73-91
- Leeuw, F.L. (2003) Reconstructing program theories: Methods available and problems to be solved. *American Journal of Evaluation*, 24, 5-20
- Markestijn, P.H. (2004) *Sturing*. Verkregen op 14 maart 2008, van <http://www.markensteijn.com/sturing.htm>
- Oostveen, J.M. (2007) *CONTEXT MATTERS. A Social Informatics Perspective on the Design and Implications of Large-Scale e-Government Systems*. Verkregen op 22 februari 2008, van <http://www.social-informatics.net/PROEFSCHRIFT%20OOSTVEEN.pdf>
- Osborne, D., Gaebler, T. (1993) *Reinventing Government* New York: Plume
- Pawson, R & Tilley, P. (2001) *Realistic evaluation*. London: Sage
- Puts, H. (2004) *Planning en control met beleidskaders*. 's-Gravenhage: Elsevier Overheid.
- Scott, W.R. (1997) *Organizations : rational, natural, and open systems*. New Jersey: Prentice Hall
- Sidani, S. & Sechrest, L. Putting program theory into operations. *American Journal of Evaluation*, 2, 227-238
- Toulmin, S. (1958) *The uses of argument* Cambridge: Cambridge University Press
- Ultee, Arts & Flap (2003) *Sociologie: Vragen, Uitspraken, Bevindingen*. Groningen: Martinus Nijhoff
- Vierbergen, R.A., Brouwer, A.J.M. (2002) *een zoektocht naar bestuurlijk relevante prestatiegegevens in de publieke sector* Verkregen op 11 maart 2008, van http://www.nivra.nl/Downloads/Overheidsaccountancy/Startartikel_VierbBrouwer.pdf
- Waal, A.A. de (2008) the secret of high performance organisations. *Management Online Review* Verkregen op 29 mei 2008 van: <http://www.moreexpertise.com/view/88>
- Zessen, T. van (2006) *Duale lessen uit Gorinchem* Gorinchem: gemeente Gorinchem

Geraadpleegde interne documenten:

Directieplan gemeente Gorinchem 2008
 Hoofdlijnennotitie Controlerende rol raad / verordeningen Gemeentewet
 Plan van aanpak MIS Beleidsvoering
 Programmaverslag 2007
 Programmabegroting 2007
 Raadsinformatiebrief afspraken werkgroep doorontwikkeling programmabegroting
 Rapportage audit en positiebepaling INK 2007
 Verslag Gorinchem Verbeterd 2008
www.gemeenteGorinchem.nl

Bijlage 1: Vragenlijst medewerkers

Topiclijst beleidsmedewerkers

Hallo, mijn naam is Remco de Kok. Ik zal met u een interview afnemen. Ik ben student aan de Universiteit Utrecht en volg de master Vraagstukken van Beleid en Organisatie. In het kader van deze master ben ik bezig met een onderzoek naar het Management Informatie Systeem beleidsvoering dat in aanbouw is. Ik zou u hierover graag wat vragen willen stellen.

Het betreft een open interview. Dit houdt in dat ik open vragen stel en daarvoor af en toe op mijn topiclijst zal kijken. Het is van belang dat ik zo veel mogelijk informatie krijg, dus u hoeft niet bang te zijn dat u iets vertelt dat niet relevant zou zijn. Ik zou het interview graag opnemen, heeft u hier bezwaar tegen?

Alle gegevens zullen vertrouwelijk en anoniem worden behandeld en alleen voor het onderzoek worden gebruikt. Na het onderzoek zal alles worden gewist. Het valt moeilijk te voorspellen hoe lang het interview exact in beslag zal nemen, maar het zal ongeveer een uurtje duren. Heeft u tot nu toe nog vragen? Als u vragen heeft tijdens het interview kunt u die gewoon stellen. Laten we dan beginnen met het interview.

Achtergrondkenmerken

Allereerst een aantal algemene vragen:

Datum

.....

Respondentnummer

.....

Man/vrouw

Leeftijd

.... jaar

Functie

.....

Werkzame periode

.....

Inhoud werk

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Topics:

Veranderingen binnen gemeentelijk bestuur

Sinds zo ongeveer de jaren tachtig is de heersende trend binnen de overheid en dus ook gemeenten zo resultaatgericht mogelijk te werken. Men probeert meer te sturen op effectiviteit en efficiëntie. Hierdoor is de vraag naar prestatiegegevens toegenomen.

1. Hoe ervaart u deze trend? Waarom?

2. In hoeverre bent u het eens met de stelling dat planning en control een onmisbaar onderdeel van het voeren van beleid binnen de gemeente zijn? Waarom?

3. Hoe tevreden bent u over het bestuur zoals dat door de directie wordt gevoerd? Waarom? Wat vindt u wel goed, wat niet?

4. In hoeverre is uw werkplezier gewijzigd sinds de gemeente werkt op een meer prestatiegerichte wijze? Hoe komt dat?

5. De gemeente heeft zich enige tijd geleden toegelegd op het verkrijgen van een verbetercertificaat bij het INK. Bent hiermee bekend? Hoe staat u er tegenover?

MIS Beleidsvoering

In het kader van het project Digitaal Gorinchem is de gemeente Gorinchem bezig met de bouw van een management informatie systeem, het MIS beleidsvoering. Dit is een digitale database met daarin informatie over beleidsprocessen. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om het al eerder ingevoerde MIS bedrijfsvoering. In het MIS bedrijfsvoering staan gegevens over de interne bedrijfsvoering binnen de gemeente, het MIS beleidsvoering richt zich op het beleid dat de gemeente Gorinchem voert. Het is de bedoeling dat beleidsmedewerkers deze gegevens zullen aanleveren.

6. In hoeverre bent u bekend met het MIS beleidsvoering?

7. Heeft de directie de aanbouw van het MIS beleid naar u gecommuniceerd? Zo ja, vond u dit voldoende? Zo nee, had u daar behoefte aan gehad?

8. Gelooft u dat een MIS beleid zal leiden tot een beter zicht op de prestaties van de gemeente Gorinchem? Waarom wel/niet?

9. Gelooft u dat de invoering van het MIS beleid zal leiden tot betere prestaties (als in het bereiken van gestelde doelen) door de gemeente Gorinchem? Waarom wel/niet?

10. In hoeverre hebt u nu, zonder het MIS, al toegang tot voor u relevante beleidsinformatie?

11. Bent u op enige wijze betrokken bij de ontwikkeling van het MIS beleid?

12. Zou u betrokken willen zijn bij de ontwikkeling van het MIS beleid? Zo ja, op welke wijze?

13. In hoeverre voelt u zich betrokken bij het MIS?

14. In hoeverre bent u bereid tijd te steken in het ontsluiten van informatie op eigen vakgebied voor het MIS beleid? Waarom?

15. Zou u meer bereid zijn tot het ontsluiten van informatie op eigen vakgebied voor het MIS wanneer u meer betrokken zou worden bij de ontwikkeling hiervan?

Dit was de laatste vraag. Heeft u nog vragen of zaken die u wilt toevoegen?

Dan wil ik u van harte bedanken voor uw medewerking. Als u daar behoefte aan heeft kunt u uw e-mail adres doorgeven, dan stuur ik u een exemplaar van de thesis wanneer deze voltooid is.