

# **Het gebruik van de Deming-cirkel door Nederlandse gemeenten**

De invloed van verschillende soorten doelstellingen en verschillende stijlen van decentrale sturing op de wijze van gebruik van de Deming-cirkel.

M. W. Scheper

Studentnummer: 0130621

1e begeleider: Dr. D.B.D. Bannink

2e begeleider: Drs. A.J. Lantink

Public Administration, variant Public Management

Faculteit Management en Bestuur

Universiteit Twente

Datum: augustus 2008

## Samenvatting

Nederlandse gemeenten hebben een belangrijke taak in het aanbieden en realiseren van publieke producten en diensten op lokaal niveau. Gelijktijdig met de internationale ontwikkelingen naar een meer resultaatgerichte overheid, worden Nederlandse gemeenten ook geconfronteerd met deze nieuwe focus binnen de publieke sector. Voor gemeenten is het noodzakelijk dat zij transformeren van een zogenaamde klassieke overheid naar een meer resultaat- en klantgerichte overheid.

De wijze waarop Nederlandse gemeenten omgaan met deze ontwikkelingen is onderwerp van dit onderzoek. In de publieke sector worden verschillende initiatieven genomen waarmee organisaties inhoud kunnen geven aan deze veranderende focus. Op gemeentelijk niveau is de afgelopen jaren massaal het Kwaliteitsmodel voor Overheidsorganisaties (KO model) geadopteerd. In het KO model ligt een kwaliteitscirkel besloten. Hiermee heeft het management van de gemeentelijke organisatie een instrument waarmee invulling kan worden gegeven aan het voornemen om meer resultaat- en klantgericht te werken.

De kwaliteitscirkel uit het KO model is beter bekend onder de naam Deming-cirkel. De Deming-cirkel bestaat uit vier opeenvolgende stappen waarmee de uitvoering van overheidsbeleid vorm kan krijgen. De eerste stap is de plan-fase; hierin worden doelstellingen geformuleerd en worden plannen gemaakt. De daarop volgende fase is de do-fase: in deze fase vindt de uitvoering van overheidsbeleid plaats. Na de uitvoeringsfase volgt de check-fase: in deze fase wordt de uitvoering geëvalueerd en wordt gemeten of de eerder gestelde doelstellingen zijn gerealiseerd. Na het bepalen of het beleid geslaagd is wordt de act-fase ingegaan: er wordt bijgestuurd wanneer hiervoor aanleiding is. Een andere mogelijkheid is dat de uitvoering van het beleid geslaagd is. In dat geval is het zaak om de uitvoering te borgen zodat in de toekomst dezelfde of betere resultaten worden behaald.

De Deming-cirkel kan worden beschouwd als instrument waarmee het management van Nederlandse gemeenten invulling kan geven aan de wens om tijdens de uitvoering van overheidsbeleid de focus te verleggen naar resultaatgerichtheid. In dit onderzoek staat de wijze van gebruik van de Deming-cirkel centraal. De probleemstelling die in dit onderzoek wordt onderzocht is hieronder weergegeven:

***Op welke wijze hanteert een gemeentelijke organisatie de Deming-cirkel op management- en uitvoerend niveau en wat zijn de oorzaken van die wijze van gebruik?***

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in de wijze van gebruik van de Deming-cirkel. Door het systematisch doorlopen van de verschillende fases uit de Deming-cirkel heeft het management handvatten om te sturen op resultaten. Op welke wijze een gemeente de fases van de Deming-cirkel doorloopt wordt in deze studie onderzocht. Het gebruik van de Deming-cirkel wordt in dit onderzoek in een brede context geplaatst. Deze context wordt gevormd door het verschijnsel prestatie management. Prestatiemanagement is nauw verbonden met prestatie sturing op basis van managementinformatie. Vanuit de concepten prestatie management en prestatie sturing zijn twee van belang zijnde conclusies te trekken. Enerzijds gaat het over het onderkennen van het belang om een resultaat te realiseren (een verhoogde focus op resultaten), anderzijds om het genereren van managementinformatie over de uitgevoerde overheidsactiviteiten.

Om niet zonder enige afbakening het onderzoek uit te voeren zijn keuzes gemaakt voor wat betreft de mogelijke oorzaken van een andere wijze van gebruik van de Deming-cirkel. Op basis van eerdere onderzoeken zijn twee variabelen geselecteerd die van invloed kunnen zijn op een andere wijze van gebruik. In de eerste plaats wordt op basis van bevindingen van Moynihan en Pandey de variabele *aard van de doelstellingen* geselecteerd. Daarnaast wordt op basis van de beschouwingen van Terpstra en Havinga de variabele *stijl van decentrale sturing* geselecteerd.

De aard van de doelstellingen is te onderscheiden naar eenduidige doelstellingen en niet-eenduidige doelstellingen. Terpstra en Havinga bespreken een aantal stijlen van sturing waarmee overheidsdienstverlening tot stand wordt gebracht. Zij onderscheiden drie stijlen van decentrale sturing: bureaucratisch, professioneel en managerial. In dit onderzoek is de keuze gemaakt om het onderscheid naar onderzoekscases te maken met behulp van de bureaucratische en managerial stijl. Het onderzoek wordt verder ingekaderd met behulp van het input-output model. Dit model geeft weer op welke wijze een overheidsproduct of –dienst tot stand komt. Als gevolg van input (middelen en activiteiten) ontstaat een bepaalde output. Deze output moet uiteindelijk bijdragen aan de gewenste outcome. Bij de vraag wat de overheid zou moeten nastreven ontstaat een spanningsveld. De na te streven outcome is namelijk niet volledig te beïnvloeden door de overheid. Deze afhankelijkheid ontstaat door invloeden uit de externe omgeving. Het is van belang om de gevolgen van overheidsoptreden te onderscheiden, aangezien de gemeente die centraal staat in dit onderzoek zowel output- als outcomedoelstellingen hanteert.

Op basis van het bovenstaande speelveld worden in dit onderzoek vier onderzoeksvragen onderscheiden. In eerste instantie wordt onderzocht op welke wijze de Deming-cirkel wordt gehanteerd: bestaat er daadwerkelijk een verschil in de wijze van gebruik wanneer de vier cases worden vergeleken? De tweede en derde onderzoeksvraag gaan in op een verschil in de wijze van gebruik van de Deming-cirkel; Ontstaat er een verschil in gebruik wanneer slechts wordt gekeken naar de stijl van de decentrale sturing? En ontstaat er een verschil wanneer slechts wordt gekeken naar de aard van de doelstellingen? Met dit onderscheid kan worden vastgesteld óf en op welke wijze de variabelen de wijze van gebruik beïnvloeden. Onderzoeksvraag vier is op zoek naar een antwoord op vraag hoe de twee variabelen de wijze van gebruik van de Deming-cirkel beïnvloeden.

Uiteindelijk is gekozen voor de gemeente Nunspeet als onderzoeksobject. Aangezien het KO model als kader geldt bij dit onderzoek is het noodzakelijk dat de onderzoeksgemeente dit model hanteert. De gemeente Nunspeet hanteert het KO model al een aantal jaren en heeft zodoende ervaring met het sturen met behulp van prestatie-indicatoren. Daarnaast zijn de beleidsvelden die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten(VNG) onderscheidt te herleiden naar de afdelingen van de gemeente Nunspeet.

Het onderzoek heeft in de praktijk vorm gekregen door het bestuderen van verschillende documenten van de gemeente Nunspeet. Daarnaast zijn twee interviews gehouden met sleutelfiguren van deze gemeente. Behalve deze aan de gemeente gelieerde bronnen is informatie gebruikt uit nationale wetgeving en regelingen. Om de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten te verhogen zijn slechts informatiebronnen gebruikt die formeel zijn vastgesteld door hetzij de nationale overheid, hetzij de gemeente Nunspeet.

De keuze voor twee beleidsvelden bij de gemeente Nunspeet is gemaakt op basis van de kenmerken van de onderscheiden stijlen van decentrale sturing. Het eerste beleidsveld waarop de keuze is gevallen is het beleidsveld Werk en Inkomen. Naast het managerial gestuurde beleidsveld Werk en Inkomen is ook een bureaucratisch gestuurd beleidsveld geselecteerd. Het gekozen bureaucratisch gestuurde beleidsveld is het beleidsveld Openbare Orde en Veiligheid. Naast de keuze voor twee beleidsvelden zijn een aantal doelstellingen geselecteerd zoals deze gehanteerd worden door de gemeente Nunspeet. Deze doelstellingen zijn te onderscheiden naar eenduidig en niet-eenduidig.

De fases uit de Deming-cirkel zijn vervolgens geoperationaliseerd naar waarneembare activiteiten of instrumenten. De operationalisatie van de Deming-cirkel is tevens gebruikt als basis voor de halfgestructureerde interviews op basis waarvan een gedeelte van de onderzoeksgegevens is gegenereerd.

Aangezien de probleemstelling uitgaat van een wijze van gebruik van de Deming-cirkel en de oorzaken van een specifieke wijze van gebruik, is het aannemelijk dat er meerdere wijzen van gebruik mogelijk zijn. Deze verschillende wijzen van gebruik worden beoordeeld met behulp van een aantal criteria. De criteria waarmee de wijze van gebruik van de Deming-cirkel wordt vastgesteld zijn:

- Inhoud van de fases (wat is de inhoud van de fases?)
- Aantal fases (wat is het absolute aantal fases dat wordt doorlopen?)
- Patroon (wat is de volgorde waarin de fases worden doorlopen?)
- Focus (op welke fase wordt het meest gefocust?)
- Soort informatie (is er verschil naar de aard van de informatie?)

Er bestaat een verschil in de wijze van gebruik van de Deming-cirkel. In dit onderzoek heeft de variabele aard van de doelstelling geen invloed op een andere wijze van gebruik van de Deming-cirkel. In de praktijk worden de niet-eenduidige doelstellingen vertaald naar een eenduidige doelstelling. Deze vertaalslag stelt managers in staat om alsnog te sturen op eenduidige doelstellingen. Deze vertaalslag heeft tot gevolg dat in de Nunspeetse praktijk niet wordt gestuurd op niet-eenduidige doelstellingen. Het verschil in de wijze van gebruik van de Deming-cirkel moet zodoende verklaard worden aan de hand van een verschil in de stijl van decentrale sturing.

Wanneer het bureaucratische en managerial beleidsveld vergeleken worden bestaat er een opvallend verschil op het criterium "soort informatie" waarmee gestuurd wordt. In het beleidsveld Werk en Inkomen wordt gestuurd op basis van outputinformatie, daarentegen wordt in het beleidsveld Openbare Orde en Veiligheid gestuurd met output- en outcome-informatie.

Het verschil in soorten informatie kan worden verklaard aan de hand van twee aspecten. Enerzijds is de hoogte van de ambitie van de overheid voor wat betreft te behalen doelstellingen van invloed, anderzijds is de complexiteit van een beleidsveld van invloed. De mate van ambitie kan worden bepaald aan de hand van het soort doelstelling dat de overheid hanteert. Streeft de overheid een outputdoelstelling of een outcomedoelstelling na? Een outcomedoelstelling getuigt van een grotere ambitie aangezien de beheersbaarheid afneemt bij het sturen op outcome. In vergelijking met het realiseren van een outcomedoelstelling, is het is eenvoudiger om een outputdoelstelling te realiseren.

Het sturen met behulp van een bureaucratische stijl van decentrale sturing stelt de overheid in staat om zowel het doel als het handelen te bepalen. Het kunnen bepalen van zowel het doel als het

handelen heeft tot gevolg dat de gemeente het sturen op de doelstelling beter kan beheersen. Door deze hogere mate van beheersing is een overheid in staat om ambitieuzere doelstellingen te realiseren. De gemeente Nunspeet streeft een hoge mate van beheersing na binnen het beleidsveld Openbare Orde en Veiligheid. Hierdoor is zij in staat om te sturen op zowel output- als outcomedoelstellingen.

Naast de hoogte van de ambitie is de complexiteit van een beleidsveld van belang. Wanneer de overheid wil sturen met behulp van een managerial stijl van decentrale sturing heeft dit tot gevolg dat de mate van vrijheid toeneemt. De toename van de mate van vrijheid heeft tot gevolg dat de mate van beheersing afneemt. Binnen de managerial stijl leidt dit tot de mogelijkheid tot het kunnen bepalen van het doel door de overheid, echter de wijze waarop een doel wordt bepaald beheerst de overheid niet. Op deze wijze is de beheersing in dit beleidsveld lager en is de overheid genoodzaakt om de ambities bij te stellen. Het bijstellen van de ambities uit zich in de sturing op outputdoelstellingen. In het beleidsveld Werk en Inkomen van de gemeente Nunspeet is dit gevolg waargenomen. De doelstellingen van in het beleidsveld Werk en Inkomen zijn allemaal geformuleerd op "outputniveau". Naast het verklaren van een verschil in de wijze van gebruik van de Deming-cirkel aan de hand van het ambitieniveau van de overheid en de complexiteit van het beleidsveld zijn nog een aantal interessante bevindingen gedaan. Deze bevindingen zijn voor iedere publieke organisatie interessant en worden hieronder weergegeven.

De belangrijkste vraag die een publieke organisatie zichzelf moet stellen is of zij wil sturen op output of op outcome. Vanuit de gedachte van Bouckaert en Auwers moet een overheid naar outcome streven, echter is dit niet eenvoudig. Bouckaert en Auwers geven publieke organisaties met behulp van de door hen gehanteerde doelmatigheidsanalyse, een aantal handvatten om betere doelstellingen te bepalen. Zo onderscheiden een aantal indicatoren waarmee een overheid kan sturen. In eerste instantie moet worden bepaald wat het na te streven maatschappelijke effect (de outcome-indicator) is, vervolgens kan de door de overheid te leveren output (de outputindicator) worden bepaald. Om deze output te realiseren moeten activiteiten (de proces- of throughput-indicator) worden ondernomen en moeten middelen (de kosten- of inputindicator) worden ingezet. Met het hanteren van vier soorten indicatoren kan vervolgens gestuurd worden op deze maatschappelijke effecten.

In een recente publicatie van Bouckaert en Halligan worden de nieuwste ontwikkelingen op het gebied van performancemanagement in de publieke sector besproken. Zij schetsen hierin twee zaken van belang. Enerzijds zetten zij vraagtekens bij de causaliteitsrelatie tussen de verschillende stadia waarmee een maatschappelijk effect wordt gerealiseerd. Zij vragen zich af of een bepaalde output wel leidt tot de gewenste outcome. In de interviews is dit causaliteitsvraagstuk ook meerdere malen besproken. Leidt de output van de gemeente Nunspeet wel tot de gewenste outcome? Zijn er niet teveel onbeïnvloedbare factoren die het streven naar de gewenste outcome beperken? Bouckaert en Halligan noemen deze onduidelijke causaliteitsrelaties "disconnecties". Een interessant vraagstuk voor alle organisaties die zich bewegen in het publieke domein.

Naast het signaleren van een zogenaamde disconnectie benoemen Bouckaert en Halligan een nieuwe fase van performancemanagement in de publieke sector. Zij signaleren een mogelijke nieuwe sturingstijl naast de in dit onderzoek onderkende stijlen van sturing. Deze stijl van sturing laat zich

kenmerken door het samen met partners bepalen van de gewenste maatschappelijke effecten. Het sturen op deze maatschappelijke effecten kan vervolgens worden gerealiseerd met behulp van “oude” sturingsmechanismen: het sturen op output en er voor zorg dragen dat alle betrokken actoren de door hen geleverde output leveren. Deze sturing krijgt in de praktijk vooral vorm door het maken van prestatieafspraken met de betrokken actoren.

Naast de inbreng van deze nieuwe ontwikkelingen worden in de slotparagraaf van deze masterthesis nog een aantal beschouwingen gegeven en wordt een aantal suggesties gedaan voor toekomstig onderzoek. Om het causaliteitsvraagstuk verder te verkennen wordt de suggestie gedaan om te experimenteren met de door de overheid te leveren output.

Daarnaast blijft het interessant en soms ook erg complex om doelstellingen eenduidig te formuleren. Wanneer wordt uitgegaan van de doelmatigheidsanalyse van Bouckaert en Auwers, is het van essentieel belang dat niet alleen de outcomedoelstelling eenduidig is, maar dat voor alle indicatoren eenduidige normen worden geformuleerd.

Het kader voor dit onderzoek wordt onder andere gevormd door de facetten van prestatie management. Hieruit is ondermeer te concluderen dat wanneer een organisatie wil sturen op doelstellingen, deze ook beïnvloedbaar moeten zijn. In het onderzoek is naar voren gekomen dat naarmate er meer wordt gestuurd op outcome, de afhankelijkheid toeneemt. Hoe legitiem is het om te sturen op outcome?

Deze casestudie is een verkenning geweest naar de wijze waarop de Deming-cirkel wordt gebruikt en de wijze waarop deze wordt gehanteerd om invulling te geven aan de wens en behoefte om meer te sturen op resultaten. Een enkele casestudie is niet genoeg om de getrokken conclusies als absolute waarheid te beschouwen, hiervoor is een uitgebreider onderzoek noodzakelijk. De beperkte generaliseerbaarheid van de onderzoeksconclusies neemt niet weg dat er een aantal interessante bevindingen zijn gedaan, waarmee de sturing van publieke diensten kan worden verbeterd. Ook geeft het onderzoek een bevestiging van de huidige ontwikkelingen in het (internationale) openbare bestuur.

## Voorwoord

Met het schrijven van mijn masterthesis voor de studie Public Administration, afstudeerrichting Public Management, rond ik deze studie af. Tijdens mijn HBO studie Bestuurskunde had ik al besloten dat mijn Bachelor niet mijn eindstation was qua studie. Ik had nog teveel vragen en was nog te nieuwsgierig naar andere facetten van het bestuurskundige vakgebied. Ik kwam al snel uit bij de bovengenoemde masteropleiding om verdieping, kennis en ervaringen op te doen.

Nu ik aan het einde van mijn studie ben gekomen kan ik zeggen dat deze doelstelling absoluut is behaald. Ik heb twee jaar lang interessante colleges gehad, interessante literatuur bestudeert en inspirerende collega-studenten gekend.

Tijdens het volgen van colleges en het schrijven van essays werd al snel duidelijk dat mijn thesisonderwerp op een bepaalde wijze raakvlakken moest hebben met de internationale ontwikkeling van *New Public Management* (NPM). De keuze binnen deze (nieuwe) ontwikkeling is echter groot en het is een vereiste voor het schrijven van een thesis dat er keuzes worden gemaakt: niet alles kan onderzocht worden. Zo was mijn eerste idee om een onderzoek te doen naar het gebruik van het Kwaliteitsmodel voor Overheidsorganisaties (KO-model) binnen de gemeentelijke overheid. Dit onderwerp bleek al snel te breed om te bestuderen. Na overpeinzingen van mijzelf, maar ook door de waardevolle gesprekken met Duco Bannink is het onderwerp beperkt tot de wijze van gebruik van de Deming-cirkel.

Mijn eerste idee heb ik dus niet helemaal losgelaten; binnen de afbakening van het onderzoek zijn de principes van het KO-model terug te vinden. Het gebruik van de Deming-cirkel is namelijk een belangrijk onderdeel van het KO-model.

In het gemeentelijke werkveld heb ik gezien dat er een steeds grotere nadruk komt te liggen op het realiseren van prestaties en het sturen op doelstellingen. Eén van de principes waarmee dit kan is met behulp van prestatie-indicatoren. Een onderwerp dat ik ook tijdens mijn studie veel heb bestudeerd. Waar komt deze ontwikkeling vandaan en waarom heeft een overheid, maar ook een burger, hier behoefte aan? Voorgaande vragen geven een aardig beeld van de vraagstukken waar ik mij gedurende de afgelopen anderhalf jaar in heb verdiept: vraagstukken die zijn te plaatsen in het kader van *New Public Management*.

De weg naar dit eindproduct was lang: uiteindelijk een weg van 15 maanden. Naast fulltime werken en sociale activiteiten een masterthesis schrijven valt niet mee! Een voordeel van de lange periode is dat ik recente ontwikkelingen en onderzoeksresultaten heb kunnen gebruiken in mijn masterthesis. Tijdens de gevolgde colleges heb ik mij vooral verdiept in het gedachtegoed van *New Public Management*. Het is leuk om te zien dat er in een periode van 15 maanden interessante publicaties worden uitgegeven die hier op voortborduren. In het afsluitende hoofdstuk wordt *New Public Governance of Performance Governance* aangehaald als de meest recente duiding van de ontwikkelingen in de publieke sector.

Met de afronding van mijn masterthesis is de nieuwsgierigheid naar de ontwikkelingen in de publieke sector zeker niet gestokt. Inmiddels werk ik een klein half jaar bij de gemeente Zwolle en ervaar de invloed van internationale ontwikkelingen regelmatig in de praktijk. Vanuit beroepsmatige, maar zeker ook persoonlijke interesse zal ik het bestuurskundig vakgebied blijven volgen.

Tenslotte wil ik op deze plaats een aantal mensen bedanken. In eerste instantie mijn ouders. Ik vraag mij af of zij precies weten waar ik mij mee bezig heb gehouden de afgelopen anderhalf jaar. Waarschijnlijk niet. Wel was er, wanneer ik thuis kwam, altijd de vraag “hoe staat het met je scriptie”? Belangstelling was er zeker. Deze heeft mij goed gedaan. Met het afronden van mijn masterthesis rond ik mijn “schoolcarrière” af. Mijn ouders hebben mij altijd verteld dat het goed is om door te studeren. Daarnaast gaven ze mij altijd het advies “als je nog zin hebt en je kan het: doen!” Voor deze stimulans wil ik hen in het bijzonder bedanken!

Daarnaast Duco Bannink: tijdens onze overleggen is gebleken dat hij de kwaliteiten bezit die een goede begeleider moet bezitten. Duco inspireert, motiveert, genereert ideeën, geeft richting en zet je aan het denken: de juiste omstandigheden om uiteindelijk tot dit eindproduct te komen. Daarnaast wil ik Tineke Lantink bedanken. Ondanks dat zij een periode niet beschikbaar was vanwege haar zwangerschapsverlof kan ik zeggen dat haar mening en suggesties hebben bijgedragen aan het eindproduct zoals dit nu voor u ligt.

Daarnaast wil ik ook de medewerkers van de gemeente Nunspeet bedanken van wie ik de gelegenheid heb gekregen om mijn onderzoek uit te voeren. Met name Theo Hupse, Derk Kok en Pieter Klein wil ik hiervoor bedanken.

Verder wil ik Marion Koppert bedanken voor haar reviews op de verschillende concepten van mijn masterthesis. Dit was niet alleen nuttig, maar het was ook leuk om met haar te sparren over de onderwerpen die in deze masterthesis aan bod komen.

Zwolle, augustus 2008.



## Inhoudsopgave

|  |           |
|--|-----------|
| Samenvatting .....   | 2         |
| Voorwoord.....   | 7         |
| Inhoudsopgave .....  | 9         |
| <b>Hoofdstuk 1 De veranderende publieke sector.....</b>                  | <b>11</b> |
| 1.1 Inleiding.....   | 11        |
| 1.2 Overheidsbeleid in ontwikkeling.....                                 | 11        |
| 1.3 Het KO model.....  | 12        |
| 1.4 Het KO model en de Deming-cirkel .....                               | 13        |
| 1.5 Focus van het onderzoek.....   | 15        |
| 1.5.1 Niveau van onderzoek.....  | 15        |
| 1.5.2 Probleem- en doelstelling .....                                    | 15        |
| 1.6 Samenvatting en conclusie .....                                      | 16        |
| <b>Hoofdstuk 2 Prestatiemanagement en overheidsresultaten.....</b>       | <b>18</b> |
| 2.1 Inleiding.....   | 18        |
| 2.2 Prestatiemanagement in de publieke sector.....                       | 18        |
| 2.3 Prestatiemanagement en het KO model.....                             | 18        |
| 2.3.1 De implementatie van prestatiemanagement .....                     | 19        |
| 2.4 Prestatiemeting .....  | 21        |
| 2.5 Prestaties en prestatie-indicatoren .....                            | 21        |
| 2.6 Stijlen van overheidsdienstverlening.....                            | 22        |
| 2.6.1 De bureaucratische stijl .....                                     | 23        |
| 2.6.2 De professionele stijl.....  | 23        |
| 2.6.3 De managerial stijl .....  | 23        |
| 2.7 Het krachtenveld van overheidsdienstverlening .....                  | 24        |
| 2.7.1 De discretionaire ruimte.....                                      | 24        |
| 2.7.2 De interne en externe omgeving.....                                | 25        |
| 2.8 De kern van het onderzoek.....                                       | 26        |
| 2.8.1 Doelstellingen .....   | 27        |
| 2.8.2 Stijl van decentrale sturing.....                                  | 28        |
| 2.9 De onderzoeksvragen .....  | 29        |
| 2.10 Samenvatting en conclusie .....                                     | 30        |
| <b>Hoofdstuk 3 Onderzoeksmethode: keuzes en technieken.....</b>          | <b>31</b> |
| 3.1 Inleiding.....   | 31        |
| 3.2 De onderzoeksvariabelen .....  | 31        |
| 3.3 Welke gemeentelijke beleidsvelden bestaan er?.....                   | 32        |
| 3.4 Onderzoeksstrategie .....  | 33        |
| 3.4.1 Kwalitatief onderzoek.....   | 33        |
| 3.4.2 De keuze voor een gemeente.....                                    | 33        |
| 3.4.3 Onderzoeksmethode .....  | 34        |
| 3.4.4 Betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.....               | 34        |
| 3.4.5 De beantwoording van de onderzoeksvragen .....                     | 35        |
| 3.5 Beleidsveld 1: Werk en Inkomen .....                                 | 36        |
| 3.5.1 Werk en Inkomen: een managerial beleidsveld?.....                  | 36        |
| 3.5.2 Selectie van bronnen en dataverzameling .....                      | 37        |
| 3.5.3 Keuzes met betrekking tot sociale zekerheidsdoelstellingen .....   | 38        |
| 3.6 Beleidsveld 2: Openbare Orde en Veiligheid.....                      | 39        |
| 3.6.1 Openbare Orde en Veiligheid: een bureaucratisch beleidsveld? ..... | 40        |
| 3.6.2 Selectie van bronnen en dataverzameling .....                      | 41        |
| 3.6.3 Keuzes met betrekking tot veiligheidsdoelstellingen .....          | 41        |
| 3.7 Het waarnemen van de Deming-cirkel.....                              | 43        |
| 3.8 Het beoordelen van de wijze van gebruik van de Deming-cirkel.....    | 44        |

|   |           |
|---|-----------|
| 3.9 De verwachtingen .....  | 45        |
| 3.9.1 Verwachtingen ten aanzien van een verschil in de stijl van decentrale sturing ..... | 46        |
| 3.9.2 Verwachtingen ten aanzien van een verschil in de aard van de doelstelling .....     | 46        |
| 3.10 Samenvatting en conclusie .....  | 46        |
| <b>Hoofdstuk 4 De onderzoeksresultaten .....</b>  | <b>48</b> |
| 4.1 Inleiding .....   | 48        |
| 4.2 Het gebruik van de Deming-cirkel in het managerial beleidsveld .....                  | 48        |
| 4.3 Het gebruik van de Deming-cirkel in het bureaucratische beleidsveld .....             | 48        |
| 4.4 Overzicht beleidsvelden en doelstellingen .....                                       | 49        |
| 4.5 De resultaten per onderzoekscase .....  | 50        |
| 4.5.1 Onderzoekscase I: Managerial en eenduidig .....                                     | 50        |
| 4.5.2 Onderzoekscase II: Managerial en niet-eenduidig .....                               | 52        |
| 4.5.3 Onderzoekscase III: Bureaucratisch en eenduidig .....                               | 54        |
| 4.5.4 Onderzoekscase IV: Bureaucratisch en niet-eenduidig .....                           | 56        |
| 4.6 Samenvatting en conclusie .....   | 60        |
| <b>Hoofdstuk 5 Analyse, conclusies en aanbevelingen .....</b>                             | <b>62</b> |
| 5.1 Inleiding .....   | 62        |
| 5.2 Een verschil in de wijze van gebruik van de Deming-cirkel .....                       | 62        |
| 5.2.1 De aard van de doelstelling heeft geen invloed op de wijze van gebruik .....        | 64        |
| 5.2.2 De stijl van decentrale sturing heeft invloed op de wijze van gebruik .....         | 65        |
| 5.3 Hoe en wanneer kan er gestuurd worden op output of outcome? .....                     | 66        |
| 5.4 Verdere bevindingen en aanbevelingen .....  | 67        |
| 5.4.1 Hoe kan een publieke organisatie sturen op resultaten? .....                        | 68        |
| 5.4.2 Moet een publieke organisatie sturen op maatschappelijke effecten? .....            | 69        |
| 5.4.3 Een nieuwe stijl van sturen? .....  | 71        |
| 5.5 Beschouwingen .....   | 73        |
| 5.5.1 Differentiatie in de output .....   | 73        |
| 5.5.2 Eenduidigheid voor alle indicatoren .....   | 73        |
| 5.5.3 Sturen op resultaten: verantwoordelijk voor output of outcome? .....                | 73        |
| 5.6 Tot slot .....  | 74        |
| <b>Bijlage 1: Vragenlijst ten behoeve van interviews .....</b>                            | <b>75</b> |
| <b>Bijlage 2: Overzicht geïnterviewde personen .....</b>                                  | <b>77</b> |
| <b>Bijlage 3: Literatuurlijst .....</b>   | <b>78</b> |

## Hoofdstuk 1 De veranderende publieke sector

### 1.1 Inleiding

De publieke sector is een interessante sector: de organisaties en instituten in deze sector vervullen een essentiële rol bij het leveren van diensten en producten aan de Nederlandse samenleving. Deze sector laat zich kenmerken door de verscheidenheid aan diensten en producten, een politiek-bestuurlijke omgeving, een veranderende omgeving en hoge klanteisen. De dienstverlening aan de samenleving wordt op verschillende niveaus geleverd (nationaal, provinciaal en lokaal). Ook op gemeentelijk niveau wordt een verscheidenheid aan dienstverlening geboden om aan de behoeften en wensen van burgers te kunnen voldoen.

Het eerste hoofdstuk zal op globale wijze het onderwerp van dit onderzoek behandelen. Hierin wordt het onderwerp verder uitgediept, wordt de afbakening weergegeven en wordt ingegaan op het onderzoeksobject. In paragraaf 2 wordt de ontwikkeling geschetst die waar te nemen is binnen de publieke sector en zo de ontwikkeling van overheidsbeleid in het algemeen. Eén van de ontwikkelingen binnen deze sector is de continue aandacht voor het verbeteren van de eigen bedrijfsvoering. Daarom wordt in paragraaf 1.3 een eerste inleiding gegeven op het Kwaliteitsmodel voor Overheidsorganisaties (KO model): dit model is een instrument voor o.a. gemeenten om op een structurele wijze de eigen organisatie te verbeteren en te optimaliseren. Ook wordt in paragraaf 1.4 de Deming-cirkel nader toegelicht. Ter afsluiting wordt in paragraaf 1.5 de context van het onderzoek beschreven, waarin ook de probleemstelling wordt weergegeven.

### 1.2 Overheidsbeleid in ontwikkeling

Zoals in de inleiding is beschreven hebben gemeenten in Nederland een belangrijke taak in het voorzien in de behoeften van de samenleving. In de wetenschappelijke literatuur en ook door de gemeenten zelf wordt steeds gezocht naar de meest adequate wijze van overheidsdienstverlening: de publieke sector is dan ook constant aan verandering onderhevig.

De verandering binnen de publieke sector wordt mede veroorzaakt door economische veranderingen en budgettaire beperkingen; overheden zijn zodoende genoodzaakt om aanpassingen te doen in de bedrijfsvoering van de eigen organisatie (Hendriks en Tops, 2003). Vanuit deze hervormingen zijn nieuwe sturingsinstrumenten ontstaan, die zijn gericht op het verhogen van de resultaatgerichtheid. De meest interessante sturingsinstrumenten vanuit het perspectief van dit onderzoek zijn: outputsturing en het gebruik van prestatie-indicatoren. Met deze nieuwe sturingsinstrumenten kan een invulling worden gegeven aan een meer resultaatgerichte overheid. De ontwikkeling van de publieke sector, met de boven beschreven kenmerken, wordt veelal *New Public Management* (NPM) genoemd. Op lokaal niveau was deze trend in Nederland in de jaren 80 ook waarneembaar: gemeenten als Delft, Groningen en Tilburg waren hierin voorlopers. De doorontwikkeling van deze nieuwe bedrijfsvoeringinitiatieven heeft plaats gevonden in de jaren negentig en momenteel, in de 21<sup>e</sup> eeuw, zijn dergelijke bedrijfsvoeringsinitiatieven en vernieuwingen nog steeds actueel.

In de loop der jaren zijn naast enthousiasme en positieve ervaringen ook een aantal negatieve kanten van deze ontwikkelingen naar boven gekomen. Er worden vraagtekens gezet bij de mate waarin een

publieke organisatie, in dit geval een gemeente, als een privaat bedrijf kan worden gerund (Hendriks en Schalken, 1998). Ondanks de kritieken in de academische wereld, maar ook van overheden en burgers, worden principes van prestatie management toegepast en is het sturen met behulp van prestatie-indicatoren nog steeds actueel. Het werken met de principes van outputsturing en het gebruik van prestatie-indicatoren kan gerealiseerd worden met het Kwaliteitsmodel voor Overheidsorganisaties (KO model). Dit model is gericht op het behalen van resultaten en focust daarnaast op de klanten van een (gemeentelijke) overheid. Binnen dit KO model speelt de Deming-cirkel een belangrijke rol.

Uit bovenstaande beschrijving blijkt dat de publieke sector bezig is met het ontwikkelen en vernieuwen van haar eigen bedrijfsvoering. Eén van de manieren waarop dit kan is door het gebruik van het KO model. Kok en Spaan (2004) concluderen dat het KO model een raamwerk voor de bedrijfsvoering kan vormen, doordat de onderlinge verbanden tussen de organisatiegebieden inzichtelijk worden gemaakt.

### 1.3 Het KO model

Het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK) is een stichting met als doelstelling *het verhogen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering*. Het INK is in 1991 opgericht op initiatief van het Ministerie van Economische Zaken, sinds 2000 is de formele naam INK. Dit instituut heeft een managementmodel (het INK model) ontwikkeld waarmee organisaties zichzelf kunnen analyseren en met behulp van een *feedbackloop* zichzelf kunnen verbeteren. Met de feedbackloop wordt in de context van het KO model de Deming-cirkel bedoeld. Het KO model is een afgeleide van het INK model. Dit model is specifiek ontworpen voor (lagere) overheden. Het model is er op gericht om op een structurele wijze aandacht te geven aan de bedrijfsvoering binnen overheidsorganisaties.

Het KO model is ontwikkeld door de Bestuursacademie Nederland (BAN). Het KO model is een speciaal voor de gemeenten, waterschappen en provincies uitgewerkte versie van het INK model. Het kwaliteitsmodel beoogt op een integrale wijze *kwaliteitsdenken* in overheidsorganisaties te bevorderen. In het model wordt rekening gehouden met bedrijfsvoeringaspecten, de mogelijkheden van de organisatie zelf en de wensen van in- en externe klanten en relevante derden<sup>1</sup>. Binnen het KO model staat het realiseren van maatschappelijke effecten voorop. Het KO model onderscheidt daarvoor zes organisatiegebieden: Beleid en strategie, Management, Financiën, Medewerkers, Informatie en Processen. In deze organisatiegebieden worden de elementen van de bedrijfsvoering georganiseerd en op elkaar afgestemd zodat uiteindelijk de gemeente haar diensten en producten kan leveren. Het effect van de wijze waarop de bedrijfsvoering is georganiseerd kan worden gemeten in de resultaatgebieden uit het KO model. De vier resultaatgebieden zijn:

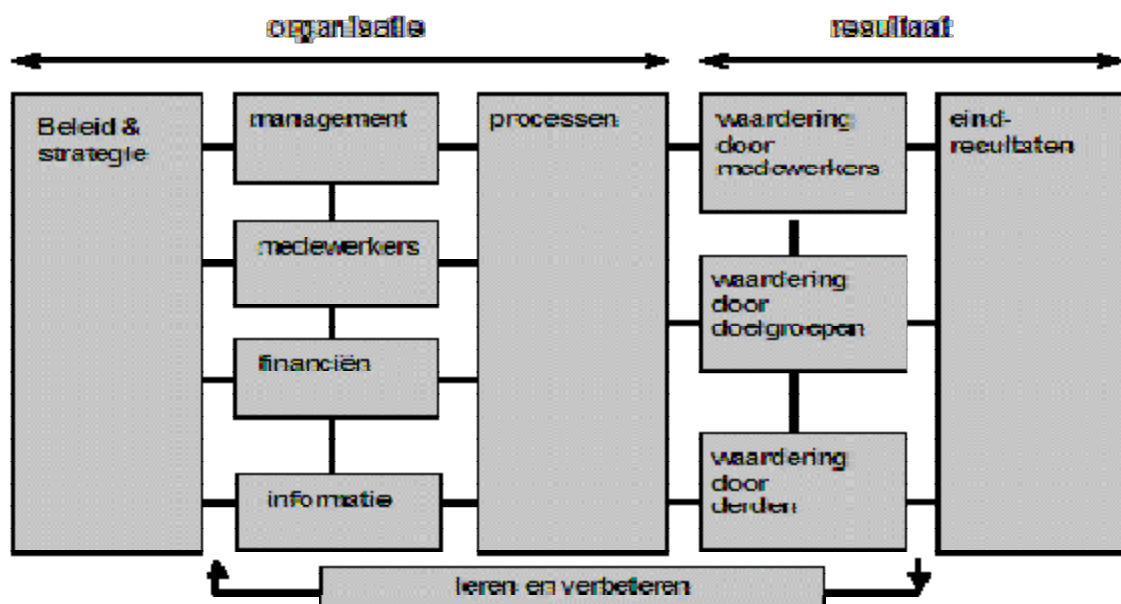
1. Waardering door medewerkers;
2. Waardering door doelgroepen;
3. Waardering door derden en
4. Eindresultaten.

---

<sup>1</sup> Bestuursacademie Nederland/BAN-Kwaliteit, zesde volledig herziene uitgave, 2002. Goirle.

Onder derden worden de partners verstaan die een bijdrage leveren aan of samen met de gemeente uitvoering geven aan overheidsbeleid. De organisatiegebieden, de resultaatgebieden en de feedbackloop vormen samen het KO model. In de organisatiegebieden wordt bepaald en beschreven op welke wijze de gemeentelijke organisatie is ingericht. In de resultaatgebieden worden de *strategisch relevante maatstaven* (de strategische doelstellingen) gekozen en wordt geregistreerd welke feitelijk zijn gerealiseerd.

Het model maakt onderscheid tussen de wijze waarop een organisatie functioneert en wat de inspanningen hebben opgeleverd. Daarnaast toont het model ook de samenhang tussen de verschillende organisatie- en resultaatgebieden. In de organisatiegebieden wordt weergegeven op welke wijze de organisatie is georganiseerd. Hieronder wordt het model schematisch weergegeven<sup>2</sup>.



#### 1.4 Het KO model en de Deming-cirkel

De Deming-cirkel is vernoemd naar Dr. Edward W. Deming (zie onder andere Dorr en Zuidema, 2004 en Jorissen, 2002) en bestaat uit vier fases die een organisatie in staat stelt om op een gestandaardiseerde wijze invulling te geven aan de resultaatsturing van de eigen organisatie. Deze cirkel bestaat uit de volgende stappen:

- *Plan* (plannen);
- *Do* (uitvoeren);
- *Check* (checken / meten) en
- *Act* (bijsturen / evalueren)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Ontleend aan: ontleend aan [www.platformkwaliteit.nl](http://www.platformkwaliteit.nl). Geraadpleegd op: 8 juni 2007.

<sup>3</sup> Bestuursacademie Nederland, Kwaliteitsmodel Overheidsorganisaties: Handleiding voor het uitvoeren van een positiebepaling. Pag. 6

Deming is in eerste instantie vooral succesvol geweest in Japan op het gebied van *kwaliteitsdenken*. Later zijn de gedachten van Deming ook succesvol geïmplementeerd in het Westerse bedrijfsleven. Deming was een statisticus die ontdekte dat het goed is om controles in te bouwen tijdens een productieproces. Dankzij de controles in het productieproces kan worden vermeden dat een groot aantal producten aan het eind van het proces niet blijken te werken of afgekeurd moeten worden omdat ze niet voldoen aan de kwaliteitseisen. Deze principes zijn uiteindelijk overgenomen door verschillende organisaties in de Verenigde Staten en is de basis geweest voor het systeem dat bekend is als Total Quality Management<sup>4</sup>.

Uit onderzoek (Deming, 1981) is naar voren gekomen dat 85 procent van de fouten in productieorganisaties is toe te schrijven aan het "systeem" (de bedrijfsvoeringsmethode) en slechts 15 procent aan medewerkers. Vanuit deze gedachte is het dan ook een waardevol principe om kwaliteitsverbeteringen aan te brengen in de wijze waarop de bedrijfsvoering georganiseerd is. Het kwaliteitsdenken van Deming is in essentie een methode om op een structurele wijze te waarborgen dat ervaringen kunnen worden opgedaan aan de hand van eerdere activiteiten.

De Deming-cirkel kan worden gezien als een kwaliteitscirkel omdat de Deming-cirkel vaak wordt toegepast in het kader van kwaliteitsmanagement. Het uiteindelijke doel van het gebruik van de Deming-cirkel is het verhogen van de kwaliteit van de werkzaamheden, het bevorderen van de focus op resultaat en het genereren van informatie over uitgevoerde werkzaamheden.

In het kader van dit onderzoek wordt de Deming-cirkel gezien als een instrument voor managers op gemeentelijk managementniveau. Met het gebruik van de Deming-cirkel kan invulling worden gegeven aan de verhoogde focus op resultaatgerichtheid.

De Deming-cirkel, die te herleiden is naar de verschillende onderdelen van het KO model, geeft aan dat een organisatie leert van de uitkomsten en dat de verbeteringen in gang worden gezet (Jorissen, 2002). Hieronder wordt de relatie geschetst tussen de onderdelen uit het KO model en de fasen uit de Deming-cirkel.

- Er wordt *gepland* in het deelgebied Beleid en Strategie.
- Er wordt *uitgevoerd* in de deelgebieden Management, Medewerkers, Financiën, Informatie en Processen.
- Er wordt *gecheckt / gemeten* in de resultaatgebieden Waardering door Medewerkers, Waardering door Doelgroepen en Waardering door Derden (Eindresultaten).
- Er wordt *bijgestuurd / geëvalueerd* door de terugkoppeling, die de organisatie uiteindelijk in staat moet stellen om te leren en te verbeteren.

De belangrijkste les die getrokken kan worden vanuit de Deming-principes is de focus op het (kunnen) checken van de voortgang van een proces aan de hand van managementinformatie: de check-fase uit de Deming-cirkel. De check-fase kan in iedere organisatie worden toegepast, aangezien in iedere organisatie een proces plaatsvindt dat zou moeten leiden tot een eerder bepaald doel. Aan de hand van de check-fase kan een organisatie leren van de eerder uitgevoerde activiteiten en aan de hand van de uitkomsten een oordeel geven over het succes van de uitvoering. De uitkomsten van de checkfase zijn

---

<sup>4</sup> Ontleend aan: <http://www.rcs-consultancy.nl/html/artikelen/demingcirkel.html>. Geraadpleegd op: 8 december 2007.

daarnaast input voor de act-fase. Het sluitstuk van het KO model is het doorlopen van deze act-fase uit de Deming-cirkel waardoor een gemeentelijke organisatie kan leren en verbeteren. Een belangrijke stap in het KO model is het inzichtelijk maken van resultaten, omdat het noodzakelijk is om te weten wat wordt gedaan, voordat gesteld kan worden wat goed gaat en wat beter kan.

Om te kunnen leren en verbeteren moeten organisaties dus resultaten en voortgang van activiteiten inzichtelijk maken: het verkrijgen van inzicht kan met behulp van de principes uit de Deming-cirkel. In dit onderzoek wordt gefocust op de wijze waarop Nederlandse gemeenten deze Deming-cirkel toepassen op management en uitvoerend niveau. Daarmee wordt onderzocht welke stappen uit de Deming-cirkel worden doorlopen en op welke deze stappen worden doorlopen.

## **1.5 Focus van het onderzoek**

In de eerste paragrafen van dit hoofdstuk is beschreven wat het kader is van dit onderzoek. Tevens is kort weergegeven wat gemeentelijke organisaties ondernemen in het licht van de verhoogde focus op resultaatgerichtheid. Het KO model geldt in dit onderzoek als praktisch kader voor gemeenten, binnen dit kader wordt ingezoomd op de wijze van gebruik van de Deming-cirkel. Deze laatste paragraaf wordt gebruikt om de focus van het onderzoek weer te geven. Er wordt beschreven wat het niveau van onderzoek is en daarnaast wordt de probleem- en doelstelling weergegeven.

### **1.5.1 Niveau van onderzoek**

Hervormingen in de publieke sector kunnen worden doorgevoerd op verschillende niveaus. Grofweg kunnen drie niveaus worden onderscheiden; het bestuurlijke niveau, het managementniveau en het uitvoerende niveau. Bannink en Resodihardjo (2006) hebben onderzoek gedaan naar hervormingen op bestuurlijk niveau. Hierbij zijn zij ingegaan op de verschillende barrières die bestaan bij hervormingen in de publieke sector. Zij verwijzen onder andere naar barrières door institutionele factoren op het bestuurlijke niveau; het (politieke) besluitvormingsproces op bestuurlijk niveau kan een belemmerende factor zijn bij het hervormingsproces.

Dit onderzoek speelt zich niet op het bestuurlijke (politieke) niveau af, maar op de lagere niveaus (het management- en uitvoerend niveau): het niveau waarop uitvoering wordt gegeven aan de beslissing. Op deze niveaus wordt het interessant, aangezien hier wordt bepaald of en op welke wijze wordt overgegaan tot de uitvoering van een beslissing die op bestuurlijk niveau is genomen.

### **1.5.2 Probleem- en doelstelling**

Zoals aangegeven is de Deming-cirkel een instrument voor managers op gemeentelijk managementniveau. Met het gebruik van de Deming-cirkel kan invulling worden gegeven aan de verhoogde focus op resultaatgerichtheid. De aandacht die binnen de publieke sector bestaat voor het vergroten van het inzicht in resultaten is dan ook één van de gevolgen van de veranderende overheid naar een meer resultaatgerichte overheid. De verandering van de focus gaat veelal gepaard met een verhoogde nadruk op het behalen en het meten van resultaten. Er wordt dan ook onderzoek gedaan naar de wijze van gebruik van deze Deming-cirkel. Vanuit boven beschreven ontwikkeling wordt de stap naar de kern van het onderzoek gezet: de weergave van de probleemstelling.

**Op welke wijze hanteert een gemeentelijke organisatie de Deming-cirkel op management- en uitvoerend niveau en wat zijn de oorzaken van die wijze van gebruik?**

Het doel van het onderzoek is om vast te stellen of de Deming-cirkel op verschillende wijzen wordt gebruikt en wat de eventuele oorzaken zijn van een andere wijze van gebruik. Met behulp van de uitkomsten van dit onderzoek kunnen aanbevelingen worden gedaan over de wijze van gebruik van de Deming-cirkel.

De relatie tussen de resultaatgerichte overheid en de Deming-cirkel is in deze en voorgaande paragrafen beschreven. Het kader waarbinnen deze ontwikkelingen zijn te plaatsen is de wereld van prestatie management. Prestatie management is een concept dat in eerste instantie voornamelijk door private organisaties is geadopteerd om de prestaties van de eigen organisatie te verbeteren. Met het voortschrijden van de tijd is dit verschijnsel overgewaaid naar de publieke sector: de publieke sector is beïnvloedt door de principes van prestatie management. Publieke organisaties zien dat met behulp van deze principes invulling kan worden gegeven aan een grotere informatie- en resultaatbehoefte in de publieke sector. De opkomst van het meten en inzichtelijk maken van prestaties is dan ook een feit. Bouckaert en Auwers (1999) zien de opkomst van dit verschijnsel niet als een nieuwe rage of een politieke gril, maar als een ontwikkeling binnen het moderne overheidsmanagement. De centrale drijfveren hierachter zijn het verhogen van de efficiëntie en productiviteit van het overheidsapparaat en het afleggen van verantwoording aan de burgers en andere klanten.

De probleemstelling gaat uit van een wijze van gebruik van de Deming-cirkel. Dit impliceert dat er factoren zijn die een bepaalde wijze van gebruik beïnvloeden. Moynihan en Pandey (2004) stellen dat bij het gebruik van prestatie management of principes van prestatie management verschillende factoren van invloed zijn op de wijze van gebruik. Zij onderscheiden omgevings- en organisatiefactoren die een bepaalde invloed hebben op het succesvol veranderen naar een meer resultaatgerichte overheid. De oorzaken die hierop van invloed zijn worden in de volgende hoofdstukken nader beschreven en uitgewerkt. Echter kan aan het einde van dit hoofdstuk worden gesteld dat er verschillende oorzaken (moeten) bestaan voor een verschil in de wijze van gebruik van de Deming-cirkel.

## **1.6 Samenvatting en conclusie**

Het lijkt erop dat de publieke sector aan het eind van de vorige eeuw in een nieuwe fase terecht is gekomen. Of deze ontwikkeling door externe factoren, of ook door publieke organisaties zelf in gang is gezet, is niet eenvoudig aan te wijzen. Het is aannemelijk dat dit een wisselwerking is geweest tussen beide werelden. Het mag duidelijk zijn dat de veranderende publieke sector, voor het gemak nu gedefinieerd als veranderend naar een *resultaatgerichte overheid*, niet een ontwikkeling is waar een publieke organisaties zich verre van kan houden. Zowel op nationaal niveau als op lokaal niveau proberen publieke organisaties invulling te geven aan deze ontwikkeling.

Dit onderzoek legt de focus op lokale publieke organisaties: de Nederlandse gemeenten. Nederlandse gemeenten adopteren steeds vaker het KO model als handvat om richting te geven aan de kwaliteitsverbetering en resultaatsturing van de eigen organisatie. Het KO model is in Nederland dan



ook aan een opmars bezig<sup>5</sup>. Onderwerp van dit onderzoek is de wijze waarop gemeenten met deze ontwikkeling naar resultaatgerichtheid omgaan. Specifiek wordt ingegaan op de wijze waarop Nederlandse gemeenten (de principes van) de Deming-cirkel gebruiken in de praktijk. Het volgende hoofdstuk zal eerst verder ingaan op de theorie en eerder gedane onderzoeken die te plaatsen zijn binnen het kader van hoofdstuk 1.

---

<sup>5</sup> <http://www.nmkg.nl>.

## Hoofdstuk 2 Prestatiemanagement en overheidsresultaten

### 2.1 Inleiding

Nederlandse gemeenten maken, zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, onderdeel uit van de veranderende publieke sector. Nederlandse gemeenten staan de komende jaren voor een grote uitdaging. Zij moeten, kort gezegd, de focus verleggen van het strikt toepassen van regels naar het voldoen aan de eisen van de verschillende klanten. Hiermee wordt de focus verlegd naar de realisatie van gemeentelijke doelstellingen in plaats van de strikte uitvoering van gemeentelijke regels.

Hoofdstuk 1 heeft kort beschreven wat het kader is van dit onderzoek. Het KO model is beschreven en daarnaast is de Deming-cirkel toegelicht. Het toepassen van het KO model en het gebruik van de Deming-cirkel kan geplaatst worden in een brede context: namelijk het kader van prestatimanagement. Wanneer een overheid naar meer resultaatgerichtheid streeft, zijn hierbij invloeden vanuit prestatimanagement niet te onderkennen. Dit tweede hoofdstuk beschrijft daarom verschillende facetten van prestatimanagement en gaat in op de wijze waarop een overheidsresultaat wordt gerealiseerd.

### 2.2 Prestatiemanagement in de publieke sector

Baerends (2004) signaleert dat het bij Nederlandse gemeenten steeds vaker voor komt dat over wordt gegaan tot prestatiesturing op basis van prestatiegegevens. Met de aandacht voor het sturen op prestaties wordt in feite de focus op resultaten verhoogd tijdens de voorbereiding en uitvoering van beleid. Baerends verwijst naar Bouckaert (2004) waarmee deze waarneming kan worden verklaard. Een eerste reden is dat door middel van prestatiesturing besparingsmogelijkheden optreden, daarnaast noemt Bouckaert dat prestatiesturing bijdraagt aan een beter werkende overheid. Concreet verwijst Bouckaert hiermee naar begrippen als zuinigheid, efficiëntie, effectiviteit en een verhoogde kwaliteit. Als laatste reden noemt Bouckaert dat prestatiesturing een bijdrage levert aan het afleggen van verantwoording binnen de overheid, maar ook naar de omgeving van de overheid.

Baerends geeft ook aan dat het meten van prestaties en het sturen op prestaties een sterkere nadruk legt op het behalen van de gewenste resultaten. Dit maakt het mogelijk om informatie te verkrijgen over het functioneren van de overheid. Aangezien volledige marktwerking ontbreekt binnen de publieke sector, moet op een andere wijze inzichtelijk worden gemaakt wat de overheid realiseert met publiek geld. Daarnaast spelen prestatiegegevens een rol bij de beleidsontwikkeling van gemeenten; beleid kan worden gebaseerd op relevante informatie (de prestatiegegevens).

### 2.3 Prestatiemanagement en het KO model

Binnen het KO model worden resultaten voornamelijk met behulp van prestatie-indicatoren inzichtelijk gemaakt. Met het inzichtelijke maken van prestaties door indicatoren, kunnen de resultaten gepresenteerd worden aan verschillende belanghebbenden. Binnen het KO model is het inzichtelijke maken van resultaten vooral gericht op medewerkers, doelgroepen en “derden”. Uiteindelijk resulteert dit in een gecombineerd beeld: de eindresultaten. Deze eindresultaten geven weer wat organisatiebreed is gerealiseerd. Deze eindresultaten moeten vergeleken worden met de vooraf

afgesproken plannen, activiteiten en doelstellingen om uiteindelijk te kunnen concluderen of het vooraf gestelde doel daadwerkelijk gerealiseerd is. Een verhoogde nadruk op de realisatie van doelstellingen en het benadrukken van prestaties is te plaatsen binnen het brede concept van prestatie management. De opkomst van de (principes) van de markteconomie en de stroming *managerialism* in de publieke sector spelen een rol. Deze twee ontwikkelingen worden onder andere genoemd door Osborne en Gaebler (1993). Hiermee wordt gerefereerd aan het afstoten van overheidstaken naar de private sector en de introductie van een nieuwe stijl van sturing binnen de overheid. Waar in het verleden de stijl van sturing vooral gericht was op het correct opvolgen van regels en voorschriften, verlegt een managerial stijl van sturing de focus meer naar efficiëntie en effectiviteit: de resultaten van een overheidsorganisatie worden belangrijker. Aan het afstoten van overheidstaken aan de private sector kunnen verschillende motieven ten grondslag liggen, bijvoorbeeld het willen realiseren van meer efficiënte dienstverlening of de reductie van kosten van publieke dienstverlening.

Merchant en van der Stede (2003) zien prestatie management als een vorm van *managementcontrol*. Managementcontrol is de wijze waarop managers en/of organisaties er voor zorgen dat medewerkers doen wat het beste is voor de organisatie. Het realiseren van het beste voor de organisatie, is een bijdrage leveren aan de realisatie van de gekozen of opgelegde doelstellingen. In het geval van een Nederlandse gemeente: de realisatie van de doelstellingen die zijn bepaald door de gemeenteraad of die aan gemeenten zijn opgelegd door andere (hogere) overheden.

Prestatie management is, naast het beheersen van de eigen organisatie, een goed instrument om inzichtelijk te maken wat de resultaten zijn van een specifieke organisatie. In het licht van publieke dienstverlening is het inzichtelijk maken van resultaten belangrijk, aangezien de dienstverlening wordt georganiseerd en gerealiseerd met behulp van belastinggeld. Vanuit deze gedachte is het dus ook een instrument om verantwoording mee af te kunnen leggen.

Pollit en Bouckaert (2000) tenslotte, noemen prestatie management één van de manieren waarop een *managerial* stijl van dienstverlening binnen de publieke sector geïntroduceerd kan worden. Vanuit dit perspectief is prestatie management een instrument waarmee deze nieuwe stijl van sturing gerealiseerd kan worden. Pollit en Bouckaert zien de bevordering van een klantgeoriënteerde focus als een belangrijk voordeel bij het gebruik van prestatie management. Deze focus ligt ook ten grondslag aan de principes van het KO model.

### **2.3.1 De implementatie van prestatie management**

Merchant en van der Stede geven naast het doel van prestatie management ook vier concrete stappen die doorlopen moeten worden om prestatie management succesvol toe te passen.

1. Bepaal op welke organisatieonderdelen resultaten gewenst zijn.
2. Bepaal wat de indicator is voor een specifiek organisatieonderdeel.
3. Bepaal wat de streefnorm is voor een specifieke indicator.
4. Bepaal de wijze waarop de realisatie van een doelstelling beloond of bestraft wordt.

Poister en Streib (1999) hebben onderzocht in welke mate en op welke wijze prestatie management een rol speelt in Amerikaanse gemeenten. Zij concluderen onder andere dat de toepassing van prestatie management een essentiële rol speelt bij een veranderende overheid naar een resultaatgerichte overheid. Vanuit deze gedachte is de relatie tussen het KO model en

prestatie management wederom te leggen. Poister en Streib noemen een aantal redenen voor het toepassen van prestatie management. Het kan zijn dat prestatie management wordt geïntroduceerd vanwege politieke druk of omdat de eisen vanuit de externe omgeving (burgers en andere klanten) hierom vragen in het kader van de verantwoording die publieke organisaties moeten afleggen. Daarnaast stellen Poister en Streib dat het management van een organisatie baat heeft bij de invoering van prestatie management: zij zijn daarmee beter in staat om beslissingen te nemen.

Naast de redenen voor het toepassen van prestatie management, geven Poister en Streib ook een aantal problemen aan. Deze problemen komen aan het licht wanneer (publieke) organisaties besluiten om gebruik te maken van (de principes van) prestatie management. Hieronder volgt een opsomming van problemen bij de toepassing van prestatie management:

- Het meten en bepalen van doelstellingen in gemeentelijke programma's en voor de gemeentelijke dienstverlening is erg complex.
- Het up-to-date houden van de verschillende prestatie metingen.
- De onduidelijkheid van de verschillende indicatoren en metingen.
- Het meten van de kwaliteit van de service.
- Het omgaan met gegevens over de prestaties.
- Weerstand onder uitvoerend personeel (*the lower-level employees*) en managers.

Vanuit de bovenstaande probleemopsomming wordt een overstap gemaakt naar Moynihan en Pandey (2004). Zij constateren dat de overheid wordt geconfronteerd met een verhoogde nadruk op resultaatgerichtheid en zodoende ook worden geconfronteerd met prestatie management. Moynihan en Pandey onderscheiden een tweetal factoren aan de hand waarvan zij de toepassing van prestatie management onderzoeken: de omgevingsfactoren en de organisatiefactoren. Met omgevingsfactoren bedoelen zij: de steun van politici, de invloed van klanten / burgers en de invloed van de samenleving. Onder organisatiefactoren scharen zij: de cultuur van de organisatie, de mate van centralisatie van beslissingsbevoegdheid, de mate waarin doelstellingen eenduidig en helder zijn en barrières voor reorganisatie.

Moynihan en Pandey concluderen dat van deze verschillende factoren er een aantal zijn die een positieve invloed hebben op de toepassing van prestatie management. De cultuur van een organisatie, de mate van de centralisatie van beslissingsbevoegdheden en het werken met eenduidige doelstellingen dragen positief bij aan de toepassing van prestatie management. Moynihan en Pandey concluderen aan de hand van deze bevindingen dat de managementwijze in organisaties er toe doet. Verschillen in managementwijze zijn van invloed op de prestaties en het succesvol gebruik van prestatie-indicatoren. Dit houdt in dat organisaties in staat zijn om zelf invloed uit te oefenen op het behalen van meer of betere resultaten. Bovenstaand zijn een aantal factoren aangehaald die grotendeels door een organisatie zelf beïnvloedt kunnen worden.

Wanneer een relatie wordt gelegd naar het KO model kan mogelijk de conclusie worden getrokken dat het van belang is dat gemeenten er voor zorgen dat zij de factoren beïnvloeden die bijdragen aan het kunnen gebruiken van de Deming-cirkel. Dit heeft tot gevolg dat een gemeente betere of meer resultaten boekt in vergelijking met een situatie waarin gemeenten geen aandacht geven aan deze factoren en de manier waarop zij de organisatie beïnvloeden.

## 2.4 Prestatiemeting

Vanuit het concept prestatie management wordt vervolgens verder ingegaan op prestatie meting. Bouckaert (1993) omschrijft het concept prestatie meting als het verzamelen en analyseren van gegevens zodat het mogelijk wordt om een vergelijking te maken met vooraf vastgestelde normen en doelstellingen. Het uiteindelijke doel is om te bepalen of een organisatie zich nog steeds in de juiste richting beweegt. Door het meten van prestaties krijgt een organisatie inzicht in de behaalde resultaten. Wanneer de uitkomsten vergeleken worden met de vooraf gestelde doelen, kan geconcludeerd worden of een organisatie succesvol is.

Hatry (1980) voegt aan prestatie meting nog een specifieke eigenschap voor publieke organisaties toe: het systematisch in kaart brengen van de efficiëntie en effectiviteit waarmee publieke diensten aan een bepaalde gemeenschap worden geleverd.

De Waal (2003) tenslotte, geeft het verschil tussen meting en management aan door het volgende te stellen: prestatie meting is gericht op het monitoren van prestaties. Indien er ook acties geïnitieerd worden om de resultaten van achterblijvende prestatie-indicatoren te verbeteren is er sprake van prestatie management.

Nu de begrippen prestatie management en prestatie meting verder inzichtelijk zijn gemaakt, wordt verder ingegaan op de kern van het onderzoek. Het management en het meten zijn noodzakelijk, echter wordt de focus nu gelegd op wat een prestatie en een prestatie-indicator is.

## 2.5 Prestaties en prestatie-indicatoren

Voordat verder wordt ingegaan op prestatie-indicatoren wordt eerst gedefinieerd wat in dit onderzoek onder een prestatie wordt verstaan. Deze definitie is een afgeleide van de definitie van de Bruijn (2006).

**Prestatie:** *Het behaalde en (objectief) meetbare effect van overheidsoptreden in vergelijking met een vooraf gesteld doel.*

Merchant en van der Stede gaven al aan dat, wanneer een organisatie prestatie-indicatoren wil gaan gebruiken, zij eerst moet bepalen welke resultaten gewenst zijn. Vanuit de visie en missie zullen strategische doelstellingen moeten worden bepaald, die vervolgens dienen te worden vertaald in doelstellingen en indicatoren. Voor wat betreft gemeenten zijn dit indicatoren per afdeling, een beleidsterrein of een specifiek product. Een prestatie-indicator is dus in eerste instantie een doelstelling.

Met het inzichtelijk maken van resultaten kan worden vastgesteld wat door een organisatie, afdeling of door een individuele medewerker bereikt wordt. Door deze functie te geven aan het inzichtelijke maken van resultaten, kunnen prestatie-indicatoren ook worden gezien als stuurmiddel voor een organisatie of afdelingsmanager. Prestatie-indicatoren zijn dus ook een stuurmiddel voor het leidinggevende kader.

Bouckaert (2004) geeft naast bovenstaande functies nog een aantal andere functies van prestatie-indicatoren: een prestatie-indicator kan dienen als vergelijkingsmateriaal (benchmarking), daarnaast kan de indicator bepalend zijn in de budgetverdeling en een rol spelen bij de loopbaanontwikkeling van personeel. Met het definiëren van een prestatie en het geven van de gebruiksmogelijkheden van prestatie-indicatoren kan de term prestatie-indicator ook worden gedefinieerd (Brouwers, 2004).

**Prestatie-indicator:** Een meetbare kwantitatieve of kwalitatieve (niet-financiële) grootheid die de toestand van of ontwikkeling op een bepaald beleidsterrein weergeeft en die wordt gebruikt om te sturen.

Vanuit het concept prestatie management is een stap gezet naar prestatie meting. Vervolgens is dieper ingegaan op wat een prestatie is en wat prestatie-indicatoren zijn. Hiermee zijn de laatste twee begrippen gedefinieerd. De volgende paragrafen beschrijven op welke wijze een prestatie binnen de overheid gerealiseerd wordt. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar de verschillen in de wijze waarop gestuurd kan worden. Daarnaast wordt de invloed van de uitvoerende op het uiteindelijke resultaat van overheids optreden beschreven. Als laatste wordt de interne en externe omgeving beschreven, die van invloed kan zijn op het realiseren van een prestatie.

## 2.6 Stijlen van overheidsdienstverlening

Het realiseren van een overheidsprestatie kan met behulp van diverse stijlen van sturing. Deze stijlen zijn beschreven door Terpstra en Havinga (2001): de bureaucratische (klassieke) stijl, de professionele stijl en de managerial stijl. Deze paragraaf zal specifiek ingaan op de verschillende soorten stijlen door middel waarvan een overheidsprestatie kan worden gerealiseerd.

De verschuiving in overheidsdienstverlening naar een managerial stijl kan worden geschaard onder de al eerder genoemde stroming *New Public Management*. Osborne en Gaebler (1992) noemen het al aan het begin van de negentiger jaren van de vorige eeuw. Het is een ontwikkeling van de klassieke overheid naar een meer *entrepreneurial* overheid. Een dergelijke overheid heeft als belangrijk kenmerk dat deze niet slechts focust op de bestede middelen, maar ook op de resultaten die overheidshandelen oplevert.

Een ondernemende overheid is noodzakelijk doordat de samenleving verandert. Hierdoor is het niet meer adequaat om op de klassieke wijze de samenleving te voorzien van publieke diensten door de focus op regels en de ingezette middelen. Weber stelde overheidsdienstverlening voor via het klassieke bureaucratische model. Hierin wordt gewaarborgd dat elke burger gelijk wordt behandeld. Daarnaast wordt de bureaucratie gekenmerkt door trage, gecentraliseerde bureaucratieën en ligt de nadruk op regels en regulering (Osborne en Gaebler, 1992).

Zoals aangegeven wordt de verandering in overheidsdienstverlening onder andere veroorzaakt door een veranderende samenleving. Terpstra en Havinga (2001) geven aan dat deze verschillen ontstaan door de diverse ontwikkelingsfasen die de welvaartstaat heeft gekend. Zij stellen dat tussen 1950 en 1990 de overheidsdienstverlening is ontwikkeld van (traditioneel) bureaucratisch naar professioneel en uiteindelijk naar managerial. Deze laatste fase houdt in dat binnen de overheid steeds meer principes vanuit de private sector worden overgenomen. Dit met de veronderstelling dat de private sector haar klanten beter bedient en dat in de private sector instrumenten worden ingezet die de publieke sector efficiënter en effectiever kunnen laten werken. Vanuit deze gedachte kan de overheid de focus verleggen naar meer resultaatgerichtheid. Door deze ontwikkeling te schetsen kan de relatie worden gelegd naar de adoptie van het KO model en het gebruik van de Deming-cirkel op gemeentelijk niveau.

De ontwikkeling van de welvaartstaat zoals die wordt geschetst door Terpstra en Havinga gaat gepaard met verschillende aansturingstijlen. In dit onderzoek wordt de traditionele stijl (ook genoemd en onderscheiden door Terpstra en Havinga) buiten beschouwing gelaten. In de volgende subparagrafen worden de overige drie stijlen nader beschreven.

### **2.6.1 De bureaucratische stijl**

De bureaucratische stijl van decentrale sturing probeert een gelijke behandeling te waarborgen bij overheidsdienstverlening. Deze borging vindt plaats door de grote mate van nadruk op regeluitvoering en formaliteit. In deze dienstverleningsvorm zijn regels leidend en niet zozeer de specifieke situatie van een klant. Voordelen van deze vorm van overheidsdienstverlening zijn:

- Persoonlijke voorkeuren worden tegengegaan (gelijkheidsprincipe).
- Onafhankelijkheid van morele oordelen (regels zijn immers leidend).
- Er bestaat geen (geografisch) verschil in implementatie van overheidsbeleid.

Een nadeel van de bureaucratische stijl is dat deze stijl erg rigide is, aangezien het op (correcte) regeluitvoering is gebaseerd. De situaties waarin een bureaucratische stijl toepasbaar zijn, lijken steeds meer te verdwijnen. De reden hiervoor is de veranderende samenleving: de kenmerken van burgers en andere klanten veranderen. Naast de rigiditeit in deze stijl laat een bureaucratie zich ook kenmerken door moeilijk te formuleren doelstellingen, aangezien de nadruk ligt op regelconformiteit en rechtmatigheid. Regels zijn leidend bij de uitvoering van het overheidsbeleid. Zodoende wordt de doelstelling, het bedienen van de samenleving in haar behoeften, (mogelijk) niet of moeizamer bereikt.

### **2.6.2 De professionele stijl**

Naast de bureaucratische wordt ook de professionele stijl van decentrale sturing (professionalisme) onderscheiden door Terpstra en Havinga. Deze stijl laat zich kenmerken door uitvoering op basis van expertise en kennis door professionele en goed opgeleide medewerkers (hierbij kan gedacht worden aan onderwijzers en hulpverleners). Bij deze vorm van dienstverlening wordt de vraag van de burger centraal gesteld en wordt zodoende specifiek ingegaan op de behoefte van de samenleving. Deze vorm van overheidsdienstverlening stelt dus niet de regels centraal, maar de geconstateerde behoefte van de burger.

Naast de voordelen van deze vorm van overheidsdienstverlening, onderscheiden Terpstra en Havinga ook een tweetal nadelen aan het professionalisme. Door de specifieke behandeling van behoeften stijgen de kosten, aangezien iedere situatie om een andere aanpak vraagt. Met dit nadeel hangt de inefficiëntie, die de stijl met zich meebrengt, samen.

### **2.6.3 De managerial stijl**

Tot slot onderscheiden Terpstra en Havinga de managerial stijl van decentrale sturing. Deze relatief nieuwe stijl, heeft als belangrijkste kenmerk: de focus op resultaten. Naast deze resultaatgerichtheid zijn efficiëntie en "control" belangrijke kenmerken. Om resultaatgerichtheid en efficiëntie te realiseren wordt veelal gebruikt gemaakt van prestatie-indicatoren. Deze indicatoren stellen managers in staat om te sturen op targets. Eén van de belangrijkste doelstellingen is de realisatie en het inzichtelijk maken van resultaten en prestaties. Overheidsdienstverlening gaat bij deze stijl dus niet zozeer om de

focus op regels (zoals bij de bureaucratische stijl) of gedragsregels en professionele consultatie (zoals in de professionele stijl), maar om het realiseren van doelen.

Terpstra en Havinga schetsen naast de bovenstaande ontwikkeling ook een aantal negatieve aspecten van de managerial stijl van dienstverlening. Tijdens de beleidsuitvoering kan een te grote focus worden gelegd op die activiteiten die eenvoudig te realiseren zijn. Het gevolg hiervan is dat andere belangrijke (maar meer complexe) taken te weinig aandacht krijgen. Op deze wijze worden indicatoren een doel op zich en geen middel om andere doelstellingen te realiseren. Ook wordt het probleem van *cream-skimming* genoemd door Terpstra en Havinga; hierbij wordt door uitvoerende medewerkers gefocust op de eenvoudig af te handelen klanten en cases. Daarmee wordt in de uitvoering een werkwijze gehanteerd waarbij de meeste kans bestaat op het behalen van het gewenste resultaat. Deze werkwijze kan ten koste gaan van de morele basis waarop voorheen beleid in uitvoering werd gebracht (gelijke behandeling, menselijkheid en solidariteit).

## **2.7 Het krachtenveld van overheidsdienstverlening**

Na het beschrijven van de stijlen van decentrale sturing, wordt verder ingezoomd op de uitvoering van overheidsbeleid en de invloeden vanuit de interne en externe omgeving. Enerzijds wordt gekeken naar de daadwerkelijke uitvoering; het dagelijkse werk van een overheidsprofessional, anderzijds wordt gekeken naar het systeem waarbinnen een overheidsprestatie tot stand komt. Het kader voor deze paragraaf wordt gevormd door enerzijds een aantal bevindingen van Lipsky (1980) anderzijds wordt met betrekking tot de invloed uit de omgeving gebruik gemaakt *input-output model*.

### **2.7.1 De discretionaire ruimte**

In alle drie beschreven stijlen beïnvloedt een beslissing van de uitvoerende van overheidsbeleid mede het gevolg. Of het nu gaat om het afgeven van een rijbewijs, het plaatsen van een speeltoestel, het realiseren van woonruimte of het verzorgen van leerlingenvervoer; overal bestaat een bepaalde mate van vrijheid waarbinnen een beslissing wordt genomen door een uitvoerende. Deze vrijheid om te beslissen wordt de discretionaire ruimte genoemd door Lipsky (1980).

De mate van vrijheid wordt bepaald door de stijl waarmee gestuurd wordt. Binnen een bureaucratische stijl is deze ruimte het kleinst, aangezien binnen deze stijl de nadruk ligt op correcte regeluitvoering. Deze regels zijn vaak tot in detail zijn vastgelegd en dat maakt het minder eenvoudig om de uitkomst te beïnvloeden. Binnen de professionele stijl bestaat meer vrijheid voor de uitvoerende van overheidsbeleid. Bij deze stijl is het oordeel van de uitvoerende leidend, evenals de behoefte van een burger of klant. Tenslotte zijn in de managerial stijl de doelstellingen (en resultaten) leidend bij de uitvoering van overheidsbeleid. Wanneer een doelstelling bepaald is, moet deze gerealiseerd worden. Controle vindt in deze stijl plaats aan de hand van het beantwoorden van de vraag of de doelstelling is gerealiseerd.

Binnen alle drie de stijlen wordt een overheidsprestatie gerealiseerd en binnen alle drie de stijlen wordt het realiseren van een overheidsprestatie mede bepaald door de uitvoerende van het beleid. Het belang van het onderscheid in stijlen gerelateerd aan het sturen op prestaties, is dat het soort stijl van invloed is op de mate waarin er gestuurd kan worden op resultaten. Dit is vervolgens van belang voor dit onderzoek. Met de managerial stijl van sturing is het, in vergelijking met de bureaucratische



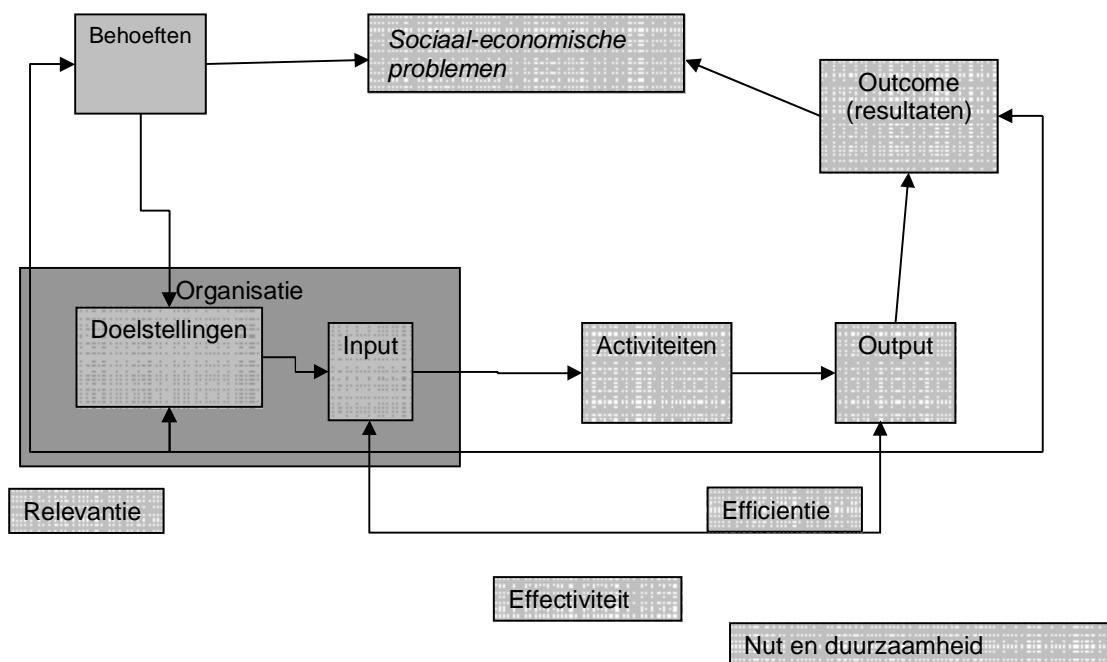
stijl van sturing, eenvoudiger om te sturen op resultaten. De mate van vrijheid die een uitvoerende heeft kan dan ook invloed hebben op het resultaat van overheidshandelen.

### 2.7.2 De interne en externe omgeving

Naast de invloed van de uitvoerende op overheidsbeleid, bestaan ook de invloeden vanuit de interne en externe omgeving. Hieronder wordt de omgeving beschreven waarbinnen een overheidsprestatie tot stand komt. Om tot een overheidsprestatie (het behaalde in de definitie van prestatie) te komen moet een aantal stappen worden gezet. Deze stappen kunnen worden afgeleid uit het zogenoemde input-output model. O.a. Boyne (2003) heeft dit model uitgebreid beschreven. Echter, voor dit onderzoek kan worden volstaan met een globale weergave van het model, zoals Pollit en Bouckaert (2004) hebben beschreven.

De aanname die ten grondslag ligt aan het model is dat instituties worden gevormd als gevolg van sociaal-economische behoeften. Op basis van de behoeften worden doelstellingen geformuleerd en middelen (de *input*) bepaald. Met behulp van deze middelen worden vervolgens activiteiten ondernomen, waarbij de verwachting is dat deze leiden tot het eerder gestelde doel. Deze activiteiten worden het proces genoemd (als voorbeeld noemen Pollit en Bouckaert het geven van onderwijs op scholen). Het proces is gericht op het genereren van *output*, deze output kan worden gezien als resultaat. Naast output wordt *outcome* onderscheiden. De outcome is het maatschappelijk effect dat wordt bereikt als gevolg van de geleverde output door de overheid. Om deze begrippen duidelijk te illustreren wordt hieronder een voorbeeld gegeven.

Output is datgene dat direct als resultaat wordt gezien van een institutie (in het geval van onderwijs: diploma's). De outcome is de output in interactie met de omgeving (in het geval van onderwijs: een bepaald opleidingsniveau in de samenleving). De outcome van overheidshandelen komt tot stand door interactie met de omgeving. Onderstaand wordt het input-output model weergegeven, vervolgens wordt verder ingegaan op de relatie tussen het input-output model en het onderzoek.



Het bovenstaande model maakt duidelijk dat als gevolg van overheidsoptreden, verschillende soorten resultaten (kunnen) ontstaan: output en outcome. Het grote verschil tussen deze verschillende soorten is dat de overheid de outputresultaten autonoom kan realiseren. Voor het realiseren van outcomeresultaten bestaat de afhankelijkheid van de externe omgeving.

Het verschil in doelstelling (output of outcome) is van belang om te onderscheiden, aangezien het interessant is om te bezien of een overheid stuurt op output of outcome en in hoeverre het mogelijk is om hierop te sturen. In de analyse van de onderzoeksresultaten kan dit van belang zijn, omdat dit mogelijk een gevolg heeft voor de wijze van gebruik van de Deming-cirkel. De Deming-cirkel wordt namelijk gezien als instrument waarmee gestuurd kan worden op de realisatie van doelstellingen. Echter hebben, zoals blijkt uit bovenstaande, externe factoren ook invloed op het wel of niet behalen van een overheidsresultaat en heeft niet alleen de wijze van gebruik van de Deming-cirkel hier invloed op.

## **2.8 De kern van het onderzoek**

Vanuit de hierboven beschreven invalshoeken, prestatie management en de stijl van decentrale sturing, wordt overgegaan naar de kern van het onderzoek. Deze paragraaf geeft een afbakening van de theorie die in voorgaande paragrafen is besproken. De wijze van gebruik van de Deming-cirkel op gemeentelijk managementniveau is in dit onderzoek het onderwerp van studie. Om de wijze van gebruik te onderzoeken moet worden bepaald aan de hand waarvan dit wordt onderzocht.

Overheidsresultaten worden tot stand gebracht in een complexe interne en externe omgeving. Deze omgeving wordt gekenmerkt door afhankelijkheden en beperkingen in de hoeveelheid invloed die kan worden uitgeoefend. Op de interne omgeving kan meer invloed worden uitgeoefend dan op de externe omgeving. Ten opzichte van de externe omgeving bestaat dus een hogere mate van afhankelijkheid.

Moynihan en Pandey stellen dat een aantal factoren succesverhogend zijn voor het focussen op resultaten. Terpstra en Havinga onderscheiden verschillende stijlen van decentrale sturing waarmee overheidsresultaten kunnen worden gerealiseerd. Vanuit deze beide invalshoeken wordt een element geselecteerd die nader wordt bestudeerd in dit onderzoek.

Eenzijds wordt de aard van de doelstellingen (eenduidig of niet-eenduidig) geselecteerd. Anderzijds wordt de stijl van decentrale sturing (managerial of bureaucratisch) geselecteerd. Deze beide factoren spelen een belangrijke rol bij een veranderende overheid naar meer resultaatgerichtheid.

Met de keuze voor deze factoren wordt zowel een factor uit de interne als uit de externe omgeving geselecteerd. De eenduidigheid van doelstellingen wordt gezien als een onderdeel van de interne omgeving omdat een organisatie haar eigen doelstellingen formuleert en daarbij in mindere mate afhankelijk is van de omgeving. De stijl van decentrale sturing wordt gezien als een onderdeel van de externe omgeving omdat de wijze van sturing in een specifiek beleidsveld meestal niet zelf kan worden bepaald. Een voorbeeld hiervan is veranderende wetgeving op nationaal niveau die van invloed zijn op de uitvoering op lokaal niveau. Een gemeente kan een verandering in deze stijl niet of minder beïnvloeden.

Met een onderscheid naar deze factoren kan worden bepaald wat hiervan de invloed is op de wijze van gebruik van de Deming-cirkel. Na de analyse van de uitkomsten kan mogelijk gesteld worden dat de wijze van gebruik van de Deming-cirkel in meer of mindere mate kan worden beïnvloedt. Wanneer

bijvoorbeeld de eenduidigheid van doelstellingen leidt tot meer resultaatgerichtheid, kan geconcludeerd worden dat een gemeente resultaatgerichtheid eenvoudiger zelf kan realiseren. Wanneer een managerial stijl van decentrale sturing leidt tot meer resultaatgerichtheid kan geconcludeerd worden dat een gemeente resultaatgerichtheid minder eenvoudig kan beïnvloeden. Aangezien de gemeente hiervoor (mede)afhankelijk is van andere overheden of andere externe factoren.

De paragrafen 2.8.1 en 2.8.2 geven inzicht in de samenstelling en het verschil van de factoren die van invloed worden geacht. Het onderscheiden van de samenstelling en het verschil van de factoren is nodig aangezien anders met de uitkomsten van het onderzoek geen verschil in de wijze van gebruik van de Deming-cirkel kan worden vastgesteld.

### 2.8.1 Doelstellingen

Meyers, Riccucci en Lurie (2001) onderschrijven dat eenduidigheid van doelstellingen noodzakelijk is om als organisatie en medewerker effectief te zijn. Zij geven echter ook aan dat het erg moeilijk is om dit te doen, door de complexiteit en de uiteenlopende (en soms tegenstrijdige) belangen in een publieke organisatie.

Gezien de ontwikkeling naar een resultaatgerichte overheid en de genoemde moeilijkheden wordt steeds meer aandacht besteed aan het formuleren van duidelijke doelstellingen. Mogelijk dat zelfs de stelling geldt: als een organisatie effectief wil zijn, moet deze duidelijke doelstellingen hebben. Maar op welke wijze kan een onderscheid in de samenstelling van een doelstelling worden bepaald? Doran (1981) stelt dat zinvolle doelstellingen *SMART* zijn. Veel gemeenten werken volgens het SMART-principe: een doelstelling moet eenduidig zijn. De definitie van eenduidig laat weinig vragen over: een eenduidige doelstelling, is een doelstelling die slechts voor één uitleg vatbaar is.

Om voor dit onderzoek te bepalen of een doelstelling eenduidig of niet-eenduidig is, wordt gebruik gemaakt het SMART-principe. Hieronder worden eerst de onderdelen van het principe verduidelijkt.

**Specifiek:** Gericht op verbeteringen op een specifiek gebied.

**Meetbaar:** Een indicator wordt vastgesteld waarmee vorderingen kunnen worden gemeten.

**Aanwijsbaar:** De mogelijkheid een individu of groep aan te wijzen die verantwoordelijk wordt gesteld voor het behalen van het doel.

**Realistisch:** Vaststellen wat op realistische wijze, gegeven de beschikbare productiemiddelen, kan worden bereikt.

**Tijd-gerelateerd:** Specificeren, in tijd, wanneer de resultaten kunnen en moeten worden bereikt.

De A wordt niet in alle gevallen als aanwijsbaar aangeduid. Schouten (2001) definieert de A bijvoorbeeld als acceptabel als vereiste voor een doelstelling. Ook wordt de A regelmatig gebruikt voor actueel of aanvaardbaar/afgesproken.

Om doelstellingen te classificeren in eenduidig en niet-eenduidig kan de gehele definitie van SMART worden overgenomen. Echter voor dit onderzoek wordt slechts gekeken naar de S, de M, de A en de T. De R wordt buiten beschouwing gelaten bij de verdere bestudering. Dit gebeurt omdat het moeilijk is om te bepalen of een doelstelling realistisch is, omdat dit verregaande inzichten vraagt in de middelen die een organisatie ter beschikking heeft gesteld voor de realisatie van een doelstelling. Om

inzichtelijk te maken wat een “SMAT” doelstelling is, wordt hieronder een voorbeeld gegeven (*Handleiding meetbare doelstellingen*, 2003).

*Het aantal geregistreerde misdrijven in de stad Utrecht moet in 2004 gedaald zijn tot 108 delicten per 1000 inwoners.*

De bovenstaande doelstelling is specifiek omdat duidelijk is dat deze voor de stad Utrecht geldt. Bovenstaande doelstelling is meetbaar omdat deze een indicator (het aantal geregistreerde misdrijven per 1000 inwoners) en een streefwaarde (108) bevat. De doelstelling geeft niet direct aan wie verantwoordelijk is voor het realiseren van de doelstelling, echter is het aannemelijk dat een bepaalde afdeling of medewerker het primaat heeft over het behalen van deze doelstelling. Zodoende is de doelstelling ook als aanwijsbaar te duiden. De laatste vereiste is dat in een doelstelling een tijdshorizon moet zijn bepaald waarbinnen de resultaten behaald moeten worden. De bovenstaande doelstelling is tijdsgebonden omdat is aangegeven wanneer het doel moet zijn behaald, namelijk in 2004. Om het verschil tussen eenduidig en niet-eenduidig nog beter te illustreren wordt ook een voorbeeld gegeven van een niet-eenduidige doelstelling.

*Gemeente X moet een veilige en leefbare gemeente zijn voor haar burgers.*

De bovenstaande doelstelling geeft geen specifieke en meetbare indicator voor een veilige en leefbare gemeente. Dit houdt in dat de doelstelling voor meerdere uitleggen vatbaar is, omdat de begrippen veiligheid en leefbaarheid subjectief zijn. Deze doelstelling is dus niet specifiek en niet meetbaar op basis van de hier bovengenoemde formulering. Daarnaast ontbreekt in de doelstelling de mogelijkheid om een persoon of afdeling verantwoordelijk te houden voor de realisatie van de doelstelling. Dit wordt veroorzaakt door dat niet precies wordt gesteld wat veiligheid en leefbaarheid inhoudt en het niet duidelijk is welke activiteiten tot veiligheid en leefbaarheid leiden. De laatste eis aan een eenduidige doelstelling, gerelateerd in tijd, ontbreekt ook. Wanneer de doelstelling gerealiseerd moet zijn, is onduidelijk.

### **2.8.2 Stijl van decentrale sturing**

Het onderstaande schema geeft inzicht in de verschillen die de twee stijlen van Terpstra en Havinga kennen. Door het weergeven van de verschillen kan de samenstelling voor een specifieke stijl worden bepaald. In het linker gedeelte worden de criteria weergegeven, de tweede (bureaucratisch) en derde (managerial) kolom geven de verschillen weer ten opzichte van de criteria weer.

| Stijl \ Criterium  | Bureaucratisch   | Managerial  |
|--|--|---|
| Overheersend perspectief                                 | Op basis van regels en onpartijdigheid   | Op basis van productiviteit en kostenefficiëntie  |
| Wijze van classificatie van cases, cliënten of problemen | Op basis van wetgeving en regels   | Pragmatische en organisatiekundige overwegingen   |
| Legitimiteit   | Formeel en juridisch: adequate toepassing van regels   | Economisch en managerial: beheersen van kosten en het implementatieproces op basis van efficiëntie  |
| Ideaal imago van de uitvoerende                          | Loyaal aan wetgeving en regels   | Efficiënt en prestatiegericht / scoren op basis van indicatoren   |
| Wijze van supervisie                                     | Op basis van hiërarchie en overeenkomstig met regels   | Controle op basis van doelrealisatie, indicatoren en kwaliteit van de werkzaamheden   |
| Leidinggevende   | (hooggeplaatste) hiërarchische leidinggevende  | Manager   |
| Organisatie type   | Moderne bureaucratie: procedures op basis van wetgeving en richtlijnen   | Productie organisatie: structuur op basis van verdeling van taken en doelstellingen   |
| Aard van de problemen binnen een stijl                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Red tape (overmatige regulering)</li> <li>- Formaliteit en legitimiteit</li> <li>- Moeite om terug te brengen tot speciale omstandigheden / star / rigide</li> <li>- Gebrek aan doelstellingen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Morele, politieke, en professionele waarden ondergeschikt aan het beheersen van de controle en efficiëntie</li> <li>- Risico op juridische ongelijkheid (op basis van efficiëntie overwegingen)</li> </ul> |

Een veelvuldig terugkerend verschijnsel in de bureaucratische stijl zijn regels en wetgeving. Bij de managerial stijl zijn de terugkerende verschijnselen efficiëntie en doelrealisatie. Bij deze stijl wordt met behulp van prestatie-indicatoren en doelstellingen verantwoording afgelegd.

Het bovenstaande dient als afwegingskader, dit houdt in dat met behulp van de verschillen op de genoemde criteria kan worden bepaald of een beleidsveld een bureaucratische of een managerial stijl van decentrale sturing kent. Op basis hiervan kan een keuze worden gemaakt voor de verschillende beleidsvelden die er bestaan op gemeentelijk niveau.

## 2.9 De onderzoeksvragen

Om tot de uiteindelijke beantwoording van de probleemstelling te komen, worden verschillende onderzoeksvragen geformuleerd. De probleemstelling gaat uit van de wijze van gebruik van de Deming-cirkel; de eerste onderzoeksvraag zal dan ook als onderwerp de wijze van gebruik van de cirkel hebben. In paragraaf 2.8 zijn elementen uit de theorie geselecteerd die verder van belang zijn

voor dit onderzoek. Onderzoeksvraag 2 en 3 gaan specifiek in op de twee variabelen die mogelijk van zijn op het gebruik van de Deming-cirkel: de aard van de gemeentelijke doelstellingen en de aard van de stijl van decentrale sturing. Tenslotte zoekt de vierde onderzoeksvraag naar een verklaring voor de andere wijze van gebruik van de Deming-cirkel.

1. Op welke wijze wordt de Deming-cirkel op gemeentelijk niveau gebruikt in de verschillende beleidsvelden?
2. Bestaat er een verschil in de wijze van gebruik van de Deming-cirkel wanneer een onderscheid wordt gemaakt naar beleidsveld op basis van de stijlen van decentrale sturing?
3. Bestaat er een verschil in de wijze van gebruik van de Deming-cirkel wanneer een onderscheid wordt gemaakt naar eenduidige en niet-eenduidige gemeentelijke doelstellingen?
4. Op welke wijze beïnvloedt de aard van de doelstelling en de aard van de decentrale sturing de wijze van gebruik van de Deming-cirkel?

Vanuit de geformuleerde onderzoeksvragen wordt een voorzichtige blik geworpen op de verwachtingen ten aanzien van dit onderzoek. Uiteindelijk moeten de onderzoeksresultaten inzicht geven in de oorzaken van een andere wijze van gebruik van de Deming-cirkel. De oorzaken waarmee rekening wordt gehouden zijn ook terug te vinden in de tweede en derde onderzoeksvraag. De verwachting is dat in de twee te selecteren beleidsvelden de Deming-cirkel op een andere wijze wordt gebruikt. Dezelfde verwachting geldt voor de te selecteren doelstellingen. Wanneer de aard van de doelstelling anders is, wordt verwacht dat dit ook een andere wijze van gebruik van de Deming-cirkel tot gevolg heeft.

## 2.10 Samenvatting en conclusie

Dat er constant een discussie wordt gevoerd over de wijze waarop overheidsdienstverlening moet plaatsvinden, mag duidelijk zijn aan het einde van hoofdstuk 2. Hoofdstuk 2 heeft de ontwikkeling geschetst die de publieke sector doormaakt met de daarbij behorende onderwerpen. Er is inzichtelijk gemaakt welke concepten onderdeel uitmaken van deze discussie, maar ook de praktische wijze waarmee overheidsresultaten worden gerealiseerd. De verschillende onderdelen van het verdere onderzoeksontwerp zijn besproken op basis van theoretische modellen. Zo wordt een onderscheid gemaakt naar de aard van de doelstelling en zijn de stijlen van Terpstra en Havinga uitgebreid beschreven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de verschillende onderzoeksvragen die voortvloeien uit de in hoofdstuk 1 geformuleerde probleemstelling. Voordat wordt overgegaan tot de onderzoeksresultaten, worden in hoofdstuk 3 eerste de methoden en technieken besproken waarmee het onderzoek wordt uitgevoerd. Tevens wordt in hoofdstuk 3 een keuze gemaakt voor wat betreft de verschillende onderzoekscases. Hierbij wordt een selectie gemaakt uit de verschillende stijlen van decentrale sturing en de verschillende soorten doelstellingen.

## Hoofdstuk 3 Onderzoeksmethode: keuzes en technieken

### 3.1 Inleiding

Dit derde hoofdstuk gaat in op de onderzoeksmethode die wordt gehanteerd om uiteindelijk tot de beantwoording van de probleemstelling te komen. De technieken die worden gebruikt en keuzes die worden gemaakt worden nader toegelicht. In eerste instantie worden de onderzoeksvariabelen verder toegelicht, hierbij wordt verder gewerkt op basis van de theoretische uitgangspunten uit hoofdstuk 2. Vervolgens wordt het selectiemodel geconstrueerd op basis van deze variabelen. Dit selectiemodel geldt als kader waarin de verschillende gemeentelijke beleidsvelden zijn te plaatsen. De keuze voor twee beleidsvelden wordt gemaakt uit de door de VNG onderscheiden gemeentelijke beleidsvelden op basis van de kenmerken van de stijlen van decentrale sturing. De beleidsvelden worden vervolgens besproken en hierin worden ook keuzes gemaakt met betrekking tot de doelstellingen. Na de behandeling van de beleidsvelden wordt de overstap gemaakt naar de Deming-cirkel. Specifiek wordt ingegaan op de manier waarop de Deming-cirkel kan worden waargenomen. Met de inzichtelijkheid in het kader van het onderzoek wordt vervolgens overgegaan tot het weergeven van de manier waarop de beoordeling van de wijze van gebruik van de Deming-cirkel kan worden gedaan. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de verwachtingen ten aanzien van de geselecteerde cases.

### 3.2 De onderzoeksvariabelen

Om uitspraken te doen over het gebruik van de Deming-cirkel moet een onderzoekskader worden bepaald. Dit onderzoekskader wordt gevormd door middel van de selectie van twee variabelen. In dit onderzoek wordt gefocust op de stijl van decentrale sturing en de eenduidigheid van doelstellingen: dit zijn de onafhankelijke variabelen (X-variabele). Getoetst wordt op welke wijze deze variabelen invloed hebben op de wijze van gebruik van de Deming-cirkel. De wijze van gebruik van de Deming-cirkel is in dit onderzoek de afhankelijke variabele (Y-variabele).

Babbie (2004) geeft aan dat de X-variabele een aantal waarden (scores) kent, die de waarde (score) bepaalt op de Y-variabele. Met andere woorden: er bestaat variatie op de onafhankelijke variabele. De verwachting is dat deze variatie zorgt voor verschillende uitkomsten op de afhankelijke variabele. Met behulp van deze specificatie kunnen uitspraken worden gedaan over de afhankelijke variabele. De X-variabele bestaat in dit onderzoek uit een tweetal componenten: de X1-variabele en de X2-variabele.

**X1-variabele:** *De stijl van de decentrale sturing.*

**X2-variabele:** *De eenduidigheid van de doelstelling.*

Nu de onafhankelijke variabelen benoemd zijn, moet bepaald worden wat de verschillende scores zouden kunnen zijn van deze variabelen. De X1-variabele kent 2 scores: de stijl van de decentrale sturing is te typeren als bureaucratisch of als managerial. De X2-variabele kent ook 2 scores: de doelstelling is eenduidig of de doelstelling is niet eenduidig. Het verschil in score op zowel de X1- als de X2-variabele kan getypeerd worden als variatie. Deze variatie, is interessant aangezien de verwachting is dat er verschil in uitkomst kan worden waargenomen bij het gebruik van de Deming-

cirkel. Nu de X-variabele en de variatie op de X-variabele zijn bepaald, wordt de Y-variabele weergegeven.

**Y-variabele:** De wijze waarop uitvoering gegeven wordt aan de Deming-cirkel in gemeentelijke organisaties.

In de verschillende beleidsvelden wordt de wijze van gebruik onderzocht en getoetst aan de hand van kenmerken van de X-variabelen. Deze X-variabelen worden in onderstaand model gepresenteerd en vormt zodoende een selectiemodel aan de hand waarvan de beleidsvelden worden geselecteerd. Er wordt weergegeven wat de twee X-variabelen zijn en wat de variatie is op deze X-variabelen.

|  |                  | <b>Stijl van de decentrale sturing</b> |            |
|--|------------------|--|------------|
|  |                  | Bureaucratisch                         | Managerial |
| D<br>O<br>E<br>L<br>S<br>T<br>E<br>L<br>L<br>I<br>N<br>G | Eenduidig        |  |            |
|  | Niet - eenduidig |  |            |

Op basis van het onderscheid in het selectiemodel wordt een keuze gemaakt met betrekking tot de te onderzoeken gemeentelijke beleidsvelden.

### 3.3 Welke gemeentelijke beleidsvelden bestaan er?

Het selectiemodel in de vorige paragraaf laat zien dat er een vergelijkend onderzoek plaatsvindt tussen twee variabelen. Als basis voor de selectie van gemeentelijke beleidsvelden wordt uitgegaan van de indeling zoals deze gehanteerd wordt door de Vereniging Nederlandse gemeenten (VNG)<sup>6</sup>.

*Arbeidsvoorwaarden en Personeelsbeleid, Belastingen, Publieks- en Burgerzaken Cultuur, Europa en internationaal, Gemeentefinanciën, Gemeentelijke dienstverlening, Informatiebeleid, Jeugd, Juridische zaken, Milieu en Water, Onderwijs, Openbare Orde en Veiligheid, Ruimtelijke omgeving, Verkeer en Vervoer, Vreemdelingenzaken en integratie, Werk en Inkomen, Wonen en Economie, Zorg, Welzijn en Sport.*

De keuze om uit te gaan van de beleidsvelden die gehanteerd worden door de VNG hangt samen met vergelijkbaarheid van de beleidsvelden. De VNG is een leidend instituut voor gemeenten in Nederland, zodoende bestaat de veronderstelling dat de beleidsvelden vaak worden gehanteerd in gemeentelijke organisaties. De bovenstaande beleidsvelden kunnen worden geordend naar de variatie die bestaat op de X1-variabele en de X2-variabele. Uiteindelijk moet helder worden welk

<sup>6</sup> Ontleend aan [www.vng.nl](http://www.vng.nl). (geraadpleegd op: 3 juli 2007).



beleidsveld in welk kwadrant van het selectiemodel past. Op basis van de kenmerken van de variabelen wordt een keuze gemaakt uit de bovenstaande beleidsvelden.

### **3.4 Onderzoeksstrategie**

Grofweg zijn er twee soorten onderzoek te onderscheiden. Enerzijds kan een kwantitatief onderzoek worden gehouden; dit soort onderzoek wordt op basis van een groot aantal onderzoekseenheden gedaan. Bij dergelijk onderzoek is het aannemelijker dat de conclusies gegeneraliseerd kunnen worden naar de gehele populatie. Anderzijds kan een kwalitatief onderzoek worden gehouden; dit onderzoek richt zich op één of een aantal onderzoeksobjecten. Het nadeel van kwalitatief onderzoek is dat gevonden conclusies niet gegeneraliseerd kunnen worden. Het voordeel is echter dat dieper kan worden ingegaan op het onderzoeksobject. Zodat uiteindelijk op detailniveau onderzoek kan worden gedaan.

#### **3.4.1 Kwalitatief onderzoek**

Babbie (2004) geeft aan dat een vorm van kwalitatief onderzoek het verrichten van een casestudie is. Er wordt een *case-oriented analysis* uitgevoerd, aangezien in de analyse wordt gefocused op één case met als doel te begrijpen en te verklaren wat daar precies plaatsvindt. In dit onderzoek wordt op detail niveau ingezoomd op de wijze van gebruik van de Deming-cirkel op gemeentelijk managementniveau.

Geurts (1999) noemt het bestuderen van één of een specifiek aantal cases de analyse-eenheden. Een analyse-eenheid bestaat uit verschillende onderdelen; dit zijn de waarnemingseenheden. Om een specifieke case te bestuderen worden verschillende aspecten van de werkelijkheid waargenomen. In dit onderzoek wordt een gemeente onderzocht die de Deming-cirkel hanteert op managementniveau. In deze gemeente wordt aan de hand van een aantal doelstellingen twee beleidsvelden onderzocht.

De keuze om een kwalitatief onderzoek te houden is gebaseerd op het feit dat er slechts weinig onderzoek is gedaan naar de wijze van gebruik van de Deming-cirkel op gemeentelijk niveau in Nederland. Door in eerste instantie een relatief klein onderzoek te doen naar de wijze van gebruik van de Deming-cirkel, kan in een later stadium mogelijk een uitgebreider onderzoek worden gehouden. Door middel van een kwalitatief onderzoek wordt het mogelijk om op detailniveau onderzoek te doen. Dit voordeel is nuttig bij een onontgonnen onderzoeksgebied, omdat daar logischerwijs minder over bekend is.

#### **3.4.2 De keuze voor een gemeente**

In paragraaf 3.2 en 3.3 is de basis gelegd voor de keuze van een gemeente waarin onderzoek wordt gedaan. Het onderzoek naar de invloed van de verschillende soorten stijlen van decentrale sturing en van de verschillende soorten doelstellingen beperkt zich zoals eerder gesteld, tot één gemeente. Dit heeft tot gevolg dat de uitkomsten van dit onderzoek niet generaliseerbaar zijn naar alle gemeenten in Nederland. Daarvoor is de onderzoekspopulatie te beperkt. Er wordt echter wel een verkenning gedaan naar de verschillende wijzen van gebruik van de Deming-cirkel op gemeentelijk niveau in Nederland. De basis hiervoor is gelegd met behulp van eerdere onderzoeken naar resultaatgerichtheid bij de overheid in zijn algemeenheid en gemeenten in het bijzonder.

Het kader voor dit onderzoek wordt gevormd door het al eerder beschreven KO model. De gemeente Nunspeet gebruikt dit model al een aantal jaren als basis voor de bedrijfsvoering. En zoals eerder aangegeven gaat het toepassen van dit model veelal gepaard met de ontwikkeling en het gebruik van prestatie-indicatoren. Met het hanteren van het KO model en het toepassen de Deming-cirkel voldoet de gemeente Nunspeet aan de eerste eis die wordt gesteld om in aanmerking te komen voor het onderzoek. De taken die de gemeentelijke organisatie van Nunspeet moet uitvoeren zijn vergelijkbaar met iedere andere gemeente in Nederland, uiteraard zijn er een aantal accentverschillen. De onderscheiden beleidsvelden van de VNG zijn in elk geval te herleiden naar specifieke afdelingen van de gemeente Nunspeet. De toewijzing van beleidsvelden aan afdelingen, maakt het mogelijk om twee afdelingen te selecteren die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van beleidsvelden die in dit onderzoek zijn te plaatsen.

### **3.4.3 Onderzoeksmethode**

De wijze van gebruik van de Deming-cirkel wordt onderzocht met behulp van verschillende informatiebronnen. Deze bronnen zijn documenten van de gemeente Nunspeet, daarnaast worden ook halfgestructureerde diepte-interviews gehouden met een aantal sleutelfiguren. De basis voor de te houden interviews is een vragenlijst. Deze vragenlijst wordt geconstrueerd op basis van het selectiemodel en de fases uit de Deming-cirkel (zie bijlage 1). Een voordeel van halfgestructureerde interviews is dat tijdens de interviews de ruimte bestaat om dieper in te gaan op een onderwerp uit de vragenlijst.

De halfgestructureerde interviews worden volledig digitaal opgenomen zodat in een later stadium alle respons kan worden teruggevonden. Het feit dat de gesprekken worden opgenomen wordt voordat het interview start, aan de geïnterviewde meegedeeld. Tevens wordt de vraag gesteld of de geïnterviewde bezwaar heeft tegen het maken van opnames. De geïnterviewden krijgen, een aantal dagen voor dat het interview plaatsvindt, enige informatie over het te houden interview zodat een zekere mate van voorbereiding kan plaatsvinden door de geïnterviewden. Tot slot wordt, voordat het interview start, de context van het onderzoek geschetst door de interviewer.

Tijdens de interviews wordt gefocust op een aantal specifieke doelstellingen en de wijze waarop de sleutelfiguren omgaan met én wat de sleutelfiguren doen in de verschillende fases van de Deming-cirkel. Aan de hand van de feedback van de sleutelfiguren en de bestudering van documenten wordt eerst een feitenoverzicht gemaakt (hoofdstuk 4). Op basis van dit overzicht wordt een analyse gemaakt en worden conclusies getrokken (hoofdstuk 5). Deze analyse moet inzicht geven in hoeverre de theoretische verwachtingen in de werkelijkheid zijn waar te nemen.

### **3.4.4 Betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek**

Zoals eerder aangegeven wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van verschillende informatiebronnen. Er wordt gekeken naar nationale wetgeving en regelingen en andere wetenschappelijke onderzoeken. Voor de gebruikte informatie kan worden gesteld dat deze berusten op waarheden en in het geval van wetgeving en regelingen moeten deze zijn vastgesteld door het bevoegd orgaan zodat deze geldig zijn.

Naast deze algemene informatiebronnen baseert dit onderzoek zich op een aantal specifieke gemeentelijke informatiebronnen. Deze informatiebronnen worden slechts gebruikt wanneer deze geldig zijn voor de gemeente Nunspeet. Voor dit onderzoek is het dan ook van belang dat de documenten zijn vastgesteld door het College van Burgemeester en Wethouders of de gemeenteraad van de gemeente Nunspeet. Wanneer het College van B en W en de gemeenteraad deze hebben vastgesteld, kan dit op onderzoek zich hierop baseren.

De validiteit van dit onderzoek komt vooral naar voren bij het bepalen van de operationalisatie van de verschillende variabelen. Deze operationalisatie is noodzakelijk, aangezien gedurende het onderzoek het voor iedereen duidelijk moet zijn wat onder de Deming-cirkel wordt verstaan en uit welke fases de Deming-cirkel bestaat. De operationalisatie is voor zover mogelijk gebaseerd op eerder verschenen publicaties over de Deming-cirkel en op de planning- en controlcyclus. Daarnaast wordt een voortest gehouden met betrekking tot de operationalisatie. Deze voortest houdt in dat bij een andere gemeente met een manager wordt gesproken over de wijze van gebruik van de Deming-cirkel. Op deze wijze wordt een maximale waarborging gegeven aan de methodologische eis van validiteit: wordt er gemeten wat er gemeten moet worden.

### **3.4.5 De beantwoording van de onderzoeksvragen**

De onderzoeksvragen zijn beschreven in hoofdstuk 2. Met het beantwoorden van de onderzoeksvragen moet uiteindelijk een uitspraak worden gedaan over de geformuleerde probleemstelling.

De eerste onderzoeksvraag kan worden beantwoordt aan de hand van het splitsen van de fases uit de Deming-cirkel. Met behulp van het splitsen kunnen de verschillende wijzen van gebruik worden geanalyseerd. Enerzijds gebeurt dit kwantitatief (tellen van het aantal fases), anderzijds gebeurt dit kwalitatief (beoordelen waarop gefocust wordt). Aan de hand van de vijf factoren wordt per case bepaald óf en in welke mate een fase wordt doorlopen. Op deze wijze kan worden vastgesteld of de Deming-cirkel verschillend wordt gebruikt in de twee beleidsvelden.

De tweede onderzoeksvraag tracht een verschil te ontdekken in de wijze van gebruik van de Deming-cirkel wanneer een onderscheid wordt gemaakt naar het soort beleidsveld (managerial of bureaucratisch beleidsveld). Het verschil in beleidsveld wordt bepaald aan de hand van de door Terpstra en Havinga onderscheiden stijlen van decentrale sturing. Het antwoord op deze vraag kan worden gegeven nadat de interviews zijn gehouden. Door een vergelijking te maken tussen de twee beleidsvelden kan worden geconcludeerd óf en op welke wijze de Deming-cirkel (anders) wordt gebruikt.

De derde onderzoeksvraag tracht een verschil te vinden in het gebruik van de Deming-cirkel wanneer een onderscheid wordt gemaakt naar de aard van de doelstelling (eenduidige en niet-eenduidige doelstellingen). De doelstellingen worden onderscheiden aan de hand van het SMAT-principe. Het antwoord op de derde onderzoeksvraag kan worden verkregen aan de hand van de uitkomsten uit de verschillende interviews.

De vierde onderzoeksvraag zoekt naar de invloed van de variabelen op een andere wijze van gebruik van de Deming-cirkel. Het theoretische kader waarbinnen dit wordt geplaatst en aan de hand waarvan dit mogelijk verklaard kan worden zijn enerzijds de aard van de doelstelling (gebaseerd op Moynihan

en Pandey) en anderzijds de stijl van decentrale sturing (gebaseerd op Terpstra en Havinga). Daarnaast kunnen aan de hand van de gevonden data mogelijk andere, niet verwachte, conclusies worden getrokken. Op basis hiervan kan mogelijk een advies worden gegeven aan Nederlandse gemeenten die (willen) werken met de Deming-cirkel om te kunnen sturen op resultaten.

### **3.5 Beleidsveld 1: Werk en Inkomen**

Het eerste beleidsveld dat wordt geselecteerd is het beleidsveld Werk en Inkomen. De basis voor dit beleidsveld is de in 2004 ingevoerde wet Werk en bijstand (WWB). Deze wet wordt uitgevoerd door alle gemeenten in Nederland en zorgt ervoor dat personen onder bepaalde voorwaarden worden voorzien van inkomen door middel van het verstrekken van een bijstandsuitkering.

#### **3.5.1 Werk en Inkomen: een managerial beleidsveld?**

In hoofdstuk 2 is het model van Terpstra en Havinga uitgebreid beschreven. Hierin is een onderscheid aangebracht tussen de verschillende stijlen van decentrale sturing. Deze paragraaf maakt duidelijk waarom het beleidsveld Werk en Inkomen een managerial stijl van decentrale sturing kent<sup>7</sup>.

De WWB vervangt sinds 1 januari 2004 de Algemene bijstandswet, de Wet financiering van de algemene bijstandswet (ABW), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (loaw), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (loaz), de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) en het Besluit in- en doorstroombanen. De WWB heeft als doel: mensen te ondersteunen bij arbeidsinschakeling en het verlenen van bijstand aan diegenen die daar recht op hebben. Het belangrijkste uitgangspunt van de WWB is dat het hebben van werk boven het krijgen van een uitkering gaat. Het doel voor gemeenten is dan ook om mensen via de kortste weg aan werk helpen. Tegenover het verschuiven van het doel van deze sociale zekerheidswet en het vergroten van de verantwoordelijkheid van gemeenten, stelt het Rijk minder regels en meer autonomie in de uitvoering voor gemeenten. Gemeenten krijgen een eigen financiële verantwoordelijkheid voor wat betreft de uitvoering van deze wet. Met deze financiële verantwoordelijkheid voor gemeenten, wordt het doel het beperken van de instroom van mensen en het bevorderen van de uitstroom van bijstandsontvangers bevorderd.

Om de WWB uit te voeren ontvangen gemeenten van het Rijk twee budgetten: een inkomensdeel en een werkdeel. Uit het inkomensdeel moeten de uitkeringen worden betaald en uit het werkdeel moeten de reïntegratieactiviteiten worden betaald. Gemeenten dienen zelf eventuele tekorten op die budgetten aan te vullen. Daar staat tegenover dat overschotten op het inkomensdeel ten goede van de gemeente komen.

Door de bovenbeschreven wijze van financiering, met de daarbij behorende voorwaarden, wordt een (financiële) prikkel gegeven aan gemeenten om te voldoen aan de doelstellingen zoals deze eerder zijn beschreven. Door het geven van een financiële prikkel wordt verondersteld dat dit tot meer resultaatgerichtheid leidt en tot betere resultaten. Met de hervorming van dit beleidsveld, door het

---

<sup>7</sup> Informatie is ontleend aan: [nl.wikipedia.org/wiki/wet\\_werk\\_en\\_bijstand](http://nl.wikipedia.org/wiki/wet_werk_en_bijstand), [www.wwbinvoering.nl](http://www.wwbinvoering.nl), [home.szw.nl](http://home.szw.nl) en de WET van 9 oktober 2003, *Stb.* 2003, 375, houdende vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (*Wet werk en bijstand*).

invoeren van nieuwe wet- en regelgeving, wordt de focus bij de uitvoering verlegd. De verandering die gepaard gaat met de invoering van de WWB heeft er toe geleid dat bestuurders op gemeentelijk niveau specifieke doelstellingen en prestatie-indicatoren hebben geformuleerd met betrekking tot uitstroomcijfers voor de WWB. Er wordt zodoende op een andere wijze dan voorheen sturing gegeven binnen het beleidsveld Werk en Inkomen.

Wanneer wordt teruggekeken op bovenstaande ontwikkelingen, kan een relatie worden gelegd met de kenmerken die Terpstra en Havinga onderscheiden. Hieruit kan het volgende worden geconcludeerd:

- Het is mogelijk om op gemeentelijk niveau uitvoering te geven aan het beleidsveld Werk en Inkomen op basis van productiviteit en kostenefficiëntie.
- Het is mogelijk dat de legitimiteit van de uitvoering wordt gebaseerd op het beheersen van kosten en de implementatie plaatsvindt op basis van efficiëntie.
- Het is mogelijk dat de wijze van supervisie gebeurt op basis van het controleren van het wel of niet realiseren van doelstellingen.
- Het is mogelijk dat er op gemeentelijk niveau juridische ongelijkheid ontstaat, aangezien het voor gemeenten (financieel) aantrekkelijk wordt om aan minder personen een bijstandsuitkering te verstrekken.

De bovenstaande conclusies leiden er toe dat het beleidsveld Werk en Inkomen (in het bijzonder de uitvoering van de WWB) in het eerder beschreven selectiemodel is te plaatsen. Het beleidsveld is op dergelijke wijze hervormd, dat het mogelijk is om het beleidsveld te typeren als een beleidsveld waarop de managerial stijl van decentrale sturing van toepassing is.

### **3.5.2 Selectie van bronnen en dataverzameling**

In het begin van dit hoofdstuk is al aangegeven dat op basis van interviews en een documentenstudie onderzoek wordt gedaan naar de twee beleidsvelden. In deze beleidsvelden moeten gegevens worden verzameld die uiteindelijk bijdragen aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen en de probleemstelling. Het genereren van data vindt plaats op basis van twee soorten informatiebronnen: documenten van de gemeente Nunspeet en interviews met sleutelfiguren.

Eerder is al aangegeven dat van de te selecteren documenten alleen gebruik wordt gemaakt wanneer deze geldig zijn. Dit zorgt voor de waarborging van de juiste gegevens. Geldige documenten zijn in het beleidsveld Werk en Inkomen, die documenten die zijn vastgesteld door het College van B en W en/of de raad van de gemeente Nunspeet. De basis voor veel documenten van de gemeente Nunspeet wordt gevormd door het Collegeprogramma 2006-2010. Het Collegeprogramma is opgebouwd aan de hand van verschillende programma's die te herleiden zijn naar de verschillende beleidsvelden. Programma 1 uit het Collegeprogramma bevat geen doelstellingen die te herleiden zijn naar het beleidsveld Werk en Inkomen of met betrekking tot de WWB.

Een verdere uitwerking van programma 1 vindt plaats in specifiek beleid. Voor dit onderzoek is het WWB beleidsplan 2007 en het WWB beleidsverslag 2006 een belangrijke informatiebron. Dit beleid geeft inzicht in de plannen en doelstellingen voor het beleidsveld Werk en Inkomen voor de komende periode. Daarnaast wordt ook het document *Kengetallen SoZaWe gemeente Nunspeet 2007* gebruikt. Dit document geeft informatie over de verschillende onderdelen van het beleid van de gemeente

Nunspeet. Het gaat in dit document zowel over financiële gegevens als niet-financiële gegevens. Met de niet-financiële gegevens kan inzichtelijk worden gemaakt of beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd. Naast de documentenstudie wordt ook een interview gehouden met de manager die de Deming-cirkel toepast en verantwoordelijk is voor de uitvoering van het WWB-beleid. Dit interview moet vooral inzicht geven in de wijze waarop binnen het beleidsveld Werk en Inkomen de Deming-cirkel wordt toegepast. Dit wordt inzichtelijk gemaakt door tijdens het interview de manager te bevragen over wat deze doet in de verschillende fases. De manager heeft de dagelijkse leiding en draagt in eerste instantie de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van het beleid en het behalen van resultaten.

### 3.5.3 Keuzes met betrekking tot sociale zekerheidsdoelstellingen

De selectie van doelstellingen voor dit beleidsveld vindt plaats op basis van het WWB beleidsplan 2007. Het WWB-beleid van de gemeente Nunspeet is opgebouwd aan de hand van verschillende beleidsonderdelen. In dit onderzoek gaat het om de volgende beleidsonderdelen: arbeidsmarktbeleid, beleid met betrekking tot niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers), personen met een nabestaandenuitkering (Anw-ers) en het minimabeleid. Hieronder worden de geselecteerde doelstellingen gepresenteerd. Wanneer in de documenten een nadere toelichting wordt gegeven over de wijze waarop een doelstelling wordt gerealiseerd, wordt dit ook weergegeven.

| Product / beleidsveld | Doelstelling  | Realisatie door   |
|-----------------------|---|---|
| Arbeidsmarktbeleid    | Werk boven inkomen is het motto van de WWB:<br><ul style="list-style-type: none"> <li>- minder instroom;</li> <li>- een kortere verblijfsduur in de bijstand;</li> <li>- meer uitstroom;</li> <li>- meer doorstroom.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Minimaal 80% van de cliënten in fase 1 met een volledige arbeidsverplichting stroomt een jaar na toekenning van de uitkering uit;</li> <li>- Minimaal 80% van de cliënten in fase 2/3 stroomt binnen een jaar na afronding van het traject/scholing uit;</li> <li>- De producten WorkFirst en WorkFirst plus worden ingezet voor de fase 1, 2 en 3.</li> </ul> |
| Nuggers / Anw-ers     | Beperkte ondersteuning aanbieden aan niet-uitkeringsgerechtigden/Anw-ers bij arbeidstoeleiding  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Goed inzichtelijk wordt gemaakt welk deel van het re-integratiebudget wordt ingezet voor deze doelgroep.</li> <li>- Er worden alleen instrumenten ingezet die direct leiden naar werk, er wordt geen scholing ingezet.</li> <li>- Er wordt een draagkrachtpercentage van 100 gehanteerd voor alle</li> </ul>   |

|              |   |   |
|--------------|---|---|
|              |   | voorzieningen, voor zover het inkomen meer bedraagt dan 120% van het bijstandsniveau. Hierbij wordt de systematiek van de bijzondere bijstand gevolgd.  |
| Minimabeleid | Bevorderen zelfredzaamheid van burgers met een laag inkomen | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitvoering volgens de gemeentelijke verordeningen en beleidsregels.</li> <li>- Nadere uitwerking analyse doelgroepen en niet-gebruik.</li> <li>Opstellen plan van aanpak voorkoming niet-gebruik.</li> </ul> |

De doelstellingen met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid zijn in dit onderzoek te beoordelen als eenduidig. De doelstellingen met betrekking tot nuggers / Anw-ers en het minimabeleid zijn te beoordelen als niet-eenduidig. Met de definitie uit paragraaf 2.8.1 wordt hieronder aangegeven waarom deze classificatie is te geven aan deze doelstellingen.

De eenduidige doelstellingen voldoen aan de eisen uit het eerder beschreven SMAT-principe. De doelstellingen zijn beide namelijk specifiek, aangezien deze gericht zijn op verhoging van de uitstroom van WWB-cliënten. Daarnaast zijn de doelstellingen meetbaar, aangezien het meten van de doelstelling mogelijk is aan de hand van gegevens over het aantal cliënten dat uitstroomt. De eenduidige doelstellingen zijn afkomstig uit het WWB beleidsplan 2007. De afdeling Publiek en Sociaal van de gemeente Nunspeet is verantwoordelijk voor het realiseren van de genoemde doelstellingen. Daarnaast zijn de beide eenduidige doelstellingen gerelateerd in tijd: de beide doelstellingen gelden voor het jaar 2007.

De niet-eenduidige doelstellingen voldoen niet aan alle eisen van het SMAT-principe. De doelstellingen moeten in 2007 gerealiseerd worden, de doelstellingen voldoen hiermee aan de eis van de specificatie in tijd. De uitvoering en realisatie van de doelstellingen vallen onder de verantwoordelijkheid van de afdeling Publiek en Sociaal van de gemeente Nunspeet. Aangezien er een afdeling verantwoordelijk is, kan worden gesteld dat de doelstellingen aan de eis van aanwijsbaarheid voldoen. De doelstellingen zijn echter niet specifiek en meetbaar. Het geven van beperkte ondersteuning is namelijk subjectief. Dat wil zeggen dat het geven van beperkte ondersteuning voor meerdere uitleggen vatbaar is en dat het dus niet duidelijk is wat precies nagestreefd wordt. Daarnaast is het geven van beperkte ondersteuning niet meetbaar, omdat een indicator ontbreekt waarmee de realisatie kan worden gemeten.

### 3.6 Beleidsveld 2: Openbare Orde en Veiligheid

Het beleidsveld Openbare Orde en Veiligheid is een beleidsveld dat na de ramp in Enschede (2000) en de nieuwjaarsbrand in Volendam (2001) nadrukkelijk in de belangstelling staat en extra aandacht krijgt. Zo werd in 2002 het actieprogramma *Naar een veiliger samenleving* opgesteld. Dit eerste actieprogramma had in de jaren daarna nog steeds invloed en er wordt nog regelmatig geëvalueerd

wat de effecten zijn van dit actieprogramma. Een andere belangrijke reden voor de nadrukkelijke belangstelling voor dit beleidsveld is de opkomst en de toename van criminaliteit en overlast<sup>8</sup>. Geconstateerd wordt dat in dit beleidsveld door het Rijk belangrijke extra inspanningen worden verwacht op lokaal niveau. Naast deze sociale veiligheid bestaat het beleidsveld Openbare Orde en Veiligheid ook uit de brandweerorganisatie en de rampenbestrijding. Hieraan ten grondslag liggen bijvoorbeeld de brandweerwet uit 1985 en de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding, maar ook de Regeling Externe Veiligheid Inrichtingen (REVI) en de leidraad operationele prestaties. Ook deze taken, die meer een relatie hebben met fysieke veiligheid, worden onder het beleidsveld Openbare Orde en Veiligheid geschaard.

### **3.6.1 Openbare Orde en Veiligheid: een bureaucratisch beleidsveld?**

Na het duiden van de stijl binnen het beleidsveld Werk en Inkomen, wordt in deze paragraaf de stijl geduid die binnen het beleidsveld Openbare Orde en Veiligheid besloten ligt. Dit vindt plaats aan de hand van de stijlen van Terpstra en Havinga. Het duiden van de stijl kan vanuit twee invalshoeken: enerzijds wordt bepaald welke stijl aannemelijk is gegeven de aard van het beleidsveld. Dit vindt plaats aan de hand van de bevindingen over de implementatie van beleid van Hill en Hupe (2002). Anderzijds wordt gekeken naar de wijze waarop het beleidsveld in de praktijk georganiseerd is.

Vanuit de bevindingen afgeleid van Hill en Hupe kan worden betoogd dat het beleidsveld Openbare Orde en Veiligheid een bureaucratisch beleidsveld is. Het beleidsveld moet voorzien in de veiligheid van de gemeente en haar inwoners. De overheid heeft daarom belang bij een adequate organisatie rondom dit beleidsveld en hecht waarde aan een hoog veiligheidsniveau.

Aangezien de gevolgen bij een niet adequate organisatie grote gevolgen kan hebben, is het aannemelijk dat de overheid op veiligheidsgebied de kans op toeval en fouten wil beperken: de controle en zekerheid bij de implementatie moet groot zijn. Om de controle en zekerheid in het veiligheidsveld te waarborgen wordt de beleidsvrijheid beperkt. Dit wordt gedaan door een bureaucratische stijl van decentrale sturing: het doel en de handelingen zijn in hoge mate bepaald. Er zijn bijvoorbeeld regels rondom de lokale samenwerking met de politie. Daarnaast is de doelstelling ook gegeven: een gemeente moet veilig zijn en er mogen geen rampen voorkomen.

In het beleidsveld Werk en Inkomen is dit anders: hier zijn in mindere mate de handelingen vooraf vastgelegd, maar is het doel wel duidelijk. Het beleid is gericht op uitstroom van cliënten, maar de wijze waarop dit bereikt moet worden is niet specifiek vastgelegd.

Daarnaast kent het gemeentelijke veiligheidsbeleid niet één nationaal kader of één wet die van toepassing is op het lokale openbare orde en veiligheidsbeleid. Er bestaan verschillende wetten (bijvoorbeeld: de Wet elektronische aangifte en de Wet bestraffing veelplegen) die zijn terug te leiden naar het gemeentelijke veiligheidsdomein. Op lokaal is dus geen sprake van één overkoepelende wet of regeling die de veiligheid regelt op gemeentelijk niveau, dit in tegenstelling tot het beleidsveld Werk en Inkomen.

De Brandweerwet (1985) bijvoorbeeld, spreekt zich voornamelijk uit over de taken die een gemeente moet regelen. Als voorbeelden worden genoemd: het regelen van de personeelssterkte en het

---

<sup>8</sup> Ministerie van justitie en ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties. Naar een veiliger samenleving. Den Haag. Oktober 2002.



materieel waarover de gemeentelijke brandweer moet beschikken. De genoemde taken in de brandweerwet zijn een goed voorbeeld van gemeentelijke beleidsuitvoering op basis van wetgeving en regels. Ook in het kader van sociale veiligheid (bijvoorbeeld op het gebied van leefbaarheidsbeleving van burgers) bestaat er geen (directe) financiële prikkel voor gemeenten om beter te presteren. De veiligheidsbeleving van burgers wordt in veel gemeenten onderzocht door middel van enquêtes. Wanneer de uitkomsten beter of slechter worden, heeft dit dus niet tot gevolg dat een gemeente meer of minder geld ontvangt. Dit is in tegenstelling tot het beleidsveld Werk en Inkomen, wel een gevolg van beter of slechter presteren.

Het belangrijkste verschil ten opzichte van het beleidsveld Werk en Inkomen is het ontbreken van (directe) financiële prikkels bij goed presteren door gemeenten in het beleidsveld Openbare Orde en Veiligheid. Het toetsen van het functioneren van een gemeente vindt bijvoorbeeld plaats door het houden van brandweer-audits. Er is echter geen financiële prikkel die moet leiden tot een betere prestatie door gemeenten. Een logische uitvoering binnen dit beleidsveld is dan ook het correct toepassen van regels en wetten op veiligheidsgebied: één van de kenmerken van de bureaucratische stijl. Een voorbeeld is de norm (uitruktijd) die bestaat voor de gemeentelijke brandweer met betrekking tot de opkomsttijd in geval van een incident. Dit is een wettelijke norm die gericht is op een specifiek resultaat. Hieraan wordt echter geen financiële prikkel gekoppeld voor het realiseren van de norm.

Met de weergave van de verschillende regelingen en wetgeving die van toepassing zijn op het lokale veiligheidsbeleid, wordt geïllustreerd dat er in de dit beleidsveld een hoge mate van organisatie en controle bestaat. In veel mindere mate is bij deze wetgeving sprake van gegeven doelstellingen, zoals dat in het beleidsveld Werk en Inkomen wel het geval is. Het doel en de handelingen zijn in dit beleidsveld in hoge mate gegeven of anderszins georganiseerd. In termen van Hill en Hupe kan dan ook gesteld worden dat de wijze van uitvoering van beleid in dit beleidsveld bureaucratisch is.

### **3.6.2 Selectie van bronnen en dataverzameling**

Ook in het beleidsveld Openbare Orde en Veiligheid worden voor dit onderzoek verschillende bronnen gebruikt. Enerzijds gelden gemeentelijke documenten als bron, anderzijds geldt een interview als bron voor het onderzoek. De gemeentelijke documenten geven voornamelijk inzicht in de doelstellingen en activiteiten van de gemeente Nunspeet. De basis voor de doelstellingen op het gebied van (integrale) veiligheid zijn gebaseerd op programma 6 Veiligheid uit het Collegeakkoord van de gemeente Nunspeet. Daarnaast bestaan verschillende aanvullende beleidsplannen die inzicht geven in de deelgebieden van Openbare Orde en Veiligheid. Het onderzoek richt zich op een aantal doelstellingen uit het Collegeakkoord, de Nota Integrale Veiligheid 2007-2011 en het Brandweerbeleidsplan.

Naast de documenten wordt ook een interview gehouden met de manager die verantwoordelijk is voor veiligheidsbeleid. Onder deze verantwoordelijkheid valt de uitvoering van plannen en activiteiten om doelstellingen te realiseren. Ook in dit beleidsveld worden de principes uit de Deming-cirkel toegepast.

### **3.6.3 Keuzes met betrekking tot veiligheidsdoelstellingen**

Het beleidsveld Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Nunspeet is opgebouwd aan de hand van verschillende onderdelen. In dit onderzoek gaat het om de volgende beleidsonderdelen: veiligheidsbeleving, bereikbaarheid van woningen in het buitengebied, brandweer/brandveiligheid en

veiligheid in zijn algemeenheid. Hieronder worden de doelstellingen weergegeven die voor dit onderzoek zijn geselecteerd.

| Product / beleidsveld                | Doel(stelling)  | Realisatie door   |
|--------------------------------------|---|---|
| Veiligheidsbeleving (algemeen)       | In 2009 is het cijfer dat burgers geven aan leefbaarheid een 8,4. | Leefbaarheidsmonitor veiligheidsgevoel (Lemon)  |
| Bereikbaarheid woningen buitengebied | Realisatie paaltjes met reflecterende huisnummers in 2008         |   |
| Brandveiligheid / brandweer          | Uitvoeren van periodieke controles op gebruiksvergunningen        |   |
| Veiligheid (algemeen)                | Het verbeteren van de veiligheid door afstemming en samenwerking. | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Afname van de criminaliteit en overlast;</li> <li>- Verbetering van het toezicht op de naleving en handhaving van de regels;</li> <li>- Een organisatie die gericht is op het voorkomen en bestrijden van onveilige situaties.</li> <li>- Ook is er veel aandacht voor het vergroten van de veiligheidsgevoelens.</li> </ul> |

De doelstellingen uit het beleidsveld Openbare Orde en Veiligheid zijn ook te onderscheiden naar eenduidig niet-eenduidig. De doelstellingen met betrekking tot de veiligheidsbeleving en de bereikbaarheid van de woningen in het buitengebied, zijn beide eenduidig. Dit omdat ze beide zijn gericht op een verbetering een specifiek gebied. De eerste doelstelling houdt in dat de leefbaarheid gewaardeerd wordt met een 8,4. De tweede doelstelling houdt in dat paaltjes worden geplaatst in het buitengebied van de gemeente Nunspeet. Beide doelstellingen voldoen ook aan de eis van meetbaarheid. De eerste doelstelling wordt gemeten met behulp van een onderzoek onder burgers, hierbij is de indicator een 8,4. De tweede doelstelling kan worden gemeten door het vaststellen van het aantal paaltjes dat geplaatst is. De beide doelstellingen vallen onder de verantwoordelijkheid van de afdeling bestuur van de gemeente Nunspeet. Doordat het duidelijk is welke afdeling verantwoordelijk is, wordt voldaan aan de eis van aanwijsbaarheid. De laatste eis, tijd-gerelateerd, is ook aanwezig: de eerste doelstelling moet in 2009 gerealiseerd zijn, de tweede doelstelling in 2008.

De doelstellingen met betrekking tot de brandveiligheid en de veiligheid in zijn algemeenheid zijn niet-eenduidig. De beide doelstellingen vallen onder de verantwoordelijkheid van de afdeling Bestuur van de gemeente Nunspeet. De beide doelstellingen voldoen aan de eis van aanwijsbaarheid. De beide doelstellingen zijn niet specifiek en meetbaar, aangezien het niet duidelijk is wat er wordt verstaan onder periodieke controles en wat een verbetering van de veiligheid is. De doelstelling met betrekking tot de verbetering van de veiligheid wordt wel verder gespecificeerd, echter deze specificatie is nog niet duidelijk genoeg. Het is bijvoorbeeld onduidelijk welke criminaliteit en overlast wordt bedoeld en met hoeveel de criminaliteit en overlast moet afnemen. De eis van meetbaarheid ontbreekt ook, aangezien een indicator ontbreekt waarmee vorderingen kunnen worden gemeten. Ook is het voor beide doelstellingen niet duidelijk wanneer deze gerealiseerd moeten zijn: de doelstelling is niet gerelateerd aan tijd.

### 3.7 Het waarnemen van de Deming-cirkel

De planning- en controlcyclus dient als basis om de wijze van gebruik van de Deming-cirkel te onderzoeken. Deze cyclus is een voortschrijdend samenhangend besluitvormingsproces, gericht op de uitvoering van beleidsdoelen (Bonnema, 2001). In essentie wordt hier de monitoring van de voortgang en realisatie van doelstellingen bedoeld. Zoals Bonnema ook aangeeft: de planning- en controlcyclus is een jaarlijks terugkerende cyclus waarbij een (her)oriëntatie plaatsvindt op voorgenomen beleid, waardoor het mogelijk wordt beleidsdoelen bij te stellen indien de evaluatie van de uitvoering van het beleid daartoe aanleiding geeft.

In de bovenstaande definitie wordt de functie van de planning- en controlcyclus duidelijk aangegeven. Hiermee is een link te leggen naar de Deming-cirkel: in zowel de Deming-cirkel als de planning- en controlcyclus worden doelen bepaald, er worden activiteiten uitgevoerd en er wordt gecheckt, hierdoor bestaat de mogelijkheid om bij te sturen. Als basis voor de operationalisatie van de Deming-cirkel wordt de planning- en controlcyclus gebruikt. Daarnaast worden specifieke instrumenten toegevoegd die op gemeentelijk managementniveau worden gebruikt om te monitoren of doelstellingen gerealiseerd worden. Onderstaand wordt de operationalisatie weergegeven.

| Demingfases  | Onderwerp   | Waarneembaar / welke instrumenten   |
|--------------|---|---|
| <b>Plan</b>  | Er zijn doelstellingen bepaald.<br>Er zijn plannen geformuleerd.                          | Ja <sup>9</sup>   |
| <b>Do</b>    | Er worden middelen ingezet en activiteiten uitgevoerd om de doelstellingen te realiseren. | Ja<br>Gedeeltelijk<br>Nee   |
| <b>Check</b> | Er wordt structureel managementinformatie verzameld, geanalyseerd en gerapporteerd.       | Ja, door middel van het genereren van informatie over doelstellingen en activiteiten.<br>- Er zijn afspraken over wie dit doet.<br>- Er zijn afspraken over wanneer dit plaatsvindt.<br>- Er zijn afspraken over de mate van herhaling van rapportages.<br>Informatie wordt geanalyseerd<br>Gedeeltelijk<br>Nee |

<sup>9</sup> Bijvoorbeeld in Collegeakkoorden, afdelingsplannen en beleidsnota's. Dit onderdeel van de Deming-cirkel wordt niet waargenomen in de praktijk, aangezien er altijd doelstellingen geformuleerd moeten zijn. De waarneembare uitkomst is dan ook altijd "ja". De reden hiervoor is dat de X-variabele al uit gaat van de aanwezigheid van doelstellingen. De vraag of deze doelstellingen SMART of niet SMART zijn geformuleerd, wordt in dit gedeelte niet getoetst.

|            |   |   |
|------------|---|---|
| <b>Act</b> | Er wordt bijgestuurd wanneer doelstellingen niet zijn gerealiseerd.                               | Ja, door middel van <ul style="list-style-type: none"> <li>- Management- / directierapportages.</li> <li>- Afdelings-, team- en jaarplannen.</li> <li>- Periodieke overleggen.</li> <li>- Terugkoppeling over de resultaten.</li> </ul> Gedeeltelijk<br>Nee |
|            | Doelstellingen, middelen en activiteiten worden geborgd wanneer doelstellingen zijn gerealiseerd. | Ja, door middel van <ul style="list-style-type: none"> <li>- Procesbeschrijvingen</li> <li>- Service Level Agreements</li> <li>- Afdelingsplannen</li> </ul> Gedeeltelijk<br>Nee  |

### 3.8 Het beoordelen van de wijze van gebruik van de Deming-cirkel

Op basis van de operationalisatie in paragraaf 3.7 en de verwachting ten aanzien van het onderzoek, wordt in deze paragraaf beschreven op welke wijze het gebruik van de Deming-cirkel kan worden bepaald. Het bepalen van de wijze van gebruik van de Deming-cirkel kan op verschillende manieren. In dit onderzoek vindt enerzijds een kwalitatieve en anderzijds een kwantitatieve beoordeling plaats. Bij een kwantitatieve beoordeling wordt voornamelijk gefocust op getallen en hoeveelheden, bij een kwalitatieve beoordeling wordt gefocust op de inhoud van een fase.

In eerste instantie wordt waargenomen wat de gemeente Nunspeet doet in een specifieke fase. Deze beoordeling vindt plaats aan de hand van de beschreven instrumenten en komt aan het licht door middel van de interviews. Deze beoordeling is te duiden als een kwalitatieve beoordeling.

Het is mogelijk dat een gemeente slechts één of enkele fases doorloopt. Om deze reden wordt ook het aantal fases dat wordt doorlopen waargenomen. Het bepalen van het aantal fases wordt gedaan door het tellen van het aantal fases. Deze beoordeling is kwantitatief van aard.

Naast het onderscheiden van het aantal en de inhoud van de fases, is het ook interessant om te onderzoeken of er een patroon is te onderscheiden in het gebruik van de Deming-cirkel en hoe dit patroon er uitziet. Wanneer een patroon wordt onderscheiden wordt in eerste instantie gekeken naar het aantal fases dat wordt doorlopen, daarnaast wordt de volgorde bepaald. De volgorde wordt vastgesteld door het maken van een vergelijking met het doorlopen van de Deming-cirkel op de wijze waarop deze bedoeld is. In eerste instantie wordt er gepland, vervolgens vindt de uitvoering plaats, hierna wordt gecheckt en tenslotte wordt bijgestuurd. Om het beoordelen van een patroon te illustreren: een mogelijke waarneming zou kunnen zijn dat na de plan-fase geen activiteiten worden ondernomen, maar dat na verloop van tijd wordt gecheckt op resultaten. Deze beoordeling kan worden gezien als een kwantitatieve beoordeling, omdat er vooral wordt gefocust op het aantal fases en de volgorde in relatie tot het aantal fases.

Een andere beoordelingsfactor is de focus op een bepaalde fase in de Deming-cirkel. Dit is een kwalitatieve beoordeling van de wijze van gebruik. Er wordt naast de inhoud, het aantal en de volgorde, bepaald op welke fase de focus ligt. Het bepalen van de fase waarop het meest gefocust wordt is interessant aangezien er een verschil in de stijl van sturing bestaat in het selectiemodel. De

managerial stijl staat voor een verhoogde focus op efficiëntie en effectiviteit. Mogelijk dat deze focus tot gevolg heeft dat in dit beleidsveld meer gefocust wordt op de check-fase uit de Deming-cirkel.

Een laatste onderscheid dat gemaakt wordt is naar de aard van de informatie in de check-fase. In de check-fase wordt managementinformatie gegenereerd, mogelijk dat er een verschil kan worden geconstateerd in de aard van de informatie die wordt gegenereerd. In de managerial stijl van decentrale sturing wordt er van uitgegaan dat gemeenten meer focussen op het behalen van resultaten. Deze verhoogde focus kan tot gevolg hebben dat er een ander soort of meer informatie wordt verzameld door gemeenten.

Voor de volledigheid worden hieronder de vijf beschreven criteria genoemd waarmee een verschil in de wijze van gebruik van de Deming-cirkel moet worden waargenomen.

- Inhoud van de fases (wat is de inhoud van de fases?)
- Aantal fases (wat is het absolute aantal fases dat wordt doorlopen?)
- Patroon (wat is de volgorde waarin de fases worden doorlopen?)
- Focus (op welke fase wordt het meest gefocust?)
- Soort informatie (is er verschil naar de aard van de informatie?)

Zoals hierboven beschreven is de basis voor het maken van een onderscheid het opdelen van de Deming-cirkel in verschillende fases. Er wordt vervolgens een totaal oordeel gegeven over de wijze van gebruik door middel van kwantitatieve beoordeling en kwalitatieve beoordeling. Een kwalitatieve en kwantitatieve beoordeling garandeert een totaal oordeel over de wijze van gebruik van de Deming-cirkel.

Aan de hand van de vijf criteria wordt het gebruik van de Deming-cirkel beoordeelt. Echter bij deze beoordeling wordt een belangrijk onderscheid aangebracht. Er vindt in eerste instantie een "basisbeoordeling" plaats, deze beoordeling vindt plaats aan de hand van *inhoud*, *aantal* en *patroon*. Vervolgens wordt een nadere beoordeling gegeven aan de hand van *focus* en *soort*. In eerdere hoofdstukken is het kader van dit onderzoek beschreven. Hieruit is naar voren gekomen dat er een tendens is waar te nemen naar meer resultaatgerichtheid. Bij de selectie van de variabelen is hierin ook een bewust onderscheid gemaakt: een case die wordt gestuurd volgens de principes van de bureaucratie en een case die een managerial sturing kent. De Y-variabele kan worden gezien als een instrument voor managers waarmee invulling kan worden gegeven aan een meer resultaatgerichte overheid. Om invulling te geven aan de resultaatgerichte overheid is de verwachting dat er meer waarde wordt gehecht aan managementinformatie, zodat een gemeente in staat is om te sturen. Vanuit deze gedachte is het logisch dat er bij de beoordeling van de wijze van gebruik van de Deming-cirkel speciaal aandacht is voor een verschil in focus en het soort informatie dat wordt verzameld en waarmee wordt gemanaged.

### 3.9 De verwachtingen

In deze paragraaf worden de verwachtingen met betrekking tot de uitkomsten van het onderzoek behandeld. Op basis van het onderscheid in de X-variabelen zijn vier cases geselecteerd, die worden onderworpen aan een nadere bestudering. Voor de cases die zijn geselecteerd worden verschillende

wijzen van gebruik verwacht van de Deming-cirkel. Op basis van de onderscheidende kenmerken op de X-variabelen kunnen de verschillende wijzen van gebruik mogelijk verklaard worden.

### 3.9.1 Verwachtingen ten aanzien van een verschil in de stijl van decentrale sturing

Het beleidsveld Werk en Inkomen wordt gekenmerkt door een managerial stijl van decentrale sturing. Deze stijl van sturing wordt gekenmerkt door een grotere focus op het behalen van resultaten en is gericht op effectiviteit en efficiëntie. Gegeven het voorgaande is de verwachting dat in dit beleidsveld, in vergelijking met het beleidsveld Openbare Orde en Veiligheid, het decentrale management meer aandacht heeft voor het genereren van managementinformatie (check) en op basis hiervan bijstuurt (act). Wanneer deze verwachting wordt gerelateerd aan de probleemstelling en onderzoeksvragen, kan gesteld worden dat, wanneer dit zo is, er sprake is van een andere wijze van gebruik van de Deming-cirkel. Deze andere wijze van gebruik is een gevolg van het feit dat het beleidsveld Openbare Orde en Veiligheid een bureaucratische stijl van decentrale sturing kent. De eerste verwachting is hieronder geformuleerd.

Een managerial stijl van decentrale sturing veroorzaakt een verschil in de wijze van gebruik van de Deming-cirkel op gemeentelijk managementniveau.

### 3.9.2 Verwachtingen ten aanzien van een verschil in de aard van de doelstelling

In paragraaf 3.9.1 is de verwachting ten aanzien van het verschil in beleidsveld geformuleerd. Deze paragraaf beschrijft de verwachting ten aanzien van het verschil in doelstelling. Wanneer doelstellingen niet eenduidig zijn geformuleerd, is het de vraag of het duidelijk is wat het beoogde resultaat moet zijn van overheidsoptreden. Wanneer doelstellingen eenduidig zijn geformuleerd is het voor alle belanghebbenden duidelijk wat gerealiseerd moet worden. Door deze eenduidigheid kan een organisatie of medewerker zich focussen op het behalen van resultaten. Vanuit deze gedachte is de verwachting dat wanneer er eenduidige doelstellingen zijn geformuleerd er meer resultaatgerichtheid bestaat in zowel het managerial beleidsveld als in het bureaucratische beleidsveld. Meer resultaatgerichtheid is waar te nemen door een andere wijze van gebruik van de Deming-cirkel in de onderzoekscases. De veronderstelling is gebaseerd op het feit dat wanneer het vooraf duidelijk is wat de doelstelling is, dit ook eenvoudiger inzichtelijk kan worden gemaakt aan de hand van resultaten en het meten van resultaten (check). Daarnaast is het eenvoudiger om bij te sturen wanneer doelstellingen eenduidig zijn (act), omdat er geen sprake is van onduidelijkheden met betrekking tot de doelstellingen.

Een eenduidige doelstelling veroorzaakt een verschil in de wijze van gebruik van de Deming-cirkel op gemeentelijk managementniveau.

De verwachtingen ten aanzien van de onderzoekscases zijn hierboven geformuleerd. De beide verwachtingen gaan uit van een verschil in de wijze van gebruik van de Deming-cirkel. Op welke wijze de Deming-cirkel kan worden waargenomen is in paragraaf 3.7 beschreven.

## 3.10 Samenvatting en conclusie

Aan het begin van dit hoofdstuk is inzichtelijk gemaakt welke onderzoeksvariabelen een rol spelen in dit onderzoek. Daarnaast zijn de verschillende gemeentelijke beleidsvelden weergegeven. De

combinatie van de onderzoeksvariabelen en de gemeentelijke beleidsvelden in paragraaf 3.5 en 3.6 is uitgemond in de keuze voor twee beleidsvelden die worden onderzocht. In deze paragrafen is tevens duidelijk geworden welke doelstellingen worden onderzocht. Door deze keuzes is een compleet onderzoekskader ontstaan.

Na het bepalen van het onderzoekskader is ingegaan op de te toetsen variabele: de wijze van gebruik van de Deming-cirkel. Om dit mogelijk te maken is in eerste instantie uitgelegd uit welke onderdelen de verschillende fases van de Deming-cirkel bestaat. Nadat dit is beschreven zijn de verwachtingen uitgesproken en beschreven. Als laatste stap in dit onderzoek is weergegeven op welke wijze een verschil in gebruik kan worden bepaald. Hierbij is de relatie gelegd naar het grotere thema binnen dit onderzoek: op welke wijze speelt de Deming-cirkel een rol op gemeentelijk niveau, in de ontwikkeling naar een resultaatgerichte overheid. Bij de behandeling van de analyse van de resultaten zal specifiek worden ingegaan op de relatie tussen de variabelen en het gebruik van de Deming-cirkel.

Het volgende hoofdstuk geeft inzicht in de onderzoeksresultaten die zijn verzameld met behulp van de verschillende documenten en de interviews die zijn gehouden op basis van de keuzes die in dit hoofdstuk zijn gemaakt.

## Hoofdstuk 4 De onderzoeksresultaten

### 4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het selectiemodel beschreven en is de keuze van de beleidsvelden beargumenteerd ook zijn de gemeentelijke doelstellingen gekozen. Hiermee is het “speelveld” van dit onderzoek afgekaderd. Na de afkadering van het speelveld is duidelijk gemaakt op welke wijze de Deming-cirkel kan worden gebruikt.

Dit hoofdstuk zal ingaan op de onderzoeksresultaten. De tweede en derde paragraaf geven een weergave van de beleving van de respondenten over de Deming-cirkel. De vierde paragraaf bevat een overzicht van de onderzoekscases en de geselecteerde doelstellingen. Paragraaf 5 geeft een weergave van de onderzoeksresultaten. Deze onderzoeksresultaten worden weergegeven per onderzoekscases. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting en conclusie.

### 4.2 Het gebruik van de Deming-cirkel in het managerial beleidsveld

In het beleidsveld Werk en Inkomen wordt de Deming-cirkel in eerste instantie ervaren als een instrument waarmee de door het College van B en W gekozen koers kan worden gevolgd. Daarnaast kan met behulp van de Deming-cirkel de voortgang met betrekking tot de gekozen koers geëvalueerd worden. De gekozen koers bestaat uit het periodiek beoordelen van de realisatie van doelstellingen zoals deze zijn geformuleerd. Ook wordt de Deming-cirkel gebruikt om te toetsen of de geldende wetgeving rechtmatig wordt uitgevoerd. Bij het toetsen van de rechtmatigheid wordt de focus niet gelegd op het realiseren van een doelstelling, maar op correcte regeluitvoering. De derde functie van de Deming-cirkel ligt op operationeel niveau. Om het gebruik op operationeel niveau te illustreren wordt een voorbeeld gegeven uit het beleidsveld Werk en Inkomen. In het beleidsveld Werk en Inkomen speelt de Deming-cirkel een rol bij het bepalen van de doelmatigheid van beleid. Dit wil zeggen dat de Deming-cirkel wordt toegepast op beleidsniveau, om te bepalen of de geformuleerde beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd.

### 4.3 Het gebruik van de Deming-cirkel in het bureaucratische beleidsveld

In het bureaucratische beleidsveld wordt de Deming-cirkel in eerste instantie beschouwd als een instrument voor het goed functioneren van een organisatie. Er worden bijvoorbeeld plannen en ideeën geformuleerd, waarbij de Deming-cirkel als uitgangspunt wordt genomen. Vervolgens moet een concrete vertaalslag worden gemaakt naar de praktijk, waarbij ook wordt teruggekeken naar datgene dat eerder is afgesproken. Dit kan worden gezien als *checken*: één van de fases uit de Deming-cirkel. Nadrukkelijk wordt het moment van beoordelen genoemd, hierbij wordt gekeken naar de oorzaak van het niet realiseren van een bepaalde doelstelling. Kan deze oorzaak worden beïnvloedt door de gemeentelijke organisatie of ligt de oorzaak buiten bereik van de organisatie?

De fases uit de Deming-cirkel worden door de respondent niet strikt onderscheiden in de tijd: fases hoeven elkaar niet op te volgen in tijd maar kunnen gelijktijdig worden doorlopen. De respondent geeft aan dat er niet alleen gecheckt wordt in een bepaald jaar, maar dat er gedurende langere tijd constant



wordt gecheckt. De respondent wil met dit voorbeeld benadrukken dat de Deming-cirkel een flexibel en een op de praktijk gericht instrument is.

Bij de toepassing van de Deming-cirkel wordt er vanuit gegaan dat alle medewerkers weten wat de doelstellingen zijn en wat de planning is. Uiteraard onder de voorwaarde dat dit controleerbaar én bij te stellen is. Hierbij is Collegeprogramma het belangrijkste uitgangspunt.

#### 4.4 Overzicht beleidsvelden en doelstellingen

De resultaten uit het onderzoek worden weergegeven aan de hand van de verschillende onderzoescases. Het inzichtelijk maken van de onderzoeksresultaten vindt mede plaats met behulp van de operationalisatie van de Deming-cirkel die is weergegeven in paragraaf 3.7. Deze operationalisatie kent verschillende instrumenten, echter worden niet alle genoemde instrumenten besproken, omdat niet alle instrumenten in de praktijk zijn waargenomen. Voordat wordt overgegaan tot de weergave van de onderzoeksresultaten wordt een overzicht van de doelstellingen gegeven.

| Doelstelling  | Kenmerken |   |   |     | Code |
|---|-----------|---|---|-----|------|
|   | B         | M | E | N-E |      |
| Minimaal 80% van de cliënten in fase 1 met een volledige arbeidsverplichting stroomt een jaar na toekenning van de uitkering uit.   |           | X | X |     | WI-1 |
| Minimaal 80% van de cliënten in fase 2/3 stroomt binnen een jaar na afronding van het traject/scholing uit.   |           | X | X |     | WI-2 |
| Beperkte ondersteuning aanbieden aan niet-uitkeringsgerechtigden/Anw-ers bij arbeidstoeleiding.   |           | X |   | X   | WI-3 |
| Bevorderen zelfredzaamheid van burgers met een laag inkomen.  |           | X |   | X   | WI-4 |
| In 2009 is het cijfer dat burgers geven aan leefbaarheid een 8,4.   | X         |   | X |     | V-1  |
| Realisatie paaltjes met reflecterende huisnummers in 2008.  | X         |   | X |     | V-2  |
| Het verbeteren van de veiligheid door afstemming en samenwerking, door: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Een afname van de criminaliteit en overlast;</li> <li>- Verbetering van het toezicht op de naleving en handhaving van de regels;</li> <li>- Een organisatie die gericht is op het voorkomen en bestrijden van onveilige situaties.</li> <li>- Ook is er veel aandacht voor het vergroten van de veiligheidsgevoelens.</li> </ul> | X         |   |   | X   | V-3  |
| Uitvoeren van periodieke controles op gebruiksvergunningen  | X         |   |   | X   | V-4  |

In bovenstaande tabel wordt eerst de doelstelling weergegeven, waarna per doelstelling wordt benoemd wat de kenmerken zijn. Het eerste onderscheidende kenmerk is de aard van het beleidsveld: bureaucratisch (B) of managerial (M). Het tweede onderscheidende kenmerk is de aard van de doelstelling: eenduidig (E) of niet-eenduidig (N-E). Tot slot wordt de doelstelling gecodeerd. De codes worden in de hierna volgende paragrafen gebruikt bij de verwijzing naar doelstellingen tijdens de weergave van de bevindingen. De behandeling van de onderzoeksresultaten vindt plaats aan de hand van de vier te onderscheiden cases. De vier onderzoekscases staan hieronder weergegeven.

|  |
|--|
| Onderzoekscase I: managerial stijl van decentrale sturing en eenduidige doelstellingen.            |
| Onderzoekscase II: managerial stijl van decentrale sturing en niet-eenduidige doelstellingen.      |
| Onderzoekscase III: bureaucratische stijl van decentrale sturing en eenduidige doelstellingen.     |
| Onderzoekscase IV: bureaucratische stijl van decentrale sturing en niet-eenduidige doelstellingen. |

#### 4.5 De resultaten per onderzoekscase

Paragraaf 4.5 beschrijft de wijze van gebruik van de Deming-cirkel in de vier onderzoekscases. In eerste instantie worden de onderzoekscases uit het managerial beleidsveld besproken, vervolgens worden de onderzoekscases uit het bureaucratische beleidsveld besproken.

##### 4.5.1 Onderzoekscase I: Managerial en eenduidig

Het bepalen van de plannen over een periode en het formuleren van de daarbij behorende doelstellingen vindt plaats in de plan-fase. Het formuleren van eenduidige doelstellingen wordt als een complexe bezigheid ervaren. De doelstelling WI-1 en WI-2 zijn gebaseerd op de huidige economische situatie, beargumenteerd vanuit de veronderstelling dat een bepaald percentage van de WWB-cliënten nooit uitstroomt en het gegeven dat voor de realisatie van de uitstroom van een aantal cliënten meer tijd nodig is.

De plan-fase voor 2007 krijgt daarnaast input op basis van de managementinformatie over 2006. Op grond van het *Beleidsverslag WWB 2006* van de gemeente Nunspeet, kan geconcludeerd worden dat de doelstellingen WI-1 en WI-2 verhoogd zijn van 70% naar 80% uitstroom. De verhoging is gebaseerd op de resultaten die in 2006 zijn gehaald. De resultaten waren voor cliënten in fase 1 ruim boven de doelstelling (85% uitstroom ten opzichte van 70% geformuleerd) en voor cliënten in fase 2/3 onder de doelstelling (60% uitstroom ten opzichte van 70% geformuleerd).

In de do-fase worden activiteiten uitgevoerd en middelen ingezet om doelstellingen uit het beleidsveld Werk en Inkomen te realiseren. De gemeente gebruikt hiervoor het *WorkFirst* en *WorkFirst-plus* programma. Deze programma's worden uitgevoerd door middel van contractuele afspraken met reïntegratiebureaus. In deze programma's worden verschillende middelen ingezet die moeten leiden tot de realisatie van doelstellingen. Voorbeelden van de ingezette middelen zijn: sollicitatietraining en werkstages.

Door de respondent wordt aangegeven dat er voldoende mogelijkheden zijn om resultaten te checken. Het checken gebeurt met behulp van voorjaarsrapportages, najaarsrapportages, single-audits, jaarverslagen van de commissie bezwaar en beroep en managementrapportages. De instrumenten waarmee de check-fase wordt doorlopen zijn ontleend aan de planning- en controlcyclus. Voor het

inzichtelijk maken van resultaten bestaan vaste afspraken met de afdeling Financiën. Deze afdeling zorgt voor informatie op het moment dat het management over het beleidsveld moet rapporteren.

*Interviewer: Over het aanleveren van managementinformatie bestaan vaste afspraken?*

*Geïnterviewde: Ja, met de administratie zijn vaste afspraken. 4 keer per jaar krijg ik de rapportages. Ieder kwartaal, de tweede week, krijg ik deze rapportages. Ik heb dus mijn managementinformatie en ik heb mijn voor- en najaarsrapportage en ik heb mijn jaarverslag. En deze bied ik aan bij de raad. Dan kan de raad precies zien, dit hebben we afgesproken en dit hebben we gehaald.*

**(Fragment uit het interview met de manager van de afdeling Publiek en Sociaal)**

De gegevens waarmee activiteiten en doelstellingen inzichtelijk worden gemaakt, worden periodiek gegenereerd. Afhankelijk van het soort gegevens wordt informatie per kwartaal of per jaar aangeleverd. De gegevens voor deze rapportages worden gegenereerd met behulp van verschillende informatiesystemen: *Civision Werk*, *Civision Inkomen* en *Civision Zorg*. Naast de informatiesystemen van de gemeente, worden doelstellingen ook gecheckt aan de hand van gegevens die niet door de organisatie zelf worden gegenereerd (CBS gegevens).

Het bijsturen van doelstellingen wordt gedaan door middel van gesprekken met beleidsmedewerkers en op basis van managementinformatie. Uiteindelijk komt hieruit naar voren óf bijsturen noodzakelijk is en hoe er bijgestuurd zou moeten worden.

De borging van doelstelling WI-1 en WI-2 vindt plaats in de contracten met reïntegratiebedrijven. Ook is het management betrokken bij de evaluatie van deze contracten. De contracten regelen voornamelijk de uitstroombpercentages en de doorlooptijden. Deze vorm van contracten en contractinhoud kan worden gezien als een voorbeeld van een *Service Level Agreement (SLA)*. Wanneer een doelstelling wordt gerealiseerd, wordt borging ook nagestreefd door middel van een pragmatisch voornemen: het doorgaan op dezelfde wijze.

*Interviewer: Wat doet u in de act-fase als manager bij deze doelstellingen?*

*Geïnterviewde: Niet veel, ik zorg dat de beleidsmedewerkers jaarlijks goede contracten sluiten met de reïntegratiebedrijven en ik volg het niet in de loop van het jaar, dat doe ik in het beleidsverslag. De act bestaat name, voor mij, uit het sturen op managementniveau. En dan is het sturen op de effectiviteit en de kwaliteit van de reïntegratiebedrijven. En dan hoor ik vanzelf wel, of het goed gaat of niet. Uiteindelijk is mijn betrokkenheid en sturing dan geborgd.*

**(Fragment uit het interview met de manager van de afdeling Publiek en Sociaal)**

Daarnaast bestaan vaste afspraken met de afdeling Financiën en ministeries over rapportagemomenten. Deze afspraken dwingen de organisatie om periodiek opnieuw te plannen, met in het achterhoofd: welke doelstelling moet aan het einde van een bepaalde periode bereikt zijn? Deze vaste afspraken zijn een vorm van borging. Wanneer wordt doorgeredeneerd naar de operationalisatie van de Deming-cirkel kan worden gesteld dat dit dicht tegen het instrument procesbeschrijvingen aanligt.

In onderzoekscase I zijn activiteiten waargenomen waaruit geconcludeerd kan worden dat de Deming-cirkel volledig wordt doorlopen. Op basis van de interviews en de verschillende documenten kan

gesteld worden dat duidelijk is wat de doelstellingen zijn en welke activiteiten worden ondernomen om de doelstellingen te realiseren. In de check-fase wordt op verschillende manieren managementinformatie gegenereerd. Met behulp hiervan kan worden bepaald of de doelstellingen zijn gerealiseerd. Voor wat betreft de bijsturing worden overleggen gebruikt waarin de resultaten worden besproken. Daarnaast worden verschillende contracten gebruikt waarin afspraken met derden worden vastgelegd.

De 4 fases uit de Deming-cirkel worden opeenvolgend doorlopen, dit wil zeggen dat deze in de volgorde worden doorlopen zoals deze in de Deming-cirkel zijn voorgeschreven. Er is geen sprake van een afwijkend patroon.

De gemeente is gedeeltelijk afhankelijk van de nationale overheid bij het formuleren van doelstellingen. Voor de realisatie van de doelstellingen kunnen verschillende instrumenten worden ingezet. De gemeente Nunspeet kiest ervoor om met behulp van contracten met reïntegratiebureaus invulling te geven aan zowel de do-fase, als de act-fase. In deze fase bestaat extra aandacht voor de uitvoering, aangezien er vanuit het management wordt gestuurd op de afspraken in deze contracten.

Omdat de doelstellingen eenduidig zijn geformuleerd, is het eenvoudig om de behaalde resultaten duidelijk te maken. Aan de hand van kengetallen worden de resultaten inzichtelijk gemaakt. Het concretiseren van deze resultaten wordt belangrijk geacht, aangezien hierover ook afspraken zijn gemaakt met het College van B en W. Het is te ver gezocht om te stellen dat er sprake is van prestatiebesturing: er is namelijk geen sprake van "straffen en belonen" bij het wel of niet realiseren van de afgesproken resultaten. Daarnaast wordt door het management duidelijk aangegeven dat zij voor het realiseren van de afgesproken resultaten mede afhankelijk is van de nationale, of zelfs de mondiale arbeidsmarkt. Hiermee wordt indirect verwezen naar de vraag of er causaliteit bestaat tussen de ingezette instrumenten en de behaalde resultaten.

Het is moeilijk om aan te geven waar precies de focus ligt, aangezien in alle fases activiteiten worden ondernomen. Er is sprake van een redelijke balans qua focus in deze onderzoekscase. Wanneer een keuze moet worden gemaakt, valt deze op de plan- en de do-fase. Deze keuze wordt gemaakt omdat veel aandacht wordt besteed aan het bepalen van de doelstellingen en welke instrumenten worden ingezet. De resultaten worden in de check-fase inzichtelijk gemaakt, echter wordt de waarde van de uitkomsten genuanceerd door het management: het management is kritisch ten aanzien van het behalen van resultaten, aangezien invloeden vanuit de externe omgeving worden erkend. Daarnaast wordt er niet strikt volgens de principes van prestatiebesturing gestuurd: er ontbreken op afdelings- en medewerkerniveau vormen van "straffen en belonen".

Het laatste criterium aan de hand waarvan de wijze van gebruik van de Deming-cirkel wordt bepaald, is de aard van de informatie. Zoals eerder gesteld is managementinformatie beschikbaar om inzichtelijk te maken of doelstellingen zijn gerealiseerd. Deze managementinformatie is te duiden als gegevens over resultaten van overheidsoptreden. In onderzoekscase I wordt alleen gestuurd op outputdoelstellingen en niet op outcomedoelstellingen.

#### **4.5.2 Onderzoekscase II: Managerial en niet-eenduidig**

In onderzoekscase II zijn doelstellingen geformuleerd die niet eenduidig zijn. Deze onduidelijkheid voor doelstellingen heeft tot gevolg dat het moeilijk is om te bepalen of doelstellingen worden

gerealiseerd. Dit is direct van invloed op het goed kunnen uitvoeren van de check-fase. De oorzaak van het niet-eenduidig formuleren van doelstellingen wordt toegeschreven aan eigen handelen en aan factoren die niet kunnen worden beïnvloedt. Enerzijds worden doelstellingen niet eenduidig genoeg aangeleverd, anderzijds worden vanuit de nationale overheid doelstellingen opgelegd die niet eenduidig zijn. De doelstelling WI-3 is een voorbeeld van een niet-eenduidige doelstelling.

*Interviewer: Product 2.2 (uit het beleidsplan WWB) gaat over Nuggers en ANW'ers: daar zijn een aantal doelstellingen geformuleerd. Het doel is om beperkte ondersteuning te bieden aan niet uitkeringsgerechtigden en ANW'ers bij arbeidstoeleiding. Hoe bent u tot die doelstelling gekomen en hoe doorloopt u vervolgens de verschillende fases uit de Deming-cirkel?*

*Geïnterviewde: Ja, die doelstellingen zijn geformuleerd omdat de Tweede Kamer die doelstellingen heeft geformuleerd en uiteindelijk het Kabinet. Dus wij voeren gewoon uit wat de wet ons opdraagt. Dat zijn dus mensen met een nabestaandenuitkering en dat zijn veelal herintredende inwoners. Nou die hebben wij niet in beeld. Wij voeren de doelstellingen uit op basis van het principe: "wie komt, die krijgt". Dat is 1, ervoor zorgen dat je de productenlijn klaar hebt op het moment dat er een Nuggers of ANW'er langskomt. En we hebben er dit jaar, uit mijn hoofd, 1 keer voorlichting over gegeven en dat is het. We zijn dus niet actief op zoek naar deze mensen.*

**(Fragment uit het interview met de manager van de afdeling Publiek en Sociaal)**

Het realiseren van doelstellingen vindt plaats door het inzetten van middelen. Echter is de inzet van middelen in deze case minder in vergelijking met onderzoekscase I. De middelen die voor WI-3 worden ingezet zijn; het geven van sollicitatietraining en werkruimtebegeleiding.

Bij de weergave van de onderzoeksresultaten uit onderzoekscase I is beschreven op welke wijze resultaatmeting plaatsvindt, wat hiervan de herhalingsfrequentie is, welke informatiesystemen worden gebruikt en hoe de informatie te duiden is. De in de vorige paragraaf weergegeven bevindingen gelden ook voor onderzoekscase II.

De doelstelling het geven van beperkte ondersteuning is multi-interpretabel. De respondent geeft aan dat na het concretiseren van deze doelstelling de check- en de act-fase worden gevolgd. Aangezien na het concretiseren van de niet-eenduidige doelstelling de check- en de act-fase worden doorlopen, kan voor onderzoekscase II ook geconcludeerd worden dat alle fases uit de Deming-cirkel worden doorlopen. Wanneer naar het tweede beoordelingscriterium wordt gekeken, kan worden gesteld dat het aantal fases dat doorlopen wordt 4 is. De volgorde waarin de fases van de Deming-cirkel worden doorlopen, wijkt niet af van de wijze zoals deze bedoeld is.

De focus van het gemeentelijk management is in onderzoekscase II op de plan- en de do-fase. Dit komt doordat de doelstelling is opgedragen door de nationale overheid en het geen lokale, autonoom gekozen doelstelling betreft. Ook de lokale politiek hecht minder belang aan deze doelstelling. Of dit een gevolg is van het feit dat het om een doelstelling gaat die afkomstig is van de nationale overheid of dat het onderwerp überhaupt niet interessant wordt gevonden is niet duidelijk.

Het soort gegevens dat wordt gegenereerd is geen informatie in aantallen of percentages als concrete uitwerking van het maatschappelijk effect. Er wordt informatie gegenereerd over bijvoorbeeld het aantal niet-uitkeringsgerechtigden dat gebruik maakt van sollicitatietraining. Er kan dus worden

aangetoond hoeveel Nuggers en ANW'ers gebruik hebben gemaakt van de middelen die de gemeente beschikbaar heeft gesteld voor deze doelgroep. Het soort informatie is te duiden als outputinformatie. Er wordt in onderzoekscase II, net als in de eerste onderzoekscase, alleen gestuurd op outputdoelstellingen en niet op outcomedoelstellingen.

#### 4.5.3 Onderzoekscase III: Bureaucratisch en eenduidig

Het Collegeprogramma is de basis voor het bepalen en formuleren van doelstellingen in het beleidsveld Openbare Orde en Veiligheid. Vanuit een aantal uitgangspunten en ideeën in het Collegeprogramma worden deze geoperationaliseerd in meetbare doelstellingen. Deze doelstellingen worden vastgelegd in een Nota Integrale Veiligheid. Wanneer een nieuwe Nota Integrale Veiligheid opgesteld moet worden, wordt gekeken naar drie punten. In de eerste plaats naar de uitgangspunten van het Collegeprogramma. In de tweede plaats naar wat in de afgelopen periode is gedaan en tot slot naar de maatschappelijke ontwikkelingen. Vervolgens worden nieuwe plannen gemaakt. Hiermee benadrukt de geïnterviewde dat voor ieder onderwerp een andere termijn geldt voor wat betreft de invulling van de Deming-cirkel.

Doelstelling V-1 gaat uit van een bepaalde waardering van burgers voor leefbaarheid. De respondent geeft aan dat dit een eenduidige doelstelling is, echter wel met hoge abstractiewaarde. Het lijkt concreet en duidelijk te zijn, echter blijft de vraag met welke activiteiten en middelen de leefbaarheidsdoelstelling kan worden gerealiseerd.

Wanneer een dergelijk cijfer geconcretiseerd wordt, moet bepaald worden welke activiteiten een dergelijk cijfer beïnvloeden. Bij deze doelstelling wordt dan ook aangegeven, dat het inkleuren hiervan op beleidsniveau gebeurt. Hiermee wordt bedoeld dat nader wordt bepaald welke activiteiten en middelen bijdragen aan het verhogen van de gewenste waardering van leefbaarheid onder burgers.

Ondanks de abstractheid en de verdere operationalisatie, wordt de eenduidig geformuleerde doelstelling als een duidelijk kader ervaren. Het zorgt ervoor dat alle betrokkenen dezelfde focus hebben en dat de acties gestroomlijnd worden in dezelfde richting.

*Geïnterviewde: Want je kunt zeggen, die 8,4 daar hebben we ons aan geconformeerd en dan gaan we ervoor om dat vast te houden of te verbeteren. Maar dan ga je kijken, welke elementen gaan ervoor zorgen dat mensen zich veilig voelen en hoe kan je dat zo goed mogelijk faciliteren? En dan maak je daar met elkaar, met alle betrokkenen, een zo goed mogelijke inschatting van. En dan ga je vervolgens dat cijfer concretiseren. "volgens ons kunnen we met die en die actie het veiligheidsgevoel van de mensen verbeteren en daar gaan we dan vervolgens op in zetten". De laatste nota veiligheid geeft bijvoorbeeld een hele heldere kijk op de overlegstructuur. Hoe gaan we om met veiligheid in de wijk? Hoe gaan we ervoor zorgen dat mensen hun probleem kwijt kunnen? Hoe gaan we dit weer terugkoppelen? Dat zijn allemaal verbanden en systemen om dat veiligheidsgevoel maar goed te laten zijn.*

**(Fragment uit het interview met de manager van de afdeling Bestuur)**

Doelstelling V-1 wordt gemeten door middel van een onderzoek onder burgers. De gegevens uit het onderzoek zijn te zien als managementinformatie voor de gemeente, aangezien de gemeente aan de hand van deze gegevens kan toetsen of de eerder genoemde doelstelling is gerealiseerd. Uit het

interview blijkt dat deze gegevens worden geanalyseerd, omdat wordt gezocht naar verklaringen voor de uitkomst. Hierbij wordt aangegeven dat het zoeken naar oorzaken gedeeltelijk op basis van inschatting plaatsvindt.

In de check-fase vervolgens is duidelijk op welke wijze dit kan worden gemeten: dit wordt gedaan door middel van een periodiek onderzoek. Op deze manier bestaat duidelijkheid over hoe er wordt gemeten, door wie er wordt gemeten en wanneer er wordt gemeten. Voor wat betreft de act-fase is het niet vooraf duidelijk wat specifiek wordt gedaan. In het geval van de leefbaarheidswaardering is dit te verklaren door de afhankelijkheidsrelatie die bestaat tussen de gebieden Leefbaarheid en Openbare Orde en Veiligheid. Er zijn veel niet-beïnvloedbare factoren die van invloed kunnen zijn op de waardering van leefbaarheid door burgers. Wanneer na de meting inzichtelijk is wat de oorzaken zijn van het niet realiseren van de 8,4 kan pas worden bepaald op welke wijze kan worden bijgestuurd. Evenals in het beleidsveld Werk en Inkomen bestaat ook in dit beleidsveld een onduidelijke causaliteitsrelatie.

*Geïnterviewde: Maar goed, je moet wel beseffen dat de uitkomst van een dergelijk onderzoek niet alleen je eigen inspanning betreft. Want er zijn natuurlijk nog veel meer invloeden. Als er in Amsterdam een terroristische aanslag plaatsvindt, waar wij part nog deel aan hebben, dan gaat het veiligheidsgevoel in zijn algemeenheid 2 punten omlaag.*

**(Fragment uit het interview met de manager van de afdeling Bestuur)**

Wanneer de veiligheidsdoelstelling wordt gerealiseerd (als voorbeeld: de leefbaarheid wordt gewaardeerd met een 9,3) bestaat hierover in eerste instantie tevredenheid. Echter neemt dit niet weg dat heel bewust wordt nagegaan wat de oorzaken hiervan zijn; is het resultaat een gevolg van de inspanningen van de gemeente, of is het bijvoorbeeld een maatschappelijke ontwikkeling? Het veiligheidsonderzoek is wat dat betreft breed en levert zodoende ook andere informatie op. Deze informatie wordt als input gebruikt voor de volgende periode. In het kader van onderhavig onderzoek is te stellen dat met deze informatie bewust gestuurd wordt. Deze informatie bevestigt voor de gemeente dat (gedeeltelijk) de juiste activiteiten zijn ondernomen en dat de juiste middelen zijn ingezet.

Doelstelling V-2 betreft een aantal reflecterende paaltjes dat moet worden geplaatst in 2008. Het onderstaande citaat geeft inzicht in de wijze waarop de doelstelling en de plannen voor deze doelstelling vorm krijgen.

*Geïnterviewde: Er is een andere afdeling die de paaltjes moet gaan plaatsen. Wat ik dan vanuit mijn verantwoordelijkheid doe is dat ik in elk geval met het afdelingshoofd van die betreffende afdeling afstem wanneer die paaltjes erin moeten en dan zorg ik dat er een planning komt.*

**(Fragment uit het interview met de manager van de afdeling Bestuur)**

Wanneer doelstellingen of plannen niet worden gerealiseerd, wordt nagegaan wat hiervan de oorzaak is. Vervolgens wordt een nader voorstel gedaan voor de wijze waarop met dit resultaat moet worden omgegaan. Een gebrek aan capaciteit op de afdeling wordt door de geïnterviewde als voorbeeld genoemd. Na de oorzakenanalyse wordt vervolgens bijgestuurd door middel van het aandragen van

een advies over hoe met deze situatie moet worden omgegaan. Hier worden ook verschillende voorbeelden voor gegeven: uitstellen, afstellen of een andere invulling kiezen.

Voor wat betreft het aantal fases en het patroon kan worden gesteld dat dit in deze onderzoekscase niet verassend is. Het totaal aantal fases (4) wordt doorlopen en daarnaast is er geen afwijkend patroon ontdekt: in eerste instantie wordt gepland, vervolgens vindt de uitvoering plaats, er wordt gecheckt en er wordt bijgestuurd.

De doelstelling gaat gepaard met onzekerheid en niet te beïnvloeden afhankelijkheidsrelaties, hierdoor focust de gemeente op het bepalen van de doelstellingen en de uit te voeren activiteiten. Gezien deze afhankelijkheid, kan worden gesteld dat er een grotere focus bestaat op de plan- en de do-fase, dan op de check- of act-fase.

De doelstellingen in deze case zijn allebei eenduidig, maar er bestaat nog wel een verschil voor wat betreft deze doelstellingen. Op het gebied van de leefbaarheidswaardering wordt gestuurd op outcome (een waardering van de leefbaarheid met een 8,4 door burgers). Het plaatsen van reflecterende paaltjes is in zekere zin ook een maatschappelijk effect. De andere doelstelling, het voornemen om reflecterende paaltjes te plaatsen, is een outputdoelstelling. Deze output moet vervolgens leiden tot een maatschappelijk effect.

In termen van het input-output model kan worden gesteld dat er sprake is van twee soorten doelstellingen in deze onderzoekscase. De leefbaarheidswaardering kan worden gezien als een doelstelling die geformuleerd is als een outcomedoelstelling en realisatie van reflecterende paaltjes kan worden gezien als een outputdoelstelling.

Wanneer onderzoekscase III wordt vergeleken met onderzoekscase I en II bestaat er een opvallend verschil. Waar in onderzoekscase I en II wordt gestuurd met behulp van outputinformatie, wordt in onderzoekscase III gestuurd met behulp van output- en outcome-informatie.

#### **4.5.4 Onderzoekscase IV: Bureaucratisch en niet-eenduidig**

De doelstellingen in de vierde en laatste onderzoekscase zijn niet eenduidig van aard. De doelstellingen in deze case zijn geformuleerd in algemene zin: het verbeteren van de veiligheid. Deze algemene doelstelling wordt nagestreefd met behulp van verschillende niet-eenduidige subdoelstellingen, zoals de doelstelling "het periodiek uitvoeren van controles op gebruiksvergunningen". De doelstellingen en plannen zijn dan wel geformuleerd in deze case, echter is het niet op voorhand duidelijk wat wordt nagestreefd. Wat wordt bijvoorbeeld onder periodiek verstaan?

Om wel gericht te werk te kunnen gaan wordt aangegeven dat op basis van deze algemene doelstellingen een normenkader wordt bepaald, zodat ook de middelen en activiteiten kunnen worden bepaald die moeten bijdragen aan de realisatie van deze doelstellingen.

De ontwikkeling van dit normenkader gebeurt echter pas nadat de algemene doelstelling is vastgesteld. De respondent geeft aan dat dit komt omdat in de praktijk vaak uitgangspunten worden geformuleerd. Deze uitgangspunten zijn vrij algemeen, waarna vervolgens een concretiseringslag wordt gemaakt. Daarnaast is de tijdsdruk van invloed en wordt er belang gehecht aan enige flexibiliteit. Wanneer eenduidig wordt vastgelegd wat de komende vier jaar de doelstelling is, wordt de discretionaire ruimte verkleind om bijvoorbeeld in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen.



*Interviewer: En hoe kiest u richting bij een niet-eenduidige geformuleerde doelstelling?*

*Geïnterviewde: Nou dat probeer ik concreet vorm te geven. Hoe formuleer ik dat in concrete actiepunten en hoe kunnen we daar een eigen normenkader in aanbrengen. En dan ga ik vervolgens kijken: voldoen we aan dat normenkader? En wat zijn hier de resultaten van? (...) Dat is de intentie uit het Collegeprogramma, zo hebben we dat vertaald om dat in te vullen en om bepaalde redenen kunnen we daar niet aan voldoen.*

**(Fragment uit het interview met de manager van de afdeling Bestuur)**

Terugkijkend naar de doelstellingen die zijn geselecteerd voor dit onderzoek kan worden aangegeven dat de doelstelling met betrekking tot het verbeteren van de veiligheid in eerste instantie geen duidelijkheid geeft. Aangegeven wordt dat deze algemene doelstellingen een concretisering nodig hebben. Er zijn in eerste instantie slechts uitgangspunten geformuleerd: het terugdringen van criminaliteit en de afname van overlast. Om deze nadere doelstellingen te realiseren is de gemeente afhankelijk van de politie qua uitvoering (inzet van middelen en activiteiten). Maar ook voor wat betreft informatie over het wel of niet realiseren van deze doelstellingen. Afgezien van het feit dat de integrale veiligheidsnota inzicht geeft in samenwerkingsverbanden, komt de uitvoering van de doelstellingen voor rekening van de politie. De gemeente is deelnemer van de overlegstructuren, maar er vindt door de gemeente geen inzet van middelen of uitvoering van activiteiten plaats.

Voor doelstelling V-3 worden activiteiten ondernomen en middelen ingezet: de inzet van het straathoekwerk en de inzet van de politie. Het meten en inzichtelijk maken van de niet-eenduidige doelstelling V-3 is erg complex. Na het bepalen van de inkleuring door middel van een normenkader, wordt gerapporteerd over de resultaten met betrekking tot deze normen. Op basis van managementinformatie wordt een nadere analyse gemaakt. Bij deze analyse komt aan de orde of de gewenste resultaten zijn gehaald en wat de oorzaken zijn als doelstellingen niet worden gerealiseerd. Het meten van doelstelling V-3 gebeurt met behulp van gegevens uit de leefbaarheidsmonitor en aan de hand van gegevens van de politie. Voorbeelden van deze gegevens zijn cijfers over criminaliteit en overlast.

*Interviewer: (...) Daar wordt de doelstelling genoemd: het terugdringen van de feitelijke aantasting van veiligheid en het verkleinen van veiligheidsrisico's. Een niet echt eenduidige doelstelling. Hoe gaat u hiermee om als manager?*

*Geïnterviewde: Dat wordt weer een concretiseringslag maken. De cijfers die je daarbij nodig hebt, worden dan met name door de politie geleverd en een deel uit de veiligheidsmonitor. Maar zoals de Nota Integrale Veiligheid nu is opgesteld, gaat het ook met name om de overlegstructuren binnen de veiligheid goed weg te zetten. (...) Maar dat geeft nog niet gelijk een antwoord op de doelstellingen die je zo juist aankaart: wordt de criminaliteit minder? Dus daar moeten we nog wel een slag maken.*

**(Fragment uit het interview met de manager van de afdeling Bestuur)**

De act-fase, voor wat betreft de doelstelling op het gebied van veiligheid, wordt voornamelijk ingevuld door een analyse van de cijfers in verschillende overleggen. Dit vindt plaats in samenwerking met de politie.

*Geïnterviewde: Bijvoorbeeld politiecijfers over een bepaalde periode. Die ijkpunten worden weer vertaald in beleid en plannen, maar je hoeft niet altijd beleid te hebben. Je kunt ook met je gezond verstand denken: nou, jongens dit valt ons op. Laten we eens bij elkaar gaan zitten en hoe gaan we dat vertalen en gelijk implementeren. Dat is zeg maar meer, de praktische variant van de Deming-cirkel, die dus eigenlijk altijd aanwezig is in je praktische bedrijfsvoering. Opvallende cijfers met elkaar er uit te pikken en dat probeert op te lossen.*

**(Fragment uit het interview met de manager van de afdeling Bestuur)**

Doelstelling V-4 wordt gerealiseerd door het uitvoeren van controles in objecten die vergunningplichtig zijn. Complementair aan deze controles is het sanctiebeleid van de gemeente. Het sanctiebeleid is een middel dat uiteindelijk bijdraagt aan het verhogen van de (brand)veiligheid van objecten. De doelstelling om periodieke controles uit te voeren wordt geconcretiseerd nadat de algemene doelstelling is vastgesteld. Onderstaand citaat geeft inzicht in de wijze waarop de do-fase wordt ingevuld.

*Geïnterviewde: Want die doelstelling is weer heel abstract: doe je dat dan 1 keer in de 10 jaar? 1 keer in de 15 jaar? Dat beleid is vastgesteld zoals wij dat hebben voorgesteld. En op deze manier wordt het abstracte uitgangspunt ingekleurd via dit beleid. Dat wordt dan ook zo uitgevoerd door onze preventist. Er zijn nog een heleboel vraagtekens die openstaan wanneer je die algemene doelstelling formuleert. Dus dat hebben we bijvoorbeeld ook weer ingekleurd door een beleidsnotitie te schrijven aan het College, waarin een bepaalde wijze van uitvoering wordt aangedragen. We hebben daarbij aangesloten bij een ministeriele regeling. Waarbij ook wordt aangegeven wat de intensiteit is en wat de normtijden voor de controles zijn.*

**(Fragment uit het interview met de manager van de afdeling Bestuur)**

De check-fase kan voor doelstelling V-4 op een adequate wijze worden ingevuld. Voor wat betreft de managementinformatie op het gebied van gebruiksvergunningen kan met behulp van eigen systemen worden gerapporteerd. Er wordt gebruik gemaakt van een informatiesysteem van de brandweer. Dit informatiesysteem geeft inzicht in verschillende aspecten die van belang zijn bij doelrealisatie: het totaal aantal objecten, het totaal aantal uitgevoerde controles en het aantal controles waarbij gebreken zijn geconstateerd. Op basis van deze gegevens wordt een jaarverslag opgesteld waarin het aantal objecten met een vergunningplicht wordt gerapporteerd en het percentage objecten dat brandveilig is bevonden tijdens de uitgevoerde controles.

*Interviewer: En als u het nog concreter maakt in dit voorbeeld, op het gebied van managementinformatie. Ik weet niet of er een managementinformatiesysteem bestaat? Over het aantal objecten? En wat voor controles er moeten worden uitgevoerd? Wat rapporteert een medewerker dan aan u?*

*Geïnterviewde: Ik krijg een totaalinzicht over de objecten en de controle daarvan. We hebben nu de afspraak staan dat we in januari de balans helemaal opmaken. Dan willen we een jaarverslag maken met nieuw afgegeven gebruiksvergunningen, maar ook de controle van de afgegeven gebruiksvergunningen. Dat gaan we in het jaarverslag wegzetten, gerelateerd aan het beleid dat door het College is vastgesteld. We hebben zoveel objecten, we hebben zoveel controles gehad, dat is geconstateerd: 80% was allemaal in orde, 10% hebben we verzocht om binnen een half jaar aanpassingen te doen. En zo proberen we verantwoording te geven. Zodat ook de politiek voelt hoe het daarmee loopt.*

**(Fragment uit het interview met de manager van de afdeling Bestuur)**

Op basis van het bovenstaande citaat ontstaat de indruk dat de check-fase nog in ontwikkeling is. Er bestaan geen vaste afspraken met de afdeling Financiën van de gemeente over het genereren en aanleveren van managementinformatie, zoals in de eerdere cases. De respondent geeft aan dat met de realisatie van het nieuwe Brandweerbeleidsplan een eerste aanzet is gegeven om managementinformatie te gaan genereren, aangezien het beleidsplan duidelijk maakt wat de komende tijd op de agenda staat.

De act-fase wordt voor wat betreft de controles op gebruiksvergunningen is nog niet ingevuld aangezien het beleid relatief nieuw is. Er wordt door de manager specifiek aangegeven dat voor deze doelstelling nadrukkelijk de do-fase aan de orde is. Aan het einde van het jaar wordt door middel van het jaarverslag een stand van zaken gepresenteerd.

Bovenstaand is weergegeven wat de inhoud is van de verschillende fases uit de Deming-cirkel voor de beide doelstellingen uit onderzoekscase IV. Gesteld kan worden dat voor doelstelling V-3 de do-fase niet wordt uitgevoerd door de gemeente: de politie voert de belangrijkste taken uit. Het doorlopen van de fases vindt plaats in de normale volgorde: er is geen afwijkend patroon waargenomen. Voor doelstelling V-3 wordt de do-fase niet uitgevoerd. Voor doelstelling V-4 wordt de act-fase niet doorlopen.

De focus op een bepaalde fase van de Deming-cirkel is in deze onderzoekscase moeilijk te bepalen. Voor wat betreft de doelstelling op het gebied van veiligheid ligt de focus op de plan- en de do-fase. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat de doelstellingen niet eenduidig zijn, maar ook speelt het feit mee dat in de uitvoering de voornaamste taak is weggelegd bij de politie. Daarnaast speelt de mate waarin een doelstelling kan worden beïnvloed mee: de mate van beïnvloeding is minimaal. De verminderde focus op managementinformatie is mogelijk te verklaren aan de hand van afhankelijkheidsrelaties.

De focus bij de controles op gebruiksvergunningen ligt duidelijk op de plan- en do-fase. Dit komt doordat recent is gekozen voor een nieuwe aanpak en er aan het einde van 2008 pas managementinformatie wordt gegenereerd. Hierdoor is het voor het management ook nog niet mogelijk om bij te sturen; de act-fase is in zijn geheel niet aan de orde.

Het soort informatie dat wordt gegenereerd en waarmee wordt gestuurd is in termen van het input-output model als volgt te duiden: enerzijds wordt gebruik gemaakt van outputcijfers (aantal controles en aantal "overtreders"), anderzijds wordt gebruik gemaakt van outcome-cijfers (overlastcijfers en criminaliteitscijfers). Geconcludeerd kan worden dat in elk geval gefocust wordt op informatie die inzicht geeft in een resultaat als gevolg van overheidshandelen. Voor wat betreft de gebruiksvergunningen worden resultaten gepresenteerd door middel van outputcijfers. Er zijn doelstellingen geformuleerd naar aantallen controles en doorlooptijden voor deze controles. Op de verschillen en de gevolgen met betrekking tot het onderscheid naar output en outcome wordt in een later stadium teruggekomen.

#### 4.6 Samenvatting en conclusie

In de bovenstaande paragrafen is per beleidsveld beschreven wat er gebeurt tijdens de verschillende fases in de Deming-cirkel. Als afsluiting van dit hoofdstuk wordt een samenvatting gegeven van de gevonden onderzoeksresultaten. Dit wordt schematisch gedaan aan de hand van de onderscheiden variabelen en de verschillende fases uit de Deming-cirkel.

|              | Werk en Inkomen - managerial  |   | Openbare Orde en Veiligheid - bureaucratisch  |  |
|--------------|---|---|---|--|
|              | Eenduidige doelstellingen<br>W-1 en W-2   | Niet-eenduidige doelstellingen<br>W-3 en W-4  | Eenduidige doelstellingen<br>V-1 en V-2   | Niet-eenduidige doelstellingen<br>V-3 en V-4   |
| <b>Plan</b>  | Ja, er zijn doelstellingen bepaald en plannen geformuleerd.   | Ja, er zijn doelstellingen bepaald en plannen geformuleerd.   | Ja, er zijn doelstellingen bepaald en plannen geformuleerd.   | Ja, er zijn doelstellingen bepaald en plannen geformuleerd.  |
| <b>Do</b>    | Ja, er worden middelen ingezet en activiteiten uitgevoerd om de geformuleerde doelstellingen te realiseren. | Ja, er worden middelen ingezet en activiteiten uitgevoerd om de geformuleerde doelstellingen te realiseren. | Ja, er worden middelen ingezet en activiteiten uitgevoerd om de geformuleerde doelstellingen te realiseren. | Ja en nee, alleen voor doelstelling V-4 worden door de gemeente middelen ingezet en activiteiten ondernomen. |
| <b>Check</b> | Ja, er wordt management informatie verzamelt, geanalyseerd en gerapporteerd.                                | Ja, er wordt management informatie verzamelt, geanalyseerd en gerapporteerd.                                | Ja, er wordt management informatie verzamelt, geanalyseerd en gerapporteerd.                                | Ja, er wordt management informatie verzamelt, geanalyseerd en gerapporteerd.                                 |
| <b>Act</b>   | Ja, er wordt bijgestuurd en er wordt geborgd wanneer de uitvoering volgens plan verloopt.                   | Ja, er wordt bijgestuurd en er wordt geborgd wanneer de uitvoering volgens plan verloopt.                   | Ja, er wordt bijgestuurd en er wordt geborgd wanneer de uitvoering volgens plan verloopt.                   | Ja en nee, alleen voor doelstelling V-3 wordt bijgestuurd.   |

De bovenstaande samenvatting is gebaseerd op de operationalisatie van de Deming-cirkel uit paragraaf 3.7. De eerste snelle conclusies die getrokken kunnen worden is dat er wel degelijk een verschil bestaat in het gebruik van de Deming-cirkel wanneer een vergelijking wordt gemaakt tussen de vier onderzoekscases. In het managerial beleidsveld bestaan verschillen met betrekking tot het

doorlopen van het aantal fases. Een andere constatering is dat bij de niet-eenduidige doelstellingen eerst een concretisering plaatsvindt voordat wordt overgegaan tot resultaatmeting en bijsturing. In hoofdstuk 5 worden deze eerste snelle conclusies nader geanalyseerd en wordt hierop uitgebreid ingegaan.

## Hoofdstuk 5 Analyse, conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Inleiding

Het laatste hoofdstuk van dit onderzoek borduurt voort op hoofdstuk 4 en zal bestaan uit de analyse van de gevonden onderzoeksresultaten. Op basis van deze analyse worden conclusies getrokken. Naast deze conclusies sluit het hoofdstuk af met een aantal aanbevelingen voor gemeenten, maar zeker ook voor andere publieke organisaties over de wijze waarop gestuurd kan worden op resultaten. In hoofdstuk 4 is te lezen op welke wijze de Deming-cirkel wordt gehanteerd. De Deming-cirkel is een instrument voor managers om invulling te geven aan de ontwikkeling naar meer resultaatgerichtheid binnen de gemeente. Een belangrijke vraag hierbij is: op welke wijze gebruikt een gemeentelijke organisatie de Deming-cirkel om te sturen op resultaten? Daarnaast wordt antwoord gegeven op de vraag op welk soort resultaten wordt gestuurd: wordt er gestuurd op output of outcome?

Hoofdstuk 5 legt de verbinding tussen het gebruik van de Deming-cirkel en het sturen op maatschappelijke effecten. In deze discussie worden de twee onderzochte variabelen meegenomen als de verklarende factoren voor een andere wijze van gebruik van de Deming-cirkel. Hiermee kan worden vastgesteld wat de invloed is van de stijl van decentrale sturing en de aard van de doelstellingen op de wijze van gebruik van de Deming-cirkel. Het uiteindelijke doel van het gebruiken van de Deming-cirkel is dat gemeenten kunnen sturen op resultaten. Hoofdstuk 5 sluit af met een nadere beschouwing over de onderzoeksresultaten. Hierbij komt naar voren wat de huidige actualiteiten zijn, welke lessen hieruit kunnen worden getrokken maar ook wat de nieuwe en complexe vraagstukken zijn die zich voordoen in het openbaar bestuur.

### 5.2 Een verschil in de wijze van gebruik van de Deming-cirkel

In het vorige hoofdstuk zijn aan de hand van de fases uit de Deming-cirkel en de beoordelingscriteria de uitkomsten voor de onderzoekscases gepresenteerd. Deze paragraaf vat de onderzoeksresultaten samen en bespreekt de verschillen en overeenkomsten tussen de verschillende onderzoekscases. Paragraaf 5.2 geeft een antwoord op de eerste onderzoeksvraag zoals deze is geformuleerd in paragraaf 2.9. De analyse bestaat uit een bespreking van de eerder genoemde criteria in relatie tot de onderzoekscases. De eerder beschreven criteria worden hieronder weergegeven.

- Inhoud van de fases (wat is de inhoud van de fases?)
- Aantal fases (wat is het absolute aantal fases dat wordt doorlopen?)
- Patroon (wat is de volgorde waarin de fases worden doorlopen?)
- Focus (op welke fase wordt het meest gefocust?)
- Soort informatie (is er verschil naar de aard van de informatie?)

Vervolgens worden in paragraaf 5.2.1 en 5.2.2 de onderzoeksuitkomsten nader besproken, met als doel het vaststellen van de invloed van de twee variabelen. Paragraaf 5.2.1 zal de aard van de doelstelling behandelen, paragraaf 5.2.2 bespreekt de stijl van decentrale sturing.

| Onderzoekscase / criterium | Managerial en eenduidig (I)                  | Managerial en niet-eenduidig (II)            | Bureaucratisch en eenduidig (III)            | Bureaucratisch en niet-eenduidig (IV)  |
|----------------------------|--|--|--|--|
| <b>Inhoud van de fases</b> | In alle fases zijn activiteiten waargenomen. | In alle fases zijn activiteiten waargenomen. | In alle fases zijn activiteiten waargenomen. | Voor doelstelling V-3 wordt in de do-fase geen activiteit waargenomen. Voor doelstelling V-4 wordt in de act-fase geen activiteit waargenomen. |
| <b>Aantal fases</b>        | 4  | 4  | 4  | 3  |
| <b>Patroon</b>             | 1-2-3-4                                      | 1-2-3-4                                      | 1-2-3-4                                      | 1-3-4 (V-3) en 1-2-3 (V-4)   |
| <b>Focus</b>               | Plan- en do-fase.                            | Plan- en do-fase.                            | Plan- en do-fase.                            | Plan- en do-fase.  |
| <b>Soort informatie</b>    | Outputinformatie.                            | Outputinformatie.                            | Output- en outcome-informatie.               | Output- en outcome-informatie (V-3). Outputinformatie (V-4).   |

Het bovenstaande overzicht laat een verschil in de wijze van gebruik van de Deming-cirkel zien. Zowel wanneer de onderzoekscases binnen één beleidsveld (onderzoekscase III en IV) worden vergeleken, maar ook wanneer de twee beleidsvelden (I t.o.v. III en II t.o.v. IV) ten opzichte van elkaar worden vergeleken.

Voor de onderzoekscases in het managerial beleidsveld is de wijze van gebruik van de Deming-cirkel identiek. In alle fases zijn activiteiten, in een niet afwijkend patroon, waargenomen. Bij zowel onderzoekscase I als II wordt gefocust op de plan- en de do-fase en wordt er gestuurd met behulp van outputinformatie.

De wijze van gebruik van de Deming-cirkel in de onderzoekscases uit het bureaucratische beleidsveld verschilt ten opzichte van elkaar. De enige overeenkomst tussen de twee onderzoekscases is waargenomen op het criterium focus: deze ligt in de beide onderzoekscases op de plan- en do-fase. In de derde case wordt de Deming-cirkel volledig doorlopen en wordt deze ook in de juiste volgorde doorlopen. Het soort informatie waarmee wordt gestuurd is te typeren als output- en outcome-informatie.

De vierde case kent een andere wijze van gebruik van de Deming-cirkel in vergelijking met de derde onderzoekscase. Voor wat betreft de inhoud van de fases uit de Deming-cirkel worden er fases overgeslagen. Voor doelstelling V-3 werd in de do-fase geen activiteit waargenomen. Voor doelstelling V-4 is in de act-fase geen activiteit waargenomen. Het logische gevolg hiervan is dat het patroon in onderzoekscase IV afwijkt van het patroon in onderzoekscase III. In onderzoekscase IV (doelstelling V-3) wordt de do-fase niet door de gemeente doorlopen. De activiteiten die plaatsvinden worden allemaal uitgevoerd door de politie. Het laatste criterium laat geen grote verschillen zien: in beide onderzoekscases wordt met behulp van output- en outcome-informatie gestuurd. Echter, in onderzoekscase IV, wordt voor doelstelling V-4 uitsluitend gestuurd met behulp van outputinformatie.

Er zou kunnen worden gesteld dat het overslaan van de do-fase inherent is aan het beleidsveld Openbare Orde en Veiligheid. Het merendeel van de taken op het gebied van veiligheid wordt tenslotte uitgevoerd door andere partijen. Het is echter wel mogelijk dat gemeenten autonoom bepalen dat zij extra activiteiten uit willen voeren in de do-fase. Wanneer een gemeente veel waarde hecht aan het realiseren van de veiligheidsdoelstellingen, kan de keuze gemaakt worden om middelen in te zetten die bijdragen aan de realisatie van de veiligheidsdoelstellingen. De conclusie dat een gemeente geen middelen kan inzetten in de do-fase houdt dan ook geen stand.

Het niet doorlopen van de act-fase bij doelstelling V-4 kan worden verklaard door het tijdstip van waarnemen. De ontwikkeling van het beleid heeft recentelijk plaatsgevonden en met de uitvoering van dit beleid is onlangs gestart. Dit heeft tot gevolg dat het gemeentelijke management niet in de gelegenheid is om invulling te geven aan de act-fase.

Dit heeft tot gevolg dat tussen onderzoekscase III en onderzoekscase IV een verschil ontstaat ten aanzien van het aantal fases dat wordt doorlopen: in onderzoekscase III worden vier fases doorlopen, in onderzoekscase IV worden drie fases doorlopen.

Het laatste verschil in het bureaucratische beleidsveld is waargenomen op het criterium soort informatie. In onderzoekscase III wordt gestuurd op twee soorten informatie: output- en outcome-informatie. In onderzoekscase IV wordt alleen bij de doelstelling V-3 gestuurd op output- en outcome-informatie. Bij doelstelling V-4 wordt vervolgens alleen gebruik gemaakt van outputinformatie.

In de bovenstaande beschouwing zijn de verschillen in de wijze van gebruik uitgelicht en besproken. Wat de oorzaken van het verschil in de wijze van gebruik van de Deming-cirkel zijn wordt in de volgende subparagrafen besproken.

### **5.2.1 De aard van de doelstelling heeft geen invloed op de wijze van gebruik**

Onderzoeksvraag 3 is op zoek naar een verschil in het gebruik van de Deming-cirkel wanneer een onderscheid wordt gemaakt naar de aard van de doelstelling. In paragraaf 3.9.2 is deze verwachting ook geformuleerd. Wanneer een doelstelling eenduidig is geformuleerd was de verwachting dat er meer resultaatgerichtheid bestaat in deze onderzoekscase. Meer resultaatgerichtheid zou vooral naar voren moeten komen bij het genereren van managementinformatie en de mogelijkheden om bij te sturen. Om te kunnen bepalen of de aard van de doelstelling van invloed is op de wijze van gebruik van de Deming-cirkel worden twee onderzoekscases uit hetzelfde beleidsveld met elkaar vergeleken.

Op basis van de onderzoeksresultaten uit hoofdstuk 4 kan geconcludeerd worden dat er geen verschillen zijn waargenomen voor wat betreft de aard van de doelstellingen. In de bestudeerde documenten zijn voor de beide beleidsvelden niet-eenduidige doelstellingen vastgelegd. Op basis van deze doelstellingen is het onderscheid gemaakt in de beleidsvelden waarop in dit onderzoek wordt gefocust. Vervolgens heeft het praktijkonderzoek verder vorm gekregen door middel van diepte-interviews met de verantwoordelijke managers. In deze interviews is door de respondenten aangegeven dat een niet-eenduidige doelstelling wordt vertaald naar een eenduidige doelstelling, voordat wordt overgegaan naar de do-fase uit de Deming-cirkel. Door de transformatie van de niet-eenduidige doelstelling in een eenduidige doelstelling ontstaat de situatie dat niet-eenduidige doelstellingen in de dagelijkse praktijk niet meer voor komen. De variabele 'aard van de doelstelling' is in dit onderzoek niet van invloed op een andere wijze van gebruik van de Deming-cirkel.



Vanwege het feit dat er alleen eenduidige doelstellingen zijn waargenomen in het onderzoek, kan de oorzaak van een andere wijze van gebruik op basis van deze constatering niet liggen in de aard van de doelstelling. Deze zal dus gezocht moeten worden in de stijl van decentrale sturing.

### **5.2.2 De stijl van decentrale sturing heeft invloed op de wijze van gebruik**

In de vorige paragraaf is geconcludeerd dat de aard van de doelstelling in dit onderzoek niet van invloed is op een andere wijze van gebruik van de Deming-cirkel: er moet een andere verklaring worden gegeven voor het gevonden verschil in gebruik. De tweede onderzoeksvraag maakt een onderscheid naar twee soorten van decentrale sturing. De verwachting, zoals geformuleerd in paragraaf 3.9.1, was dat een managerial stijl van decentrale sturing een verschil veroorzaakt in de wijze van gebruik van de Deming-cirkel. Een verschil in de wijze van gebruik van de Deming-cirkel zou zich voor moeten doen in de check-fase en de het sturen met behulp van managementinformatie. Deze paragraaf geeft het antwoord op de tweede onderzoeksvraag.

Wanneer een vergelijking wordt gemaakt tussen de twee beleidsvelden, vallen de waarnemingen op twee criteria op: enerzijds bestaat er een verschil ten aanzien van de inhoud van de fases, anderzijds bestaat er een verschil ten aanzien van het soort informatie op basis waarvan wordt gestuurd.

Het eerste verschil tussen de twee stijlen van decentrale sturing betreft de inhoud van de fases (criterium 1). De afwijking op inhoud in onderzoekscase IV, heeft automatisch tot gevolg dat er een andere waarneming ontstaat op criteria 2 en 3: het aantal fases dat wordt doorlopen en het patroon van de fases die zijn waargenomen. De criteria 2 en 3 hangen samen met criterium 1: wanneer geen activiteiten worden waargenomen in de do-fase, is het logisch dat er in elk geval één fase minder wordt doorlopen. Doordat er in elk geval één fase minder wordt doorlopen, wijkt automatisch het patroon af.

Naast het bovenstaande verschil, is het meest interessante verschil tussen de twee beleidsvelden het soort informatie waarmee gestuurd wordt. In het managerial beleidsveld wordt alleen gestuurd met behulp van outputinformatie. Dit in tegenstelling tot het bureaucratische beleidsveld. Daar wordt naast outputinformatie ook gestuurd met behulp van outcome-informatie.

Dit verschil in aard van de informatie kan worden verklaard door het verschil in de stijl van decentrale sturing. De gemeente Nunspeet heeft voor het beleidsveld Openbare Orde en Veiligheid een hoog ambitieniveau, namelijk het sturen op een bepaalde beleving van de leefbaarheid (het sturen op outcome). De bureaucratische stijl van sturing stelt de gemeente Nunspeet in staat om te sturen op zowel output- als outcomedoelstellingen, omdat de gemeente in het beleidsveld Openbare Orde en Veiligheid zowel het gewenste eindresultaat als het handelen kan bepalen.

Dit in tegenstelling tot het beleidsveld Werk en Inkomen. In dit beleidsveld wordt de managerial stijl van sturen gehanteerd. Deze stijl beperkt de gemeente Nunspeet in het sturen op outcomedoelstellingen. De reden hiervoor is dat deze stijl de gemeente minder mogelijkheden geeft om invloed uit te oefenen op de wijze waarop een doelstelling gerealiseerd wordt. Als gevolg hiervan moet de gemeente sturen op het aantal cliënten dat uit dient te stromen. Het sturen op de uitstroom van cliënten is te kwalificeren als het sturen op outputdoelstellingen.

### 5.3 Hoe en wanneer kan er gestuurd worden op output of outcome?

In paragraaf 2.7 is het krachtenveld beschreven waarbinnen overheidsresultaten tot stand komen. Hierin is uiteengezet dat de overheid maatschappelijke effecten nastreeft of na zou moeten streven. Geprobeerd wordt om deze maatschappelijke effecten te bereiken door de realisatie van verschillende producten en diensten (de output van overheidsoptreden). In wisselwerking met de externe omgeving leidt deze output tot outcome. Bij het nastreven van outcome door de overheid bestaat de complexiteit met name uit de afhankelijkheidsrelaties tijdens het streven naar een bepaalde outcome. Er bestaan invloeden in de externe omgeving van een overheidsorganisatie die er voor zorgen dat de output niet leidt tot de gewenste outcome. De overheid kan de uiteindelijk te realiseren maatschappelijke effecten niet volledig sturen, aangezien zij de omgeving niet volledig beheerst. Naarmate de overheid meer gaat sturen op maatschappelijke effecten, neemt de beheersbaarheid van de omgeving af en hiermee de kans op de realisatie van de gewenste doelstellingen. Het sturen op outcome is zodoende zeer complex, zeker in vergelijking met het sturen op output.

Door deze verhoogde focus op resultaten was de verwachting vooraf dat in het beleidsveld Werk en Inkomen gestuurd zou worden op output- en outcome-informatie. Echter is het tegendeel waar: Niet in het beleidsveld Werk en Inkomen, maar in het beleidsveld Openbare Orde en Veiligheid wordt naast het sturen op output ook gestuurd op outcome.

Het leveren van overheidsprestaties kan door het gebruik van verschillende stijlen van sturing: enerzijds met een managerial stijl, anderzijds met een bureaucratische stijl. Eén van de belangrijkste kenmerken van de managerial stijl van decentrale sturing is de verhoogde focus op het behalen van resultaten. Deze verhoogde focus komt met name tot uiting door het beperken van het aantal regels en door de verantwoordelijkheid voor doelrealisatie neer te leggen bij de gemeente. Een laatste verschil ten opzichte van de bureaucratische stijl is de al eerder beschreven financiële prikkel, welke onderdeel is van de nieuwe wetgeving.

Wanneer wordt gestuurd met behulp van een bureaucratische stijl wordt het doel en de manier waarop het doel wordt gerealiseerd bepaald door de overheid. Er is sprake van een hogere mate van invloed en beheersing in de bureaucratische stijl van sturing. Bij een managerial stijl van sturing wordt alleen het einddoel bepaald door de overheid. De wijze waarop dit doel moet worden bereikt wordt grotendeels vrij gelaten. Dit verschil heeft tot gevolg dat de overheid minder invloed kan uitoefenen op het uiteindelijke resultaat: er is sprake van een beperkte mate van beheersing.

Er kan geconcludeerd worden dat een bureaucratische stijl van decentrale sturing een overheid in staat stelt om te sturen op outcome. Het realiseren van outcome is complexer dan het realiseren van output, waardoor de noodzakelijkheid ontstaat om een hogere mate van beheersing te creëren. Zoals hierboven wordt gesteld kan een hogere mate van beheersing worden gerealiseerd met een bureaucratische stijl van decentrale sturing. De onderzoekscases uit het bureaucratische beleidsveld laten dit ook zien: in de beide onderzoekscases wordt gestuurd op outcome en dus zijn beide cases in hoge mate gereguleerd.

In het managerial beleidsveld wordt in de beide cases slechts gestuurd op outputdoelstellingen. De managerial stijl van decentrale sturing beperkt de overheid om te sturen op outcomedoelstellingen. De mate van beheersing is lager, waardoor het slechts mogelijk is om te sturen op outputdoelstellingen.

Wanneer de gemeente Nunspeet op outcomedoelstellingen had willen sturen in het beleidsveld Werk en Inkomen had de bureaucratische stijl van sturing gehanteerd moeten worden. Met de bureaucratische stijl van sturing had de gemeente Nunspeet naast het einddoel, ook de wijze waarop het einddoel moet worden gerealiseerd kunnen bepalen. Met deze stijl van decentrale sturing wordt de gemeente Nunspeet in staat gesteld om ambities op een hoger niveau te verwezenlijken: het sturen op outcomedoelstellingen in het beleidsveld Werk en Inkomen.

Anderzijds kan de wens of behoefte ontstaan om te sturen met behulp van een managerial stijl van decentrale sturing. Daarnaast kan, in het geval van het beleidsveld Werk en Inkomen, deze stijl van decentrale sturing simpelweg worden opgelegd aan een gemeente. Dit heeft tot gevolg dat een gemeente slechts kan sturen op outputdoelstellingen. Het beleidsveld Werk en Inkomen kent een managerial stijl van decentrale sturing. Inherent aan deze stijl van sturen is dat het ambitieniveau lager moet zijn, omdat de wijze waarop een doelstelling moet worden gerealiseerd niet wordt bepaald door de sturende actor. De lagere ambitie komt tot uitdrukking in het soort doelstellingen waarop gestuurd wordt: er wordt gestuurd op outputdoelstellingen. Met deze stijl geeft de centrale overheid meer vrijheid aan de uitvoerende organisatie (in dit geval de decentrale overheid). Het gevolg van meer vrijheid is dat de lokale overheid minder invloed heeft op de te bereiken outcome.

Gegeven deze onderzoeksresultaten kan een algemene conclusie worden getrokken. Iedere publieke organisatie moet aan de hand van het ambitieniveau een keuze maken voor een stijl van decentrale sturing: de bureaucratische stijl of de managerial stijl van decentrale sturing. Wanneer de overheid hoge ambities heeft (sturen op outcome) zal zij bureaucratisch moeten sturen. Als er sprake is van lagere ambities (sturen op output) is het mogelijk om een managerial stijl van sturen te hanteren.

Naast ambitie is bij het bepalen van de stijl van decentrale sturing de complexiteit van een beleidsveld van belang. Een beleidsveld moet worden versimpeld om met een managerial stijl van decentrale sturing te kunnen sturen. Het beleidsveld Werk en Inkomen is een voorbeeld van een versimpeld beleidsveld: individuen die in aanmerking denken te komen voor een WWB uitkering worden "versimpeld" naar de vier fases die de WWB kent. Een cliënt wordt gedefinieerd naar criteria van deze fases en vervolgens is de overheid in staat om op output te sturen. Wanneer individuen niet volgens vooraf bepaalde criteria worden gefaseerd naar de WWB categorieën lijkt het namelijk onmogelijk om op targets te sturen, aangezien iedere cliënt andere kenmerken heeft.

Als voorbeeld van het versimpelen van het beleidsveld Werk en Inkomen in de gemeente Nunspeet wordt nogmaals de doelstelling van de gemeente Nunspeet gegeven: minimaal 80% van de cliënten in fase 1 met een volledige arbeidsverplichting stroomt een jaar na toekenning van de uitkering uit. De cliënten die worden gecategoriseerd naar fase 1 zijn in werkelijkheid een stuk minder homogeen dan wordt verondersteld met deze categorisatie. De criteria die bepalen of een cliënt in fase 1, 2, 3 of 4 is de concretisering van de versimpeling van beleid, waardoor de gemeente Nunspeet in staat wordt gesteld om met behulp van een managerial stijl van decentrale sturing het beleidsveld te sturen.

#### **5.4 Verdere bevindingen en aanbevelingen**

De onderzoeksresultaten en de hierop gebaseerde conclusies geven aanleiding om nog een aantal bevindingen weer te geven. Op basis van deze bevindingen kan een aantal aanbevelingen worden

gedaan. Met deze bevindingen en aanbevelingen kunnen gemeentelijke overheden, maar ook andere (publieke) organisaties, sturen op resultaten met behulp van de Deming-cirkel.

#### **5.4.1 Hoe kan een publieke organisatie sturen op resultaten?**

Bij het onderzoeksontwerp is gebleken dat doelstellingen worden onderscheiden naar de aard van de doelstellingen (eenduidig of niet-eenduidig). Naast de aard van de doelstelling wordt een onderscheid gemaakt naar het soort doelstelling waarop wordt gestuurd: outputdoelstellingen of outcomedoelstellingen.

De belangrijkste vraag die gesteld moet worden bij het sturen op resultaten is of de overheid wil sturen op output of op outcome. Uit de vorige paragraaf valt op te maken dat voor het sturen op outcome een bureaucratische stijl van sturing gewenst is. Met de Deming-cirkel hebben managers vervolgens een instrument om een praktische invulling te geven aan het sturen op resultaten.

Uit de onderzoeksresultaten is ook de conclusie getrokken dat de aard van de doelstelling in dit onderzoek niet van invloed is op een andere wijze van gebruik van de Deming-cirkel. Deze conclusie is gebaseerd op het feit dat managers de niet-eenduidige doelstelling vertalen naar een eenduidige doelstelling om überhaupt te kunnen sturen op resultaten. Eenduidige doelstellingen zijn dus een randvoorwaarde om te kunnen sturen op resultaten.

Bouckaert en Auwers (1999) geven aan dat legitiem overheidsbeleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd om maatschappelijke behoeften te vervullen. Wanneer deze stelling wordt gekoppeld aan het onderzoek in de gemeente Nunspeet kan worden gesteld dat de gemeente niet duidelijk voor ogen heeft welke maatschappelijke behoefte zij wil vervullen en op welke wijze de gemeente Nunspeet hierop zou kunnen sturen.

Wanneer de huidige doelstelling op het beleidsveld Werk en Inkomen wordt gezien als vervulling van de maatschappelijke behoefte, kan de conclusie worden getrokken dat de samenleving behoefte heeft aan een snelle uitstroom van cliënten die gebruik maken van de WWB. De maatschappelijke behoefte is echter een samenleving met een minimaal percentage burgers dat gebruik maakt van de WWB om in de dagelijkse basisbehoeften te voorzien. Wanneer deze gedachte wordt vertaald naar een outcomedoelstelling (het maatschappelijke effect) kan deze bijvoorbeeld worden geformuleerd als: "een X percentage van de gemeentelijke inwoners voorziet middels de WWB in haar dagelijkse basisbehoeften". De geformuleerde outputdoelstelling zou in de onderzoekscase een middel moeten zijn om het maatschappelijke effect te realiseren. Om de discussie over de juiste doelstellingen meer inhoud te geven en om hier beter mee om te gaan wordt verwezen naar het model van Bouckaert en Auwers. Zij hanteren een model dat een aantal handvatten geeft aan publieke organisaties om op een gestructureerde wijze doelstellingen voor beleid te formuleren.

Het model dat Bouckaert en Auwers gebruiken is de doelmatigheidsanalyse (of MAPE-model). De basis voor dit model is het eerder beschreven input-output model. Hiermee geven zij een handreiking waarmee stapsgewijs verschillende stadia kunnen worden doorlopen zodat uiteindelijk kan worden gestuurd op outcome. Onderstaand wordt het model van Bouckaert en Auwers weergegeven.

| Element               | Indicator             | Synoniem                              |
|-----------------------|-----------------------|---------------------------------------|
| <b>M middelen</b>     | Middelenindicatoren   | Kostenindicator, inputindicator       |
| <b>A activiteiten</b> | Activiteitenindicator | Procesindicator, throughput-indicator |
| <b>P prestaties</b>   | Prestatie-indicator   | Outputindicator                       |
| <b>E effecten</b>     | Effectindicator       | Outcome-indicator                     |

Vanuit de gedachte dat de overheid moet optreden om maatschappelijke effecten te realiseren moet in eerste instantie het gewenste maatschappelijke effect als einddoel worden bepaald. Vervolgens kan met het maatschappelijk effect als einddoel worden bepaald welke output bijdraagt aan de gewenste outcome. Voorwaarde voor de te realiseren output is dat het aannemelijk is dat deze output invloed heeft op de gewenste outcome. Op deze wijze wordt een link gelegd tussen de uitkomst van overheidsoptreden (de output) en het gewenste maatschappelijke effect. Daarna moet worden bepaald welke activiteiten leiden tot de beoogde output. Wanneer de middelen worden toegekend aan de overheidsactiviteiten is de cirkel rond: de middelen en de doelen van overheidsoptreden zijn bepaald. De verschillende onderdelen van het MAPE-model kunnen vervolgens worden beheerst met een aantal specifieke indicatoren:

- Het monitoren van de inzet van middelen kan met behulp van een middelenindicator of een inputindicator.
- Het monitoren van de uitvoering van activiteiten kan met behulp van een activiteiten- of procesindicator (throughput-indicator).
- Het monitoren van de realisatie van prestaties kan met behulp van een prestatie- of outputindicator.
- Het monitoren van de maatschappelijke effecten kan met behulp van een effect- of outcome-indicator.

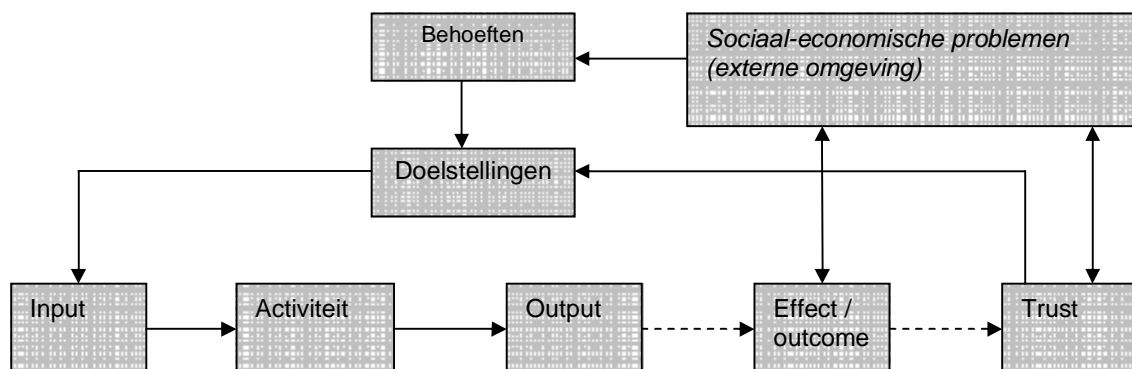
Het gemeentelijk management kan met deze indicatoren sturen op resultaten. Het sturen op de indicatoren kan optimaal plaatsvinden wanneer voor de indicatoren een specifieke norm wordt gesteld. Op deze norm kan vervolgens gestuurd worden. De praktische invulling van de sturingsvraag kan plaatsvinden met behulp van de stappen zoals deze beschreven zijn in de verschillende fases uit de Deming-cirkel.

Naast het feit dat dit model handvatten geeft aan het gemeentelijk management, kent het model nog een aantal voordelen. Door een relatie te leggen tussen de inzet van middelen en de scores op de prestatie-indicatoren, kan een gemeente conclusies trekken over de mate van efficiëntie van de uitvoering van het beleid. De effectiviteit van het gevoerde beleid kan worden bepaald door een relatie te leggen tussen de scores op de outputindicatoren en de scores op de outcome-indicatoren.

#### **5.4.2 Moet een publieke organisatie sturen op maatschappelijke effecten?**

De beide respondenten hebben aangegeven dat het erg complex is om vast te stellen wat het causale verband is tussen de gerealiseerde output en de ontstane outcome. Wanneer de causaliteit tussen de output en de outcome niet of moeilijk te bepalen is, hoe kan dan gelegitimeerd worden dat er

bepaalde output geleverd moet worden? Bouckaert en Halligan (2008) bevestigen met hun recente publicatie *managing performance, international comparisons* dat de constatering van de respondenten actueel zijn. Zij geven een zekere reikwijdte weer waarbinnen de focus op resultaten plaatsvindt. Dit doen zij op basis van het eerder gepresenteerde input-output model (zie ook paragraaf 2.7.2). Zij presenteren een nieuw vraagstuk bij de totstandkoming van overheidsprestaties in de vorm van een *disconnectie*. Onderstaand wordt het model gepresenteerd, vervolgens wordt dit model nader toegelicht en wordt er een relatie gelegd naar dit onderzoek.



De disconnectie wordt gepresenteerd door middel van de onderbroken pijlen tussen output en effect/outcome en tussen effect/outcome en trust. Deze disconnectie illustreert de onduidelijke causale relatie tussen output en outcome en tussen outcome en de volgens Bouckaert en Halligan na te streven trust. Deze trust is te zien als een bepaalde mate van tevredenheid of vertrouwen van de samenleving in de overheid.

Naast de constatering dat er een mogelijke disconnectie bestaat tussen datgene wat de overheid levert aan output en de ontstane outcome, geven Bouckaert en Halligan aan dat het streven naar een bepaalde outcome mogelijk niet het einddoel van een publieke organisatie zou moeten zijn. Bouckaert en Halligan stellen dat het einddoel een zekere mate van trust van de samenleving in de overheid zou kunnen zijn. Zij geven hierbij aan dat de causale relatie tussen outcome en trust niet sterk is. Wanneer de overheid zou streven naar een bepaalde mate van trust, blijft het onduidelijk of dit komt door de inspanningen van de overheid of door andere factoren.

Naast de onduidelijke causale relatie tussen output en outcome, bestaat er dus ook een onduidelijke causale relatie tussen de gerealiseerde maatschappelijke effecten en de mate van vertrouwen of tevredenheid in de samenleving.

In één van de interviews is het voorbeeld gegeven van een situatie waarin een bomaanslag wordt gepleegd elders in het land. Dit heeft gevolgen voor de leefbaarheidsbeleving bij burgers in de gemeente Nunspeet. De leefbaarheidsbeleving zal lager zijn aangezien een dergelijke aanslag ook een gevoel van onveiligheid tot gevolg heeft bij burgers die niet direct bij de aanslag betrokken zijn, ondanks dat de bomaanslag niet in de directe omgeving plaatsvindt. Door het aanhalen van een dergelijke situatie wordt geïllustreerd dat er variabelen in de omgeving van een gemeente zijn die niet beïnvloedbaar zijn. De afnemende leefbaarheidsbeleving kan vervolgens weer gevolgen hebben voor de mate van trust van de samenleving in de overheid.

Naast de onbeïnvloedbare factoren in de omgeving van een publieke organisatie is het mogelijk dat de gewenste maatschappelijke effecten optreden zonder dat de overheid bepaalde output levert. Een

maatschappelijk effect wordt slechts nagestreefd wanneer de maatschappelijke situatie zoals die is, als ongewenst wordt beschouwd. Bij een ongewenste situatie moet de overheid beslissen welke output zij levert om de ongewenste situatie te veranderen in een gewenste situatie. Echter kan de overheid ook besluiten om geen output te leveren. Ondanks dat de overheid geen output levert kan het zo zijn dat de maatschappelijk ongewenste situatie verandert in de maatschappelijk gewenste situatie. Deze verandering ontstaat in dat geval als gevolg van factoren die niet door de overheid zijn beïnvloedt. Deze redenering illustreert wederom de eerdere constatering dat het niet altijd duidelijk is wat de causale relatie is tussen de geleverde output en de gewenste outcome.

Gezien deze overwegingen is het voor iedere publieke organisatie, maar ook voor politici, het overwegen waard om na te gaan welke maatschappelijke effecten zij nastreeft en of het realistisch is om deze na te streven. Enerzijds moet worden bepaald waarnaar een publieke organisatie streeft (output, outcome of trust), anderzijds moet worden bepaald of de veronderstelde causaliteitsrelaties aannemelijk zijn.

#### 5.4.3 Een nieuwe stijl van sturen?

Het leveren van overheidsproducten en overheidsdienstverlening kan op verschillende manieren plaatsvinden. Deze manieren zijn in dit onderzoek besproken aan de hand van verschillende stijlen van decentrale sturing. Echter, met het bespreken van de verschillende stijlen van decentrale sturing wordt de rol van de samenleving feitelijk buiten beschouwing gelaten. De vraag welke maatschappelijke effecten gewenst zijn volgens de samenleving is niet besproken. In de hedendaagse discussie over de rol en de taak van de overheid krijgt de samenleving een steeds belangrijkere plaats. Waarom bepaald de overheid de te leveren output of de na te streven outcome? Moet de samenleving geen rol spelen in de discussie over welke maatschappelijke effecten gewenst zijn? Wat zou de rol van de samenleving moeten zijn bij een dergelijke betrokkenheid? De samenleving maakt tenslotte gebruik van de output en ervaart daarnaast de outcome. Moet de samenleving niet worden betrokken bij de totstandkoming van overheidsdienstverlening, aangezien de overheid daar haar bestaansrecht aan ontleend?

Bouckaert en Halligan geven aan dat het betrekken van alle belanghebbenden bij het bepalen en tot stand brengen van de gewenste outcome bijdraagt aan het creëren van vertrouwen en tevredenheid in de samenleving. Met deze suggestie kan een link worden gelegd naar de actualiteit van dit onderzoek.

De opkomst van het laten participeren van belanghebbenden bij het bepalen wat gewenst is of zou moeten zijn is door Fraanje (2007) recentelijk beschreven. Daarnaast is kortgeleden een miniconferentie gehouden door de Vereniging van Gemeentesecretarissen over de wijze waarop belanghebbenden kunnen worden betrokken bij de realisatie van overheidsdienstverlening<sup>10</sup>. Op deze conferentie werd deze wijze van overheidsdienstverlening geduid als het sturen samen met de *civil society*. De *civil society* gaat uit van het inzetten van netwerken waarin meerdere belanghebbenden bepalen wat de gewenste outcome zou moeten zijn. Het betrekken van belanghebbenden draagt bij aan het verhogen van vertrouwen en tevredenheid onder de belanghebbenden. De door Bouckaert en

---

<sup>10</sup> Vereniging van gemeentesecretarissen miniconferentie: Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht. Zwolle, 17 april 2008.

Halligan en Fraanje beschreven ontwikkeling kan handvatten bieden aan publieke organisaties om beter te kunnen bepalen waaraan behoefte is en op welke wijze hieraan invulling kan worden gegeven. Overheden moeten in steeds hogere mate de samenleving laten meebeslissen over wat het gewenste maatschappelijke effect zou moeten zijn. Er vindt door het betrekken van de samenleving een wijziging plaats in de totstandkoming van overheidsdienstverlening. De overheid bepaalt niet langer wat het doel is en hoe dit doel gerealiseerd moet worden, maar zij doet dit in samenspraak met de belanghebbenden.

De verschuiving in de wijze waarop overheidsdienstverlening tot stand komt wijkt af wanneer een vergelijking wordt gemaakt met de stijlen die zijn besproken in dit onderzoek. In de bureaucratische en de managerial stijl van sturing is de overheid de belangrijkste actor bij het bepalen van de doelstellingen van overheidsbeleid. Nieuwe ontwikkelingen laten zien dat de overheid de samenleving steeds meer in staat moet stellen om te participeren. De klassieke rol van de overheid ontwikkelt zich naar een rol van facilitator, waar deze voorheen vooral die van organisator was.

Bouckaert en Halligan zien deze nieuwe vorm van overheidsdienstverlening tot stand komen onder de noemer *Performance Governance of New Public Governance* (NPG). Is dit de volgende fase na *New Public Management*? In een NPG tijdperk hebben meerdere actoren een gezamenlijk doel waarbij zij afhankelijk zijn van elkaar voor het realiseren van het doel. Een complexe stijl van sturing waarin belangen tegenstrijdig kunnen zijn, maar wel een stijl van sturing die steeds meer wordt waargenomen. De vraag welke maatschappelijke effecten gewenst zijn, wordt op deze wijze bij de samenleving neergelegd. De rol van de overheid wordt vervolgens op een andere wijze ingevuld. Na het gezamenlijk bepalen van de gewenste maatschappelijke effecten, moet de overheid sturen op de te leveren output van de betrokken actoren. Enerzijds geeft de overheid op deze manier ruimte en vrijheid aan de maatschappij om te participeren, anderzijds moet de overheid wel de regie houden over de totstandkoming van maatschappelijke effecten door te sturen op de afgesproken output met de betrokkenen. Op deze wijze kan een combinatie worden gelegd tussen *New Public Management* en *New Public Governance*. De overheid kan sturen op outcome door prestatieafspraken te maken met de verschillende actoren over de te leveren output. Hierdoor wordt de overheid in staat gesteld om op een andere wijze invulling te geven aan resultaatgerichtheid.

De beweging van de overheid naar een interactieve aanpak om doelstellingen te bepalen en te realiseren heeft wel een keerzijde. De beheersingsmogelijkheden om te bepalen wat er gerealiseerd moet worden zijn kleiner. Door de afnemende beheersingsmogelijkheden is het moeilijk voor de overheid om te bepalen wanneer deze tevreden moet zijn. Aangezien voor de samenleving een belangrijke rol is weggelegd om te bepalen waarnaar gestreefd moet worden ontstaat er mogelijk een sturingsprobleem. Waarop moet de overheid sturen ten tijde van het proces waarmee de gewenste outcome wordt geformuleerd? De overheid kan niet sturen op output, aangezien de overheid nog niet weet wat de gewenste outcome is. Daarnaast kan de overheid niet sturen op outcome, omdat de vraag wat de gewenste outcome zou moeten zijn, mede wordt bepaald door de samenleving. Ook kan het voor de overheid een probleem zijn dat de outcome zoals de maatschappij deze graag wil zien, niet overeenkomt met de outcome die de overheid voor ogen heeft. Complexe vraagstukken die met de opkomst van deze interactieve stijl van sturing meer dan actueel zijn.



## 5.5 Beschouwingen

Deze laatste paragraaf geeft een aantal slotbeschouwingen over het uitgevoerde onderzoek. Hierbij worden voorzichtig een aantal actualiteiten en constatering naar voren gebracht die mogelijk interessant zijn voor toekomstig onderzoek.

### 5.5.1 Differentiatie in de output

De complexiteit rondom het causaliteitsvraagstuk lost het MAPE-model van Bouckaert en Auwers niet op: er blijven vragen bestaan over de mate van causaliteit tussen output, outcome en tevredenheid. Het nader onderzoeken en bepalen van de causaliteit is en blijft een uitdaging voor de wetenschap en het openbaar bestuur. Mogelijk is het een interessante suggestie om te experimenteren met de realisatie van output van overheidsoptreden. Wanneer op het gebied van veiligheid de inzet van politieagenten als middel (de output) wordt gebruikt om een bepaald maatschappelijk effect te realiseren, kan overwogen worden om te differentiëren met de inzet van agenten (differentiatie in de output). Dit houdt niet in dat er afbreuk wordt gedaan aan de taak van de overheid om veiligheid in de maatschappij na te streven, maar biedt de kans om extra output te realiseren. Door de extra output in situatie X in vergelijking met situatie Y, ontstaat mogelijk een positief verschil ten aanzien van de outcome. Mogelijk dat dit verschil op een causaal verband duidt tussen de output en de outcome. Of deze causale relatie significant is moet vervolgens worden getoetst. Het onderzoeken van deze gedachtegang kan mogelijk een bijdrage leveren aan de discussie rondom het causaliteitsvraagstuk.

### 5.5.2 Eenduidigheid voor alle indicatoren

Wanneer wordt teruggekeken naar de doelstellingen uit de onderzoekscases kan nog een aantal opmerkingen worden geplaatst. In het beleidsveld Openbare Orde en Veiligheid wordt de leefbaarheidswaardering als outcomedoelstelling gehanteerd. Gezien de eerdere argumentatie, gebaseerd op Bouckaert en Auwers, kan worden gesteld dat de indicatoren voorafgaand aan een effectindicator eenduidig moeten zijn. De outcomedoelstelling in de onderzoekscase is eenduidig, echter de activiteiten- en outputdoelstelling zijn niet-eenduidig. Deze onregelmatigheid in de bepaling en opbouw van de set doelstellingen kan alsnog leiden tot een sturingsprobleem en onduidelijkheid. Het is immers onduidelijk welke output moet leiden tot de gewenste outcome.

### 5.5.3 Sturen op resultaten: verantwoordelijk voor output of outcome?

In de interviews is herhaaldelijk naar voren gekomen dat de mate van afhankelijkheid bij overheidsoptreden een complexe situatie tot gevolg heeft. Bouckaert en Auwers onderschrijven dit reeds door te stellen dat naar aanleiding van de gerealiseerde output hopelijk de gewenste outcome ontstaat. Wanneer een overheid wil sturen op prestaties kunnen vraagtekens worden gezet bij deze prestatiefocus. Een terugblik op de theorie rondom prestatie management laat zien dat het wenselijk is dat doelstellingen beïnvloedbaar moeten zijn wanneer hierop wordt gestuurd. Een complexe situatie en een paradox voor niet alleen een gemeente, maar voor iedere publieke organisatie. Er wordt door de (politieke) omgeving gevraagd om inzichtelijk te maken wat de resultaten zijn van overheidsoptreden in termen van maatschappelijke effecten. Echter het realiseren van maatschappelijke effecten is complex door de toenemende afhankelijkheden. Op welke resultaten moet er gestuurd worden: output of outcome? En over welke resultaten moet de politiek beslissen of

debatteren: output of outcome? Kan een wethouder wel tot verantwoording worden geroepen door de gemeenteraad voor een veiligheidsbeleving die achterblijft bij de doelstellingen?

## 5.6 Tot slot

Deze casestudie is een verkenning geweest waarbij op kleine schaal is onderzocht op welke wijze de Deming-cirkel wordt gebruikt binnen de gemeente Nunspeet en op welke wijze deze wordt gehanteerd om invulling te geven aan de wens en behoefte om meer te sturen op resultaten. Echter, een enkele casestudie is niet genoeg om de getrokken conclusies als absolute waarheid te beschouwen: hiervoor zou een uitgebreider onderzoek moeten worden gehouden. De beperkte generaliseerbaarheid van de onderzoeksconclusies neemt niet weg dat er een aantal interessante bevindingen zijn gedaan waarmee de sturing van publieke diensten kan worden verbeterd.

Ook geeft het onderzoek een bevestiging van de huidige ontwikkelingen in het (internationale) openbare bestuur. De laatste paragrafen uit hoofdstuk 5 putten uit recente studies van voornamelijk Bouckaert en Halligan. Paragraaf 5.4 speelt in op de actualiteiten en nieuwe ontwikkelingen waarmee het openbaar bestuur wordt geconfronteerd. Enerzijds worden praktische hulpmiddelen geboden, anderzijds komen ook weer nieuwe vraagstukken voor het voetlicht.

Met deze slotbeschouwing wordt bevestigd dat de wereld van het openbaar bestuur een complexe en dynamische wereld is. Hoofdstuk 5 en met name paragraaf 5.4 heeft niet tot doel om een pasklaar antwoord te geven op de vraag hoe een overheid kan sturen op resultaten. Het heeft tot doel om de complexe wereld van het openbaar bestuur nader te beschouwen en om inspiratie op te doen.

## Bijlage 1: Vragenlijst ten behoeve van interviews

### Interview in het kader van het onderzoek naar het gemeentelijk gebruik van de Deming-cirkel

Versie: definitief

Organisatie respondent:

Functie respondent:

#### Algemeen:

- Wat is volgens u de Deming-cirkel?
- Wat is het doel voor u en voor gemeenten van het gebruik van de Deming-cirkel?
- Doorloopt u bewust de stappen uit de Deming-cirkel?
  - o Zo ja, hoe?
  - o Zo nee, waarom niet?
- Hoe gebruikt u de Deming-cirkel om op doelstellingen te sturen?

#### Plan:

- Kunt u aangeven wat de doelstellingen, plannen en middelen zijn voor het komende jaar / de komende jaren?
- Wat zijn de doelstellingen voor de afdeling en/of voor een specifiek beleidsveld?
- Wat zijn de plannen voor de afdeling en/of voor een specifiek beleidsveld?
  - o Onderscheid naar jaar en de komende jaren (strategische doelstellingen).

#### Do:

- Welke middelen worden ingezet om deze doelstellingen en plannen te realiseren?
- Welke activiteiten worden ingezet om deze doelstellingen en plannen te realiseren?
  - o Onderscheid naar jaar en komende jaren (strategische doelstellingen).

#### Check:

- Op welke wijze meet u / maakt u inzichtelijk of doelstellingen en plannen zijn gerealiseerd?
- Met welke managementinformatie werkt u / werkt u afdeling?
- Welke informatie is noodzakelijk om inzichtelijk te maken of uw doelstellingen en plannen zijn gerealiseerd?
- Wat is het doel van het verkrijgen van managementinformatie?
- Welke methoden / instrumenten gebruikt de gemeente om managementinformatie te verkrijgen over het gevoerde beleid (onderzoeken, informatiesystemen, benchmarking, urenregistratie)?
- Over welke informatiesystemen beschikt de gemeente om gegevens in te registreren?
- Welke onderzoeken voert de gemeente uit om gegevens / resultaten inzichtelijk te krijgen?
- Wordt deze registratie / worden deze onderzoeken periodiek uitgevoerd?

- Welke afspraken liggen aan de registratie / aan de onderzoeken ten grondslag?
- Door wie en op welke wijze wordt inzichtelijk gemaakt of doelstellingen worden gerealiseerd?
- Bestaan hierover vaste afspraken, of gebeurt dit op ad-hoc wijze?
- Wie is verantwoordelijk voor het rapporteren over de uitgevoerde activiteiten, de gebruikte middelen en het wel of niet halen van doelstellingen?
- Wanneer rapporteert de leidinggevende (of de afdeling) over de uitgevoerde activiteiten, ingezette middelen en het wel of niet halen van doelstellingen?
- Kan alle informatie, om te bepalen of doelstellingen zijn gehaald, worden geleverd of verkregen door de organisatie?

**Act:**

- Op welke wijze vindt terugkoppeling naar het management, de afdelingen en de medewerkers plaats over de resultaten?
- Welke gevolgen worden er verbonden aan het wel of niet halen van de doelstellingen?
- Wat wordt er gedaan wanneer blijkt dat de doelstellingen zijn gerealiseerd?
- Wat wordt er gedaan wanneer blijkt dat de doelstellingen niet zijn gerealiseerd?
- Wanneer een gewenst resultaat is gehaald: hoe wordt er dan voor gezorgd dat dit in de periode er na zo blijft / hoe vindt het *borgen* plaats?

## **Bijlage 2: Overzicht geïnterviewde personen**

Ten behoeve van dit onderzoek zijn twee interviews gehouden. De in zijn geheel uitgeschreven interviewtekst is, om privacyredenen, niet opgenomen in dit onderzoeksrapport. Het is mogelijk om de gehele interviewtekst op te vragen bij de auteur.

De geïnterviewde personen worden hieronder met functie en afdeling waarvoor zij verantwoordelijk zijn weergegeven:

Interview 1 gehouden met de manager van de afdeling Publiek en Sociaal op 18 december 2007.

Interview 2 gehouden met de manager van de afdeling Bestuur op 18 december 2007.

### Bijlage 3: Literatuurlijst

- Babbie, E. *The practice of social research*. 10<sup>th</sup> edition. 2004.
- Baerends, J. *Prestatiemeting en prestatiesturing bij gemeenten*. (2004). In: *Overheidsmanagement* 2/2004.
- Bestuursacademie Nederland, *Kwaliteitsmodel Overheidsorganisaties: Handleiding voor het uitvoeren van een positiebepaling*.
- Brignall, T.J. *Performance measurement and change in local government: a general case and a childcare application*. In: *Public money and management*, 13, 23-30.
- Bonnema, W e.a. *Gemeentefinanciën*. Derde druk. 2001.
- Bouckaert, G. *Performance Measurement and Public Management*. (1993) In: *Public Productivity & Management Review*, Vol. 17, No. 1.
- Bouckaert, G. en Auwers, T. *Prestaties meten in de overheid*. (1999). Die Keure, Brugge.
- Bouckaert, G. en Halligan J. *Managing performance, international comparisons*. (2008). Routledge, New York.
- Brouwers, C.M.W. *Sturen met prestatie-indicatoren binnen Sport en Recreatie van de gemeente Rotterdam*. (April 2004).
- Deming, E.W. *Management of Statistical Techniques for Quality and Productivity*. (1981). Washington, DC: privately printed.
- Doran, G.T. *There is a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives*. (1981). *Management Review*. (1981). American Management association, New York.
- Dorr, D. en Zuidema, J. *Werken met het INK-managementmodel*. (2004). Kluwer, Deventer.
- Fraanje, R. (2007). *Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht: pleidooi voor het organiseren van veerkracht in lokale gemeenschappen*. Vereniging van gemeentesecretarissen en Vereniging voor Bestuurskunde. Den Haag.
- Gemeente Nunspeet, *Collegeprogramma 2006-2010*.
- Gemeente Nunspeet, *Kengetallen SoZaWe gemeente Nunspeet 2007*.
- Gemeente Nunspeet, *WWB beleidsplan 2007*.
- Gemeente Nunspeet, *Nota Integrale Veiligheid 2007-2011*.
- Gemeente Nunspeet, *Brandweerbeleidsplan*.
- Gemeente Nunspeet, *Beleidsverslag WWB 2006*.
- Geurts, P. *Van probleem naar onderzoek*. (1999). Coutinho, Bussum.
- Hatry, H. P. *Performance Measurement Principles and Techniques: An Overview for Local Government*. (1980). In: *Public Productivity Review*, Vol. 4, No. 4. pp. 312-339.
- Hendriks, F. en Schalken, C.A.T. *Local government and the new public management: the case of the Tilburg model*. (1998) In: *Verwaltungsmodernisierung in Aktion: Fortschritte und Fallstricke*. Stuttgart: Birkhäuser Verlag, pp. 386-400.
- Hill, M., en Hupe, P. *Governance and managing implementation*. In: M. Hill and P. Hupe, *Implementing public policy. Governance in theory and practice*, London: SAGE, 2002, 160-196.

- Hood, C. *A public management for all seasons.* 1991. In: Public Administration, 69:1. pp.3-19.
- Hoogerwerf, A en Herweijer, M. *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap.* zevende geheel herziene druk. 2003.
- Johnsen, A. *Implementation mode and local government performance measurement: A Norwegian experience.* In: Financial accountability and management, 15, 41-66.
- Jorissen, H.J. *Handleiding kwaliteitsmanagement.* (2002)
- Kickert. *Public management and administrative reform in Europe.* 1997.
- Kok. J.A.A.M. en Spaan, M. *Resultaatsturing binnen overheidsorganisaties: aanzet voor een aanpak.* In: Overheidsmanagement 2/2004
- Lipsky, M. *Street-level Bureaucracy, Dilemma's of the individual in public services.* New York: Russel Sage, 1980.
- Merchant, K.A. en van der Stede, W.A. *Management control systems: performance measurement, evaluation and incentives.* (2003) Pearson education, Edinburgh.
- Meyers, K., Riccucci, N en Lurie, I. *Achieving Goal Congruence in Complex Environments: the Case of Welfare Reform.* In: Journal of Public Administration Research and Theory Vol. 11 (2), 2001, 165-201.
- Moynihan, D., and S. Pandey *Testing How Management Matters in an Era of Government by Performance management.* In: Journal of Public Administration Research and Theory Vol. 15 (3), 2004, 421-439.
- Osborne en Gaebler. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.* 1992.
- Poister and Streib. *Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice.* 1999.
- Pollit, C. *Performance indicators: root and branch.* Pp. 167-78, in M. Cave, M. Kogan, and R. Smith (eds) Output and performance measurement in government: the state of art. London. Jessica Kingsley.
- Pollit, C. *Managerialism and the public services* (2<sup>nd</sup> edn.) Oxford: Blackwell.
- Pollitt, C en Bouckaert, G. *Public management reform, a comparative analysis.* Second edition. 2004.
- Riccucci, N. *How Management Matters: Street Level Bureaucrats and Welfare Reform.* Washington DC: Georgetown University Press, 2005.
- Smit & van Thiel, 2002. *Bedrijfsmatig werken binnen overheidsorganisaties.*
- Terpstra, J. en Havinga, T. *Implementation between Tradition and Management. Structuration and Styles of Implementation.* In: Law and Policy Vol. 23 (1), 2001, 95-116.
- Townley, B., Cooper, D.J., en Oakes, L. *Performance measures and the rationalization of organizations.* (2003) In: Organization studies, 24 (7) 1045-1071. Sage Publications, London.
- Waal, A.A. de & L.A.F.M. Kerklaan. *De resultaatgerichte overheid. Op weg naar de prestatiegedreven overheidsorganisatie.* (2003).
- Walle, S van de. Perceptions of administrative performance: the key to thrust in government. Leuven: faculteit sociale wetenschappen.