

LOKAAL EN REGIONAAL BESTUUR

LOKAAL EN REGIONAAL BESTUUR

BESTUURLIJKE ONTWIKKELING BINNEN DE GEMEENTE WIERDEN VAN CONTAINERBEGRIP NAAR PLAN VAN AANPAK

AUTEUR

MEES TEN BROEKE (S2370484)

BEGELEIDERS

PROF. DR. M. BOOGERS (UNIVERSITEIT TWENTE)

DR. V. JUNJAN (UNIVERSITEIT TWENTE)

DR. P.J. KLOK (UNIVERSITEIT TWENTE)

A. SCHULP (GEMEENTE WIERDEN)

DATUM

14/9/2024



GEMEENTE WIERDEN

VOORWOORD

Voor u ligt mijn masterscriptie “Bestuurlijke ontwikkeling binnen de gemeente Wierden: van containerbegrip naar plan van aanpak”. Deze masterscriptie is geschreven ter afronding van mijn masteropleiding Public Administration aan de Universiteit Twente. Als bestuurskunde student én inwoner van de gemeente Wierden ben ik blij en trots dat ik met mijn masterscriptie, hopelijk, heb kunnen bijdragen aan het versterken van de lokale democratie. Het onderzoek heeft mij niet alleen betere inzichten verschaft in de werkwijze van een lokale overheid, maar heeft ook mijn academische vaardigheden verder ontwikkeld. Bovendien heeft de afstudeerstage, die heeft bijgedragen aan de totstandkoming van deze scriptie, mij de kans geboden om mijn eerste stap in mijn professionele carrière te zetten.

Tijdens het schrijven van deze scriptie heb ik waardevolle begeleiding en steun ontvangen van veel verschillende mensen. Allereerst wil ik Arjan Schulp en Marcel Klos vanuit de gemeente Wierden bedanken voor de kans die zij mij geboden hebben en het vertrouwen dat zij in mij hadden. Daarnaast was het zonder de begeleiding vanuit Arjan niet gelukt om er een geslaagd onderzoek van te maken. Ook wil ik mijn scriptiebegeleiders prof. Dr. Marcel Boogers, Dr. Veronica Junjan en Dr. Pieter-Jan Klok bedanken voor alle feedback die ik heb mogen ontvangen tijdens het schrijven van mijn scriptie. Ondanks het complexe proces hebben zij mij op ieder moment goed kunnen helpen.

Ten slotte wil ik mijn ouders bedanken voor hun onvoorwaardelijke steun. Zonder hen zou het mij niet gelukt zijn om alle bezigheden, zowel op school als daarbuiten, gedurende mijn tweejarige afstudeerperiode succesvol af te ronden.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Mees ten Broeke

Enter, 13 september 2024

INHOUDSOPGAVE

1.	Samenvatting	3
2.	Inleiding	4
2.1	Aanleiding	4
2.2	Probleemstelling	6
2.3	Relevantie	7
3.	Theoretisch kader	8
3.1	Aspecten van bestuurlijke ontwikkeling	8
3.1.1	Inbouwen van meer verantwoording en controle op besluitvormingsprocessen	10
3.1.2	Vernieuwing van burger-participatiemogelijkheden	11
3.1.3	Heroriëntatie op bestuursstijl en bestuurscultuur	12
3.2	Conditie voor succesvolle organisatorische verandering	14
3.2.1	Kotters' acht fasen voor een succesvol veranderproces	15
4.	Methodologie	22
4.1	Onderzoeksonderwerp	22
4.2	Onderzoekspopulatie en casus-selectie	22
4.3	Dataverzamelingsprocedure	23
4.4	Operationalisatie	24
4.5	Dataverwerking en -analyse	25
4.6	Beperkingen	26
5.	Resultaten	28
5.1	Percepties van “bestuurlijke ontwikkeling”	28
5.2	Conditie voor succesvolle organisatorische verandering	32
6.	Conclusie	38
7.	Aanbevelingen	41
7.1	Wetenschappelijke aanbevelingen	41
7.2	Praktische aanbevelingen	42
8.	Literatuur	50
9.	Bijlagen	53
9.1	Interviewschema	53
9.2	Data matrix	54
9.3	Zelf-diagnose instrument	59

1. SAMENVATTING

Door ontwikkelingen binnen de lokale democratie en de vraag vanuit verschillende stakeholders, tracht de gemeente Wierden een bestuurlijke ontwikkeling door te maken. Deze masterscriptie zal een eerste stap zijn in de richting van deze bestuurlijke ontwikkeling. Ten eerste verkent deze scriptie wat verschillende stakeholders binnen de gemeente Wierden verstaan onder het begrip 'bestuurlijke ontwikkeling'. Ten tweede onderzoekt het in hoeverre er reeds voldaan is aan de acht condities voor succesvolle verandering van John P Kotter én welke condities nog verwezenlijkt moeten worden. Daarbij draagt deze scriptie bij aan de realisatie van de veranderopgave die de bestuurlijke ontwikkeling met zich brengt. Enerzijds door het veranderproces onder de loep te nemen en anderzijds bij het vormen van een visie voor de veranderopgave die de organisatie moet doormaken. De hoofdvraag die in deze scriptie beantwoordt wordt, luidt: **“Wat verstaan de verschillende stakeholders binnen de gemeente Wierden onder ‘bestuurlijke ontwikkeling’ en in hoeverre wordt er reeds voldaan aan de acht condities voor succesvolle verandering?”**. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door middel van het afnemen van semigestructureerde interviews bij verschillende vertegenwoordigers van de groepen stakeholders. Uit het onderzoek blijkt dat er vijf verschillende dimensies van bestuurlijke ontwikkeling bestaan binnen de gemeente Wierden: (1) verbetering van de dienstverlening, (2) vergroting/betere inwoneropparticipatie in besluitvormingsprocessen, (3) betere samenwerking tussen raad en college, (4) betere samenwerking tussen college en ambtelijke organisatie, en (5) het creëren van meer efficiëntie binnen de organisatie. Daarnaast wijst het onderzoek uit dat de gemeente Wierden nog niet aan alle condities tot succesvolle organisatorische verandering voldoet. Zo is er nog geen leidende coalitie gecreëerd, is er nog geen eenduidige visie en strategie ontwikkeld én zijn er nog hindernissen die de veranderopgave kunnen belemmeren. Daarentegen blijkt uit het onderzoek wel dat er een breed gevoel van urgentie leeft binnen de organisatie om deze veranderopgave door te maken. Deze scriptie eindigt met zeven aanbevelingen gericht aan de projectleider bestuurlijke ontwikkeling van de gemeente Wierden om de veranderopgave bestuurlijke ontwikkeling een vervolg te geven: (1) bundel reeds bestaande visies tot een programma bestuurlijke ontwikkeling en voeg operationele maatregelen toe, (2) creëer een leidende coalitie, (3) houd het urgentieniveau hoog, (4) maak een nulmeting op het gebied van inwonertevredenheid en klachtenprocedures, (5) draag zorg voor intensieve communicatie van het programma bestuurlijke ontwikkeling, (6) organiseer trainingen voor ambtenaren en zorg voor voldoende capaciteit en (7) ontwikkel een visie en strategie voor het samenspel tussen raad en college op basis van een zelf-diagnose instrument bestuurscultuur.

2. INLEIDING

Dit onderzoek richt zich op de vraag naar bestuurlijke ontwikkeling die speelt binnen de gemeente Wierden. De gemeente Wierden is een plattelandsgemeente in de provincie Overijssel met ongeveer 25.000 inwoners verdeeld over twee dorpen en vijf buurtschappen. Bij verschillende stakeholders binnen de gemeente Wierden, zoals het dagelijks bestuur, de inwoners en de gemeenteraad, heerst het verlangen naar bestuurlijke ontwikkeling. Dit verkennende onderzoek zal een eerste stap zijn in de richting van deze bestuurlijke ontwikkeling. Het draagt bij aan het begrijpelijk maken van wat het begrip 'bestuurlijke ontwikkeling' betekent voor de betrokken stakeholders en zal daarbij de basis zijn voor het vormen van een visie en strategie voor de veranderopgave die de organisatie moet doormaken. Daarnaast zal ook onderzocht worden in hoeverre er voldaan wordt aan de acht condities voor succesvolle verandering, die John P Kotter beschrijft in zijn boek *Leading Change*. In dit hoofdstuk zal de aanleiding voor het onderzoek worden beschreven en wordt de onderzoeksvraag die het onderzoek voorziet te beantwoorden gepresenteerd. Daarnaast zal dit hoofdstuk verder ingaan op zowel de maatschappelijke als wetenschappelijke relevantie.

2.1 AANLEIDING

Na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022 vormden de twee grootste partijen binnen de gemeente Wierden uiteindelijk samen de coalitie, die vervolgens het dagelijks bestuur van de gemeente vormde. Lokale partij Nieuw Enter Wierden (NEW) en het Christen-Democratisch Appèl (CDA) presenteerden in oktober 2022 hun gezamenlijke coalitieprogramma 'Ruimte voor iedereen' (2022), waarin zij de plannen voor de bestuursperiode bekendmaakten. Gedurende dit proces heeft de coalitie geprobeerd een raadsbreed akkoord te sluiten als onderdeel van de bestuurlijke ontwikkeling. Helaas is dit akkoord niet tot stand gekomen, omdat de oppositiepartijen het oneens waren over de volgorde van de totstandkoming van dit raadsakkoord. Het CDA en NEW hadden al enkele zaken vastgelegd voordat de oppositie de kans kreeg om hierover mee te praten. Ondanks het feit dat deze specifieke bestuurlijke ontwikkeling niet werd gerealiseerd, hebben het CDA en NEW zich wel sterk ingezet voor een nieuwe werkwijze en bestuursstijl.

In het coalitieprogramma hebben de coalitiepartijen ervoor gekozen om overeenstemming te bereiken over de manier waarop nieuw beleid tot stand zou moeten komen. Hierbij staan de bestuurscultuur, de stijl van besturen en de ontwikkeling van de democratie centraal. Het coalitieprogramma bevat enkele speerpunten op deze gebieden, waaronder: het formuleren van een nieuwe opdracht en een nieuwe start van de werkgroep 'werkwijze raad', in die zin dat de raad zoekt naar de meest effectieve werkwijze van de raad.

- Het open staan voor nieuwe vormen voor wat betreft het optimaal betrekken van inwoners en ondernemers bij de besluitvorming en daarmee maximaal ruimte geven aan participatie.
- Open staan voor nieuwe democratische ontwikkelingen en voor een jaarlijkse bijeenkomst voor feedback vanuit raadsfracties.
- Een actieve rol pakken bij de ontwikkeling van de bestuurscultuur.
- De burgemeester dient een intern en extern boegbeeld te zijn van de genoemde bestuurlijke en democratische vernieuwing.
- Met voorstellen komen die de werkwijze van raad en college verbeteren, met name gericht op het versterken van de relatie tussen 'gemeente en gemeenschap'.

- Medewerkers stimuleren om vernieuwende manieren van werken in andere gemeenten naar de gemeente Wierden te brengen.
- Blijven zoeken naar manieren van werken voor effectief bestuur en het geven van positie aan onze inwoners in onze processen van beleids- en besluitvorming

Met de bovenstaande speerpunten willen coalitiepartijen CDA en NEW een nieuwe manier van werken introduceren binnen de gemeente Wierden.

Echter roept niet alleen de nieuwe coalitie op tot het doormaken van een verandering, ook andere stakeholders binnen de gemeente Wierden wijzen op een nieuwe/andere manier van werken en besturen. Eén van die andere stakeholders die oproepen tot bestuurlijke ontwikkeling zijn de inwoners van de gemeente Wierden. Dit blijkt uit de toekomstvisie die is opgesteld naar aanleiding van gesprekken binnen de ‘Denktank voor de toekomstvisie’, bestaande uit een groep van inwoners en ondernemers met verschillende achtergronden. De denktank presenteert in hun toekomstvisie verschillende speerpunten waar waarde aan gehecht moet worden om Wierden toekomstbestendig te maken. De speerpunten zijn samengevat in vier belangrijke pijlers (Gemeente Wierden, 2022):

- Mens
- Omgeving
- Economie
- Uitvoering

De eerste drie pijlers zijn de hoofdlijnen van het te voeren beleid in de komende acht jaar. De laatste pijler, ‘uitvoering’, gaat over de wijze waarop de plannen in de voorgaande drie pijlers moet worden uitgevoerd. Daarin heeft het niet alleen oog voor de uitvoering van het beleid, maar ook voor de wijze waarop dit beleid tot stand dient te komen. De uitvoering gaat in deze namelijk over de uitvoering van het tot stand komen van geschikt beleid binnen gemeente Wierden.

De inwoners geven in de toekomstvisie aan dat zij in de gemeente graag aan de slag gaan met een “nieuwe manier van werken”. Deze manier van werken dient stap voor stap te worden bereikt. In de toekomstvisie worden enkele van deze stappen toegelicht. Ten eerste vragen de inwoners de gemeente om kleinschalig te gaan experimenteren met nieuwe activiteiten, projecten en samenwerkingsvormen. Om deze nieuwe manier van samenwerken te versnellen, vragen de inwoners om de samenstelling van een ambtelijke werkgroep als het vliegwiel van de verandering. Dit team dient ervaring op te doen met de nieuwe manier van werken, de pilots en geeft een advies over de doorwerking in de gemeentelijke organisatie. Ten slotte adviseert de toekomstvisie ook een raads werkgroep die een heroriëntatie op de rol van de gemeenteraad verkent. Werk van deze raads werkgroep kan bijvoorbeeld gaan over de betrokkenheid van de samenleving bij de politiek, de rol van de raad bij participatieprocessen of de instelling van een burgerpanel of jeugdraad.

Naast het gemeentebestuur en de inwoners van de gemeente Wierden, is er nóg een belangrijke groep stakeholders die vaststelt dat er een verandering nodig is binnen de organisatie. Zo blijkt uit het koersdocument “Expeditie Wierden” (2020), opgesteld door het managementteam (MT) en de gemeentesecretaris, dat er ook binnen de ambtelijke organisatie een wil is om op een andere manier tot beleid en besluiten te komen. Het koersdocument stelt vast dat de omgeving van de organisatie, de samenleving, dynamisch is. Dat heeft invloed op de maatschappelijke vraagstukken die liggen en de aanpak daarvan. Inwoners willen snel antwoord op hun vragen en de organisatie merkt dat deze antwoorden niet altijd intern te vinden zijn, maar ook buiten het gemeentehuis. Deze ontwikkelingen maken dat de organisatie erkent dat er nieuwe instrumenten en werkmethoden ontwikkelt moeten worden om onze rol in en met onze omgeving beter te kunnen vervullen. Naar aanleiding hiervan heeft

het oude gemeentebestuur, tevens bestaande uit de huidige coalitiepartijen NEW en CDA, al eerder ingezet op het verder ontwikkelen van het Bestuurlijk Ambtelijk Samenspel. Echter zijn de uitkomsten hiervan nog niet voldoende bevonden, aangezien het nieuwe gemeentebestuur wederom een groot deel van haar coalitieakkoord wijdt aan het doormaken van een bestuurlijke ontwikkelin.

2.2 PROBLEEMSTELLING

Zoals hiervoor benoemd zien verschillende stakeholders binnen de gemeente Wierden graag een verandering in de manier van werken binnen de gemeentelijke organisatie. Deze verandering in de manier van werken binnen de gemeentelijke organisatie wordt geduid met het begrip: bestuurlijke ontwikkeling. Toch heeft er tot op heden nog (te) weinig verandering plaatsgevonden op het gebied van deze bestuurlijke ontwikkeling, vinden de gemeentesecretaris en de projectleider bestuurlijke ontwikkeling. Aannemelijk is dat dit veroorzaakt wordt door het gebrek aan consensus over wat deze bestuurlijke ontwikkeling precies inhoudt. Zo hebben verschillende onderzoeken uitgewezen dat consensus over wát de beoogde veranderopgave precies inhoudt, essentieel is voor het doormaken van deze veranderopgave (Nielson, 1981; Lyles, 1981; Dess en Oringer, 1987; Floyd en Wooldridge, 1992). Veel verschillende stakeholders binnen en rondom de gemeente Wierden hebben dus aangegeven dat zij een “nieuwe manier van werken” (c.q. bestuurlijke ontwikkeling) toejuichen. Maar of er daadwerkelijk consensus bestaat over wat deze nieuwe manier van werken precies inhoudt, is onduidelijk.

Naast de onduidelijkheid over de inhoud van bestuurlijke ontwikkeling, zoekt de gemeente Wierden ook naar een geschikte wijze om het veranderproces in te richten. Zo is het van groot belang voor het doormaken van deze beoogde bestuurlijke ontwikkeling, dat het gedrag van werknemers binnen de ambtelijke organisatie verandert. Er is veel onderzoek verricht naar hoe gedrag van mensen en organisaties kan worden veranderd. Een aansprekend persoon op het gebied van verandermanagement is John Paul Kotter. Hij is een Amerikaans bedrijfskundige en emeritus hoogleraar organisatiekunde en veranderingsmanagement aan de Harvard universiteit. Kotter schreef in 1995 zijn boek “Leading Change” (Kotter, 1995). In zijn boek presenteert Kotter verschillende voorwaarden waaraan mensen en/of organisaties moeten voldoen om een succesvol verandertraject te doorlopen. Of de gemeente Wierden aan al deze voorwaarden heeft voldaan in haar verandertraject, is onwaarschijnlijk.

Doel van dit onderzoek is om een eerste stap in de goede richting te zetten als het gaat om de bestuurlijke ontwikkeling die de gemeente Wierden wil doormaken. Daarbij draagt het dus bij aan de consensusvorming over wat de gemeente Wierden verstaat onder bestuurlijke ontwikkeling én het verder inrichten van het verandertraject. De centrale onderzoeksvraag luidt:

“Wat verstaan verschillende stakeholders binnen de gemeente Wierden onder ‘bestuurlijke ontwikkeling’ en in hoeverre wordt er reeds voldaan aan voorwaarden voor succesvolle verandering?”

Naast het beantwoorden van de onderzoeksvraag, heeft deze scriptie ook tot doel om aanbevelingen te formuleren ter stimulering van de bestuurlijke ontwikkeling. Deze aanbevelingen zullen gebaseerd zijn op de beschreven theorie en de resultaten van het onderzoek. Door de combinatie van theoretische inzichten en praktijkervaring biedt deze scriptie een solide basis voor het formuleren van specifieke

aanbevelingen aan de gemeente Wierden, om hen te ondersteunen bij het realiseren van deze bestuurlijke ontwikkeling.

2.3 RELEVANTIE

Een antwoord op de centrale onderzoeksvraag is zowel maatschappelijk- als wetenschappelijk relevant. Het onderzoek is hoofdzakelijk relevant voor de gemeente Wierden voor het uitrollen van het project 'bestuurlijke ontwikkeling'. In de verkennende gesprekken voorafgaand aan dit onderzoek kwam duidelijk naar voren dat de gemeente Wierden bestuurlijke ontwikkeling hoog in het vaandel heeft en hier ook snel en concreet stappen in wil gaan zetten. Al snel werd gesproken over manieren waarop de bestuurlijke ontwikkeling handen en voeten moest krijgen binnen de ambtelijke organisatie, de gemeenteraad, het college en de samenleving van de gemeente Wierden. Ideeën over gebiedsgericht werken, een nieuwe bestuurscultuur en vormen van burgerparticipatie kwamen ter tafel. Deze drie pijlers vormden tijdens de gesprekken de basis voor de bestuurlijke ontwikkeling die de gemeente Wierden zou moeten doormaken. Echter rees daarmee ook de vraag of die basis voor bestuurlijke ontwikkeling voor iedereen hetzelfde is. Hebben verschillende stakeholders binnen de gemeente Wierden niet een heel ander beeld over bestuurlijke ontwikkeling? Is er überhaupt een definitie voor bestuurlijke ontwikkeling en wat zegt de literatuur hierover?

Om in de toekomst stappen te kunnen zetten op het gebied van bestuurlijke ontwikkeling, waar ook alle stakeholders tevreden mee zijn, dient er eerst consensus te zijn over welke bestuurlijke ontwikkeling de gemeente Wierden als publieke organisatie wilt doormaken. Deze scriptie onderzoekt of er consensus is over welke bestuurlijke ontwikkeling de gemeente Wierden wilt doormaken en mocht er geen consensus zijn, dan kan dit onderzoek bijdragen aan het bij elkaar brengen van de stakeholders. Dit onderzoek draagt daarin dus bij aan de bestuurlijke ontwikkeling binnen de gemeente Wierden en daarmee aan het optimaliseren van de besluitvorming binnen en het bestuur van de organisatie. Het onderzoek is zo niet alleen relevant voor de organisatie, maar ook maatschappelijk relevant. Het draagt namelijk bij aan een manier van besturen waar niet alleen de ambtelijke organisatie en het dagelijks bestuur achterstaat, maar ook de inwoners van de gemeente en de representatieve democratie. Daarmee draagt dit onderzoek bij aan een versterking van de lokale democratie.

Naast de maatschappelijke relevantie, is dit onderzoek ook wetenschappelijk relevant. Zo speelt het thema bestuurlijke vernieuwing/ontwikkeling niet alléén binnen de gemeente Wierden, maar binnen veel meer lokale én regionale publieke organisaties. Op nationaal niveau wordt in Nederland zelfs al gesproken over 'een nieuwe manier van besturen'. Ondanks dat bestuurlijke ontwikkeling een hot topic is, is er nog weinig wetenschappelijk onderzoek naar gedaan. Zoals al eerder beschreven in dit hoofdstuk is er zelfs geen duidelijke definitie voor bestuurlijke ontwikkeling. Dit onderzoek kan bijdragen aan een theoretische omschrijving voor het begrip bestuurlijke ontwikkeling.

3. THEORETISCH KADER

Dit hoofdstuk zal een theoretisch kader uiteenzetten, bestaande uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel richt zich op het begrip bestuurlijke ontwikkeling. Is er in de literatuur een duidelijke definitie te vinden over wat bestuurlijke ontwikkeling inhoudt? Het tweede onderdeel verkent verschillende theoretische modellen die het proces van organisatorische verandering constitueren. Daarbij is speciale aandacht voor “de acht fasen van een succesvol veranderingsproces” van Kotter (1995), dat als verdere basis dient voor de veranderopgave die binnen de gemeente Wierden ligt. Het theoretisch kader dient als fundament voor het onderzoek en vormt zo de basis voor de vragen die gesteld zullen worden in de semigestructureerde interviews.

3.1 ASPECTEN VAN BESTUURLIJKE ONTWIKKELING

De term bestuurlijke ontwikkeling is niet nieuw. Al in de vorige eeuw sprak men over bestuurlijke vernieuwingen op landelijk niveau (Kickert, 1993; Gilsing, 1994; van het Loo, 1994). Zo is landelijke partij D66 opgericht volgend uit een initiatief tot politieke vernieuwing, vanwege de ernstige devaluatie van de democratie (D66, 2022). Vervolgens was er begin deze eeuw zelfs een minister voor bestuurlijke vernieuwing in het kabinet Balkenende II. Door verschillende maatschappelijke trends komt de vraag naar bestuurlijke ontwikkeling of vernieuwing weer vaker tevoorschijn. Ten eerste draagt de verschuivende rol van de overheid in de samenleving bij aan de behoefte van een vernieuwende manier van besturen. Zo verschuift Nederland van een verzorgingsstaat steeds verder naar een participatiesamenleving waarin inwoners meer zelf verantwoordelijkheid dragen voor hun eigen welzijn (Schuyt, 2013). Deze verschuiving naar een participatiesamenleving heeft ervoor gezorgd dat burgers ook zelf meer inspraak willen in besluitvormingsprocessen (Edelenbos en Monnikhof, 1998). Ten tweede zijn in de afgelopen jaren steeds meer taken overgeheveld naar de lokale overheden. Deze decentralisatie van beleid heeft als gevolg dat er hogere eisen worden gesteld aan de bestuurskracht van gemeenten en daarmee het functioneren van de lokale overheid. Bestuurlijke ontwikkeling kan daarbij een mogelijke bijdrage leveren aan het vergroten van de bestuurskracht van gemeenten. Ten slotte is er een trend van dalend vertrouwen in de nationale en lokale politiek sinds de coronapandemie (Schmeets en Exel, 2022). De groeiende kloof tussen de burger en de overheid is voor verschillende overheidsinstanties aanleiding te kijken naar bestuurlijke vernieuwingen.

Ondanks dat bestuurlijke ontwikkeling (of vernieuwing) geen nieuw fenomeen is, ontbreekt er een duidelijke definitie van dit begrip. In de literatuur wordt er veelal gesproken over bestuurlijke vernieuwing in plaats van bestuurlijke ontwikkeling. Zo definieert het Montesquieu Instituut, Kenniscentrum voor de parlementaire democratie, bestuurlijke vernieuwing als “het aanbrengen van wijzigingen in de organisatiestructuur van de (rijks-)overheid zodat die beter, efficiënter en krachtadiger kan optreden” (Montesquieu Instituut, 2023). Eerder, in 1994, beschreef Gilsing bestuurlijke vernieuwing als “de poging van gemeentebesturen de relatie tussen burgers en lokaal bestuur te verbeteren”. In de tijd dat er nog een minister voor bestuurlijk vernieuwing was, beschreef het ministerie van Binnenlandse zaken bestuurlijke vernieuwing als bijdrage voor “de versterking van de samenhang en de legitimiteit van het openbaar bestuur” (Tholen, 2004). Doelstellingen met betrekking tot de bestuurlijke vernieuwing waren het vergroten van de invloed van burgers op bestuur, versterken van bestuurlijke transparantie, versterken van de band tussen burgers en bestuur, versterken van de parlementaire democratie, een beter evenwicht tussen de machten en het versterken van controlefuncties. Maatregelen om deze doelstellingen te bereiken bestonden uit dualiseringsmaatregelen, wijzigingen in kiesstelsels,

binnengemeentelijke decentralisatie, directe burgerbetrokkenheid bij beleidsontwikkeling en direct gekozen burgemeester.

In een paper beschrijft politicoloog Tholen (2004) bestuurlijke vernieuwing vanuit twee benaderingen. De eerste categorie bestuurlijke vernieuwingen schetst problemen in het openbare bestuur die vragen om vernieuwingen die de participatiemogelijkheden van burgers vergroten. Bij deze benadering van bestuurlijke vernieuwing acht men het huidige bestuur onvoldoende responsief. Burgers menen te weinig invloed te hebben op de beleidsontwikkeling of voelen zich niet gehoord. Een gebrek aan responsiviteit kan leiden tot een ondermijning van het vertrouwen in het openbaar bestuur en heeft gevolgen op de effectiviteit van beleid. De tweede benadering van bestuurlijke vernieuwing richt zich niet zozeer op de input in besluitvormingsprocessen, maar meer op de verantwoording en controle op deze processen. De kern van deze benadering is eerder de verplaatsing van de politiek dan de kloof tussen burger en overheid. Om uiteenlopende redenen zijn de afgelopen decennia feitelijke besluitvormings- en handavingsbevoegdheden overgedragen aan nieuwe actoren. In het parlement is niet de (centrale) uitvoerende macht verantwoordelijk, maar de openbare diensten, de (deels) onafhankelijke uitvoerende macht en private actoren die op veel terreinen bindende besluiten nemen voor burgers. Het is niet de uitvoerende macht die zich voor een volksvertegenwoordiger verantwoordt, maar ambtelijke diensten, zelfstandige bestuursorganen en vaak ook private actoren zijn de instanties die op vele terreinen voor burgers bindende beslissingen nemen. Deze verplaatsing van macht is niet altijd gepaard gegaan met een verplaatsing van verantwoording, wat in gevallen dus heeft geleid tot een legitimiteitstekort.

Naast de verschillende benaderingen en definities van bestuurlijke vernieuwing vanuit de wetenschappelijke literatuur, vertoont zich nog een laatste aspect binnen het begrip bestuurlijke vernieuwing uit het coalitieprogramma van het nieuwe bestuur van de gemeente Wierden. In het coalitieprogramma van coalitiepartijen NEW en CDA wordt gesproken over een heroriëntatie op bestuursstijl en bestuurscultuur om ambities sneller en actiever te realiseren en het vertrouwen van de bevolking te vergroten (CDA Wierden & Nieuw Enter Wierden, 2022). Wat deze bestuursstijl en bestuurscultuur precies inhoudt, wordt niet verder uitgewerkt. Een definitie van het begrip bestuurscultuur vinden we in het onderzoek “Van Alkmaar tot Zevenaar: Beelden van bestuurscultuur” wat in opdracht van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties is uitgevoerd (Boogers e.a., 2022). Hierin wordt bestuurscultuur omschreven als “Het geheel van normen, waarden, routines en rolopvattingen dat van invloed is op het samenspel tussen raad, college, ambtelijk apparaat en samenleving”. Bestuursstijl wordt als onderdeel gezien van de bestuurscultuur binnen de gemeente en omschreven als “manieren om zaken aan te pakken, beïnvloed door opvattingen over wat normaal en gebruikelijk is”.

Uit de literatuur is op te merken dat verschillende aspecten een rol kunnen spelen in de bestuurlijke ontwikkeling van de gemeente Wierden. In dit onderzoek onderscheiden we drie verschillende aspecten van bestuurlijke ontwikkeling: (1) het inbouwen van meer verantwoording en controle op besluitvormingsprocessen, (2) een vernieuwing van burger-participatiemogelijkheden en (3) een heroriëntatie op bestuursstijl en bestuurscultuur. In het resterende deel van deze paragraaf, worden deze aspecten verder toegelicht.

3.1.1 Inbouwen van meer verantwoording en controle op besluitvormingsprocessen

Tholen pleitte al in 2004 voor het inbouwen van meer verantwoording en controle op besluitvormingsprocessen. Dit was noodzakelijk vanwege de “verplaatsing van de lokale politiek” als gevolg van de privatisering en vermaatschappelijking van de lokale politiek (Tholen, 2004). Tien jaar later pleit Denters wederom voor het inbouwen van meer verantwoording en controle op besluitvormingsprocessen binnen ten gevolge van de regionalisering van het lokale bestuur. Zo worden veel gemeentelijke taken in regionaal verband uitgevoerd (Denters, 2015). Die intergemeentelijke samenwerking is met recente decentralisaties nog belangrijker geworden. Tegelijkertijd groeit echter ook de kritiek op de democratische controle op deze samenwerking (Denters, 2015). Een goed voorbeeld hiervan is de decentralisatie van de jeugdzorg. In 2015 is de verantwoordelijkheid voor jeugdzorg overgedragen van de provincies naar de gemeenten. Voor die tijd waren de provincies verantwoordelijk voor de financiering en organisatie van de jeugdzorg. Door de decentralisatie hebben gemeenten nu de taak gekregen om jeugdzorg te organiseren, waarbij ze verantwoordelijk zijn voor de preventie, ondersteuning, en hulp aan kinderen, jongeren en gezinnen. Doordat niet alle gemeenten dezelfde bestuurlijke capaciteit, financiële middelen of expertise hebben, om aan deze taken te voldoen, hebben verschillende gemeenten ervoor gekozen deze jeugdzorg samen met andere gemeenten te organiseren. Doordat het beleid hierdoor weer verder gecentraliseerd wordt, kan het moeilijker worden voor burgers en raadsleden om politieke beslissingen direct te controleren. Zo zijn er meerdere niveaus van bestuur en meerdere verantwoordelijkheidslijnen, waardoor het complexer wordt om te bepalen wie er verantwoordelijk is voor bepaalde besluiten op het gebied van de jeugdzorg. Dit kan de democratische verantwoording bemoeilijken, omdat het moeilijker kan zijn om verantwoordelijkheid toe te wijzen en politieke actoren ter verantwoording te roepen. Kortom, de “verplaatsing van de lokale politiek” als gevolg van regionalisering, privatisering en vermaatschappelijking, heeft verstrekken gevolgen voor de legitimiteit van besluitvormingsprocessen. Daarbij kan het inbouwen van democratische controle en verantwoording bijdragen aan de democratisering van het lokale bestuur. Denters stelt in zijn essay ook vast dat de gemeenteraad een sleutelrol speelt in de noodzakelijke herinrichting van de lokale democratie (Denters, 2015). Daarnaast wijst onderzoek uit dat burgers van de raad verwachten dat zij optreedt als “democratische waakhond” (Denters, 2012). De belangrijkste uitdaging voor de raad als democratische waakhond is het helpen ontwikkelen van nieuwe vormen van controle en verantwoording in verschillende besluitvormingsprocessen van de lokale overheid.

In een onderzoek beschrijft bestuurskundige Mark Bovens drie functies van controle en verantwoording bij besluitvormingsprocessen (Bovens e.a., 2008). Ten eerste moet deze controle en verantwoording bijdragen aan de democratische legitimering van politieke besluitvorming door deze te koppelen met de politieke voorkeuren van de geïnteresseerde burgers zelf of hun gekozen vertegenwoordigers. Ten tweede, vanuit het perspectief van de rechtsstaat mag de macht niet worden geconcentreerd op ondemocratisch gelegitimeerde functionarissen. Hiervoor is de organisatie van een effectieve tegenkracht van de raad noodzakelijk. Vanuit dit perspectief helpen controle en verantwoording machtsmisbruik, corruptie en willekeur te voorkomen en integriteit te bevorderen. Ten derde kan controle en verantwoording bijdragen aan betere overheidsprestaties. Vanuit dit perspectief ligt de waarde van de controle en verantwoording in de bijdrage aan het lerend vermogen van publieke instellingen. De prestaties van publieke organisaties kunnen worden verbeterd door kritische reflectie en feedback.

3.1.2 Vernieuwing van burger-participatiemogelijkheden

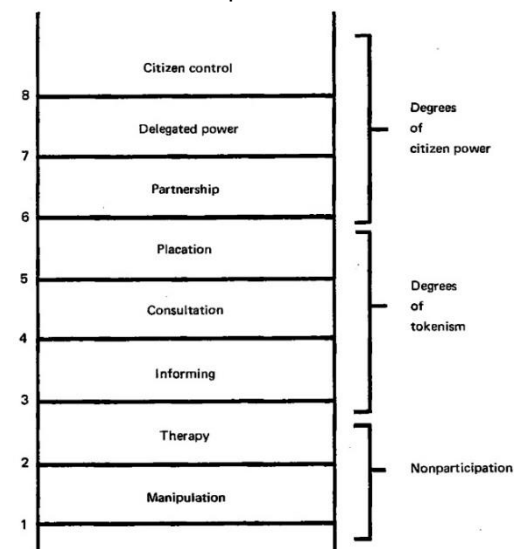
Voor een hele lange tijd leunde ons democratisch stelsel op een representatieve democratie, wat inhield dat kiezers vertegenwoordigers kiezen die namens hen het beleid bepalen en/of uitvoeren. Om adequaat te functioneren, moeten verkiezingen eerlijk en open zijn en kiezers moeten kandidaten en programma's kennen. Gemeentelijke verkiezingen voldoen hier echter maar ten dele aan, omdat bijna de helft van de kiezers thuisblijft en de mensen die wel stemmen, vaak landelijke overwegingen laten meewegen (Jansen e.a., 2022). Daarnaast zien we dat er een toenemend wantrouwen is vanuit de burger jegens de politieke en het gevestigde openbaar bestuur (Engbersen et al., 2021). Deze problemen in de lokale representatieve democratie hebben in de afgelopen decennia geleid tot een toenemende vraag naar een meer participatieve democratie. Een participatieve democratie is een vorm van democratie waarin de burgers actief deelnemen aan het besluitvormingsproces en het beleid mede vormgeven (Wolfe, 1985). Naast de tekortkomingen van de representatieve democratie, zijn er nog meer factoren die geleid hebben tot een groei in burgerparticipatievormen. Zo heeft de opkomst van social media en het internet geleid tot nieuwe mogelijkheden voor burger participatie zoals online fora en petitities, maar ook een grotere betrokkenheid door online media campagnes (Skoric e.a., 2021). Daarnaast zien we door de individualisering van de samenleving, dat mensen steeds meer geïnteresseerd zijn geraakt in de politiek en hier ook een actieve bijdrage aan willen leveren (Ødegård & Berglund, 2008). Ten slotte zien we door een toename in de complexiteit van de maatschappelijke vraagstukken, dat de traditionele instituties ook vaker de expertise en kennis van burgers gebruiken om betere beslissingen te nemen (van Houwelingen e.a., 2014). Al deze verschillende factoren leiden ertoe dat er steeds meer belang wordt gehecht aan de participatie van burgers in (lokale) besluitvormingsprocessen.

Burgerparticipatie wordt door het instituut voor Publiek en Politiek in haar monitor burgerparticipatie gedefinieerd als “een manier van beleidsvoering waarbij burgers, individueel of georganiseerd, direct of indirect, de kans krijgen om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid” (Dinjens, 2010). Deze definitie van burgerparticipatie komt overeen met wat Pröpper beschrijft als interactief bestuur: “een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in een open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, de bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen” (Pröpper, 1999). Interactief bestuur is een vorm van burgerparticipatie (Schaap, 2019). In het kader van dit onderzoek wordt burgerparticipatie beschreven als de vorm die het inneemt in interactief bestuur: burgers oefenen invloed uit op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid.

In de Nederlandse literatuur wordt vaak verwezen verschillende generaties van burgerparticipatie (van Houwelingen e.a., 2014; Michels e.a., 2018; Schaap, 2019). De eerste-generatieburgerparticipatie is ontstaan vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw. Het gaat daarbij om wettelijk voorgeschreven vormen van inspraak op beleid. Inspraak omvat hier voorgestelde besluitvorming en brengt verplichtingen met zich mee voor besluitvormers in de vorm van een motiveringsplicht. Anderzijds is deelname geen garantie dat de wensen van de deelnemers ook worden goedgekeurd (Michels e.a., 2018). Vanaf de jaren negentig is de tweede-generatieburgerparticipatie ontstaan vanuit een toenemende overtuiging van burgers te weinig inspraak te hebben in besluitvorming. Als reactie hierop ontstaan vormen van participatie waarin formele inspraakprocedures worden aangevuld met meer interactieve vormen van participatie. Kenmerkend is dat burgers en stakeholders in een vroeg stadium participeren in het beleid (Michels e.a., 2018). Bij de laatste en

derde-generatieburgerparticipatie, ontstaan vanaf de eeuwwisseling, ligt het initiatief volledig bij de burger. Voorbeelden van derde-generatieburgerparticipatie zijn burgertoppen, burgerraden en andere vormen van deliberatieve fora, wijk- en bewonersbudgetten en bewoners- of burgerinitiatieven (Michels e.a., 2018).

Buiten de Nederlandse generaties van burgerparticipatie wordt ook vaak verwezen naar de ladder van burgerparticipatie ontwikkeld door Arnstein in 1969 (zie figuur 1). De ladder bestaat uit acht trappen van burgerparticipatie; (1) manipulatie, (2) therapie, (3) informeren, (4) consultatie, (5) plaatsing, (6) co-creatie, (7) gedelegeerde macht en (8) volledige controle. Hoe verder op de ladder, hoe groter de rol van de burger in de besluitvorming en beleidsvoering. Onderaan de ladder, manipulatie en therapie, zijn vormen van “niet-deelname”. Het werkelijke doel van de participatie is niet om burgers te laten deelnemen aan de creatie of uitvoering van beleid, maar om machthebbers in staat te stellen de deelnemers te overtuigen. De volgende tredes, informeren, consultatie en plaatsing, gaan naar het niveau van tokenisme, wat burgers in staat stelt informatie in te winnen over het beleid en daarnaast een stem te geven. Deze tredes sluiten aan bij eerste-generatieburgerparticipatie. Trede zes, co-creatie, stelt burgers in staat te onderhandelen en compromissen te sluiten met de overheid. Daarmee krijgt het regelrecht inspraak in de besluitvorming en beleidsvoering, wat aansluit bij de tweede-generatieburgerparticipatie. Bij de laatste tredes op de burgerparticipatieladder, gedelegeerde macht en volledige controle, ligt het initiatief volledig bij de burger. Zij nemen taken van de overheid uit handen om zelf beleid voor te bereiden en/of uit te voeren. Deze tredes sluiten aan bij de derde-generatieburgerparticipatie.



Figuur 1: Ladder van Burgerparticipatie (Arnstein, 1969)

Zoals eerder benoemd zal in het kader van dit onderzoek burgerparticipatie worden beschreven als de vorm die het inneemt in interactief bestuur: burgers oefenen invloed uit op de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid. Deze vorm verwijst naar de hogere treden van de participatieladder, ofwel: tweede en derde generatie burgerparticipatie.

3.1.3 Heroriëntatie op bestuursstijl en bestuurscultuur

Eerder in deze paragraaf is de definitie van bestuurscultuur vastgesteld als “Het geheel van normen, waarden, routines en rolopvattingen dat van invloed is op het samenspel tussen raad, college, ambtelijk apparaat en samenleving” (Boogers e.a., 2022). Deze definitie vloeit voort uit drie benaderingen waarop onderzoek is gedaan naar bestuurscultuur: (1) de klassieke politicologische benadering, waarin de cultuur van een overheidsorganisatie afhankelijk is van de patronen in waarden, normen en opvattingen van een land, regio of gemeente waarin de overheidsorganisatie opereert. (2) De organisatiekundige benadering, waar de bestuurscultuur betrekking heeft op de waarden, normen, rituelen en informele communicatie van en tussen bestuurders, politici en ambtenaren. (3) Volgens de antropologische benadering heeft de bestuurscultuur een meervoudig karakter: in overheden zoals gemeenten bestaan verschillende bestuursculturen naast elkaar en vullen ze elkaar aan of werken ze elkaar juist tegen.

Naast de drie benaderingen waaruit de definitie van bestuurscultuur voortvloeit, zijn er volgens Boogers e.a. (2022) ook drie uitingen waar een bestuurscultuur zich in onderscheid: (1) Bestuurstradities: de ‘culturele genen’ van een gemeente, sterk gekleurd door gegroeide gebruiken en

historische ervaringen. (2) Bestuurs- en managementstijlen: manieren om zaken aan te pakken, beïnvloed door opvattingen over wat normaal en gebruikelijk is. (3) Bestuurlijke routines: concrete methoden om werk te verrichten, gekleurd door mensen, instrumenten en objecten.

Ten slotte wordt in het onderzoek van Boogers e.a. (2022), naast de totstandkoming van de definitie en het presenteren van de uitingen van een bestuurscultuur, ook een theoretische typering van verschillende bestuursculturen beschreven. Deze typering komt tot stand aan de hand van twee verschillende dimensies: (1) formalisme en (2) politisering (zie figuur 2). Formalisme is de mate waarin de onderlinge verhoudingen in het gemeentebestuur worden gereguleerd door informele persoonlijke verhoudingen dan wel door formele procedures. Politisering betreft de mate waarin de onderlinge verhoudingen primair gericht zijn op het pragmatisch oplossen van problemen of op het voeren van een politiek debat over probleempercepties en oplossingsrichtingen.

Formalisme ▼	Politisering ►	Pragmatisch, consensusgericht	Politiek, debatgericht
Informeel, mensgericht		Gemeenschapscultuur	Arenacultuur
Formeel, proceduregericht		Bestuurderscultuur	Debatcultuur

Figuur 2: Verschillende types bestuursculturen (Boogers e.a., 2022)

Vanuit deze dimensies vloeien vier verschillende organisatieculturen (zie figuur 2):

1. De gemeenschapscultuur: combineert een sterke mate van informaliteit met een sterk pragmatisme. Zij is mens- en consensusgericht. Zoals hiervoor is aangegeven, is dit een evenwichtige combinatie: in een mens- en consensusgerichte cultuur gaat men conflicten liever uit de weg.
2. De Arenacultuur: informaliteit en mensgerichtheid gaan samen met politieke tegenstellingen en debatgerichtheid. Deze combinatie is niet evenwichtig. Door de sterke mensgerichtheid kan men niet zakelijk omgaan met meningsverschillen en belangentegenstellingen. Hierdoor is men hier soms geneigd om conflicten wat te onderdrukken, waardoor deze later uiteindelijk tot een uitbarsting komen. Omdat formele procedures hier minder centraal staan, is het lastig om conflicten in goede banen te leiden.
3. De bestuurderscultuur: combineert een sterke formaliteit en proceduregerichtheid met een sterk ontwikkelde pragmatische consensusgerichtheid. Net als de vechtcultuur, is ook deze cultuur niet in evenwicht. Hoewel het formele karakter de afwikkeling van conflicten goed mogelijk maakt, komen deze maar in beperkte mate tot ontwikkeling. De achtergrond hiervan ligt in veel gevallen in het elitaire karakter van het bestuur, waarbij een kleine groep de besluitvorming domineert.
4. De debatcultuur: is formeel en proceduregericht en tegelijkertijd politiek en debatgericht. Men hecht hier aan een zakelijke omgang met elkaar en men koestert tegenstellingen en verschillen. Deze combinatie is logisch en evenwichtig: formele procedures voorzien in sterke conflict regulerende mechanismen, waardoor men gemakkelijk alle ruimte kan geven aan meningsverschillen en belangentegenstellingen.

3.2 CONDITIES VOOR SUCCESVOLLE ORGANISATORISCHE VERANDERING

Er is reeds veelvuldig onderzoek gedaan naar de implementatie van organisatorische verandering. Al in de veertigerjaren deed Lewin onderzoek naar het proces van organisatorische verandering.

Verandering werd door Lewin geconceptualiseerd door middel van een reeks stadia die ontvriezen, verplaatsen en bevroren worden genoemd (Lewin, 1947). Met name in de jaren 90 werd verder gebouwd op Lewins werk. Verschillende onderzoekers, zoals Judson (1991), Kotter (1995), Galpin (1996) en Armenakis, Harris & Feild (1999) hebben meerfasen modellen beschreven die veranderaars kunnen volgen bij het doorvoeren van veranderingen. In het vervolg van deze paragraaf worden kort de verschillende meerfasen modellen van deze verschillende onderzoekers beschreven, waarna het model van Kotter tot in detail wordt uitgelicht.

Judsons (1991) model van de effecten van verandering omvat vijf stappen: wijzigingsanalyse en -planning; de wijziging doorgeven; een nieuw gedrag aannemen; verander de status quo in één gewenste status; en consolidatie en institutionalisering van de nieuwe staat. Binnen elke fase bespreekt Judson (1991) voorspelbare reacties op verandering en methoden om de weerstand tegen de inspanningen van de veranderingsagent te minimaliseren. Voorbeelden van methoden die Judson (1991) bespreekt voor het overwinnen van weerstand zijn alternatieve communicatie, beloning-programma's, en onderhandeling en overreding.

In een poging een leidraad te geven voor een succesvolle implementatie van de verandering, stelde Galpin (1996) een model voor bestaande uit negen wiggen die een wiel vormen. Als basis voor elke wig van het model benadrukt Galpin (1996) het belang van het begrijpen van de cultuur van een organisatie zoals weerspiegeld in haar regels en beleid, normen en waarden, gewoonten, beloningen en erkenning. Het wiel van Galpin bestaat uit de volgende negen wiggen: de behoefte aan verandering identificeren; een visie voor de geplande verandering ontwikkelen en verspreiden; diagnosticeren en analyseren van de huidige situatie; aanbevelingen maken; aanbevelingen ontwikkelen; aanbevelingen testen; aanbevelingen voor implementatie voorbereiden; aanbevelingen doorvoeren; en verandering meten, versterken en verfijnen.

Armenakis e.a. (1999) stellen twee modellen voor die elementen bevatten van zowel het werk van Lewin (1947) als de sociale leertheorie van Bandura (1986). Het eerste model richt zich op het creëren van veranderingsbereidheid, zodat weerstand wordt geminimaliseerd. Het doel van het tweede model is de goedkeuring en institutionalisering van de gewenste verandering te vergemakkelijken. Het mechanisme dat aan beide modellen ten grondslag ligt, is de fundamentele veranderingsboodschap die wordt overgebracht. Zoals Armenakis e.a. (1999) stellen, moet een dergelijke boodschap vijf componenten hebben om effectief te zijn: (1) discrepantie (de noodzaak om te veranderen); (2) zelfredzaamheid (het besef dat er voldoende vermogen is om te veranderen); (3) persoonlijke valentie (het besef dat de verandering in persoonlijk belang is); (4) steun van betrokkenen (externen moedigen de verandering aan); en (5) geschiktheid (het besef dat de gewenste verandering geschikt voor de organisatie in kwestie). Van bijzonder belang voor zowel veranderingsleiders als veranderingsonderzoekers zijn de beïnvloedingsstrategieën die Armenakis e.a. (1999) identificeren als nuttig voor het overbrengen van veranderingsboodschappen. Deze omvatten overtuigende communicatie, actieve participatie door stakeholders, personeelsmanagementpraktijken, symbolische activiteiten, verspreidingspraktijken, beheer van interne en externe informatie en formele activiteiten die steun voor veranderingsinitiatieven aantonen.

Ondanks de bewezen waarde van de hiervoor benoemde frameworks op het gebied van organisatorische verandering, is er om verschillende redenen gekozen om in dit onderzoek gebruik te maken van het acht stappen model van Kotter. Ten eerste vanwege het feit dat Kotter's model tot stand is gekomen vanuit zijn ervaringen uit de praktijk als consultant en dus een meer inductief karakter heeft. Het feit dat uit de praktijk blijkt, dat deze theorie toereikend is, maakt dat Kotter's model voor dit onderzoek als checklist met voorwaarden voor succesvolle organisatorische verandering kan dienen. Ten tweede biedt Kotters model een eenvoudige maar toch alles omvattende structuur. Zo wordt Lewin's model bekritiseerd omdat het te simplistisch zou zijn en te weinig oog heeft voor de huidige complexiteit van organisatorische vraagstukken (Kanter e.a., 1992). Kotter biedt daarentegen acht sequentiële stappen die duidelijk van elkaar te onderscheiden zijn en zo goed kunnen dienen als raamwerk voor dit onderzoek. Ten slotte is Kotter's acht stappen model één van de meest bekende en gerespecteerde raamwerken in de verander- en organisatiekunde. Zo is het meer dan tien duizenden keren geciteerd en is het werk van Kotter gebruikt in de veranderingsinspanningen van grote bedrijven over de hele wereld, waaronder: Capital One, Coca-Cola Company, Dell Inc, Estee Lauder Companies, Merrill Lynch, MTV en de Wereldbank (Bedard, 2023a). Dit toont aan dat Kotter's werk uitstekend toe te passen is in de praktijk, wat voor dit onderzoek essentieel is.

3.2.1 Kotters' acht fasen voor een succesvol veranderproces

In zijn boek *Leading change* presenteert John P. Kotter acht voorwaarden voor een succesvol veranderproces (Kotter, 1996). Om tot deze voorwaarden te komen, neemt Kotter in eerste instantie de acht redenen tot mislukking als uitgangspunt voor zijn model. Zo zijn veel veranderingspogingen mislukt vanwege een mate van onverschilligheid, een gebrek aan visie of het niet creëren van winsten op korte termijn. Met de verschillende redenen die de mislukking van een veranderproces betekenden, creëerde Kotter zijn acht voorwaarden tot succesvolle verandering. Naast het introduceren van de voorwaarden, presenteert Kotter ook factoren die deze voorwaarden aandrijven. In het resterende deel van deze paragraaf worden deze voorwaarden en factoren verder uitgewerkt.

Conditie 1: Een gevoel van urgentie creëren

Een veel voorkomende oorzaak van een mislukt veranderproces is dat werknemers of betrokkenen de noodzaak van verandering niet begrijpen. Dit komt bijvoorbeeld doordat mensen de gevaren of kansen die in het verschiet liggen niet in zien. Daarbij treedt er een bepaalde mate van zelfgenoegzaamheid op. Wanneer de mensen die actie moeten ondernemen zelfgenoegzaam zijn, zullen zij niet het werk doen dat nodig is om de verandering te laten slagen. Niet alleen Kotter hamert op het belang van een gevoel van urgentie, ook andere onderzoekers benadrukken de ernst van urgentie. Zo onderstreept Judson (1991) dat het essentieel is om de behoefte naar een verandering te identificeren bij zowel interne als externe stakeholders. Ook Armenakis et al. benadrukken dat er een gevoel van discrepantie moet zijn bij werknemers: een situatie waarin iets in de praktijk niet zo gaat zoals het zou moeten zijn. Zo zien zij dat er een noodzaak is om te veranderen.

Voor succesvolle verandering is het creëren van een gevoel van urgentie dus essentieel. Kotter presenteert in zijn boek verschillende manieren om een gevoel van urgentie te creëren. Zo moeten veranderingsleiders bronnen van zelfgenoegzaamheid aanpakken. Zij moeten de gevaren voor de organisatie zichtbaar maken. Ook het stellen van hogere normen en het aanpassen van evaluatiesystemen die zich richten op de verkeerde dingen, helpen om betrokkenen gevaren en kansen

in te laten zien en daarmee een gevoel van urgentie op te roepen. Praktische manieren om het urgentieniveau te verhogen zijn het plaatsen van problemen in nieuwsbrieven en toespraken van de organisatie, er op aandringen dat iedereen regelmatig praat met ontevreden klanten en prestatiedoelen stellen die zo hoog zijn dat ze niet kunnen worden door zaken te doen zoals gewoonlijk.

Naast Kotter beschrijven ook andere onderzoekers manieren om weerstand tegen verandering te overwinnen. Een veelvoorkomende methode voor het overwinnen van weerstand tegen verandering is de participatie in het verandertraject. Warwick (1975) ontdekte dat ambtenaren die normaliter gebaat zijn bij voorzichtigheid en veiligheid, overgehaald kunnen worden voor verandering door middel van participatie in het veranderproces. Voorbeelden van participatie in het verandertraject zijn het delegeren van besluitvorming naar het middenmanagement en het geven van meer vrijheid aan de frontoffice-medewerkers.

Conditie 2: De leidende coalitie creëren

Volgens Kotter vereist verandering veel meer macht dan één persoon kan opbrengen. Als slechts één persoon inzet op een veranderingsopgave, zal het gedoemd zijn te mislukken omdat één persoon niet in staat is de enorme hoeveelheid beslissingen die genomen moeten worden te nemen. Het is veel beter dat beslissingen worden genomen door een team van mensen die dezelfde problemen en kansen inzien en daarmee inzet voor verandering. Verandering moet daarmee het werk zijn van een sterke, leidende coalitie. Een veelgemaakte fout is om een veranderingsopgave te laten leiden door een zwakke commissie. Mensen in deze machteloze commissies hebben dat snel door en verliezen hun momentum. Een sturende coalitie daarentegen omvat zowel voorstanders van verandering als belangrijke machtsspelers. Een effectieve leidende coalitie bestaat uit mensen met macht binnen de organisatie, krachten met expertise, werknemers met een goede reputatie binnen de organisatie en bewezen leiders die die het veranderingsproces kan begeleiden. Er zijn ook drie soorten mensen die niet thuishoren in een leidende coalitie: zij die niet in het belang van de organisatie denken, zij die opzettelijk wantrouwen zaaien, en zij die niet geloven in de veranderingsopgave.

In de leidende coalitie moet er volgens Kotter een goede balans zijn tussen het aantal leiders en managers dat plaatsneemt in de leidende coalitie. Volgens Kotter hebben leiders en managers verschillende verantwoordelijkheden en vaardigheden binnen een organisatie. Ten eerste zullen leiders verantwoordelijk zijn voor het creëren van een passende visie en deze op een inspirerende wijze moeten communiceren naar de medewerkers. Managers daarentegen zullen meer verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de plannen die deze visie moeten verwezenlijken. Zij hebben dus een meer operationele focus. Ten tweede kenmerkt leiders dat zij meer mensgericht zijn. Hun werk is het ontwikkelen van relaties, het motiveren van medewerkers en het inspireren van anderen om zo de veranderopgave te laten slagen. Managers zijn meer taakgericht en zorgen ervoor dat de juiste middelen beschikbaar zijn om de taken uit te voeren. Ten slotte ligt de focus bij leiders over het algemeen meer op de lange termijn. Zij richten zich op het ontwikkelen van een strategische visie en strategie voor de organisatie op de lange termijn. Daarentegen zijn managers meer gericht op het behalen van korte termijn doelen. Ze richten zich op het efficiënt beheren van middelen en het bereiken van resultaten binnen vastgestelde tijdslijnen. Volgens Kotter heeft een leidende coalitie behoefte aan zowel leiders als managers. Dit met name om te zorgen dat er een balans is tussen de visie en de uitvoering daarvan (strategie), maar ook om een breed draagvlak te creëren binnen de organisatie. Zo staan managers vaak dicht bij hun teams dan leiders.

Naast het belang van een leidende coalitie dat Kotter en andere onderzoekers beschrijven, zal er ook steun en betrokkenheid moeten zijn vanuit zowel het dagelijks- als algemeen bestuur (Rainey and Rainey, 1986; Lambright, 2001; Laurent, 2003). Zo ontdekte Barzelay (2001) in een onderzoek naar New Public Management hervormingen, dat de mislukking van deze hervormingen in Canada aan een gebrek aan steun van de ministers in het kabinet, die gewoonweg niet veel om de hervormingen gaven. Om binnen de publieke sector steun en medewerking te krijgen van het bestuur, is samenwerking met de ambtenaren op het hoogste niveau noodzakelijk. Bovendien is continuïteit en stabiliteit in de leidende coalitie ook essentieel. In de publieke sector wisselt het dagelijks- en algemeen bestuur regelmatig, wat niet bevorderlijk is voor het slagen van de veranderingopgave. Dit verklaart waarom veel belangrijke veranderingen in de overheid moeten worden geleid - en zijn geleid - door topambtenaren (Holzer en Callahan, 1998).

Conditie 3: Ontwikkeling van een visie en strategie

Leiders die die erin slagen veranderingen te leiden, creëren een aantrekkelijke visie. Zij schetsen een beeld van de toekomst met een uitleg waarom mensen moeten streven naar het creëren van die toekomst. Een visie is zinvol vanwege verschillende redenen. Ten eerste verduidelijkt het de richting van de verandering. Ten tweede motiveert het mensen om de goede richting in te gaan, ondanks de negatieve kanten die de verandering met zich mee kan brengen. Ten derde vereenvoudigt een visie de besluitvorming. De enige vraag die moet worden gesteld is welke keuze het meest in lijn ligt met de visie. Op deze manier coördineert een visie de acties van een groot aantal gemotiveerde mensen.

Volgens Kotter heeft een goede visie zes eigenschappen:

1. Het beschrijft de organisatie of haar kernactiviteit zoals die zal zijn.
2. Het verwoordt een reeks mogelijkheden die in het belang is van iedereen die een belang heeft in de organisatie, zoals klanten, aandeelhouders en werknemers.
3. Het is realistisch. De visie moet middelen en capaciteiten vergen, maar mag niet onmogelijk lijken. Zij moet de huidige trends en veranderingen in de wereld weerspiegelen.
4. Het is gericht genoeg om werknemers te begeleiden, maar eenvoudig genoeg om gemakkelijk te communiceren naar grote aantallen mensen.
5. Het is flexibel. De leidende coalitie moet de visie kunnen verfijnen op basis van de ontvangen feedback.
6. Het spreekt zowel het hoofd als het hart aan, en biedt zowel analytische als inspirerende componenten.

Een visie alleen is niet genoeg. Beleidsanalisten wijzen op het belang van een duidelijke strategie met specifieke beleidsdoelen die samenhangen met de gecreëerde visie (Bishop en Jones 1993; Grizzle en Pettijohn 2002). Specifieke doelen zorgen ervoor dat de maatregelen die in de nieuwe manier van werken worden geïmplementeerd, overeenkomen met de beoogde veranderingvisie. Zo kan ambiguïteit in het beleid verwarring zaaien, waardoor werknemers het beleid verkeerd kunnen interpreteren en daardoor verkeerd implementeren (Wise, 1996; Meyers en Dillon, 1999)). Een goed georganiseerd en doordacht plan voor het veranderproces kan voorkomen dat er misverstanden ontstaan over de interpretatie van de visie (Rossotti, 2005).

Conditie 4: Communiceren van de veranderingsvisie

Een veranderingsvisie en -strategie is nutteloos tenzij het iedereen helpt de nieuwe doelen en richting van een organisatie te begrijpen. Dit betekent dat deze visie en strategie bewust moeten worden

gecommuniceerd naar iedereen die deel uitmaakt van de organisatie. Een visie kan ter sprake worden gebracht tijdens vergaderingen, in de nieuwsbrief van de organisatie en opgenomen in de opleiding van nieuwe werknemers, en kan worden behandeld in persoonlijke gesprekken. Zo kan de organisatie acties ondernemen die niet in overeenstemming zijn met de visie, of wordt deze visie slechts gedeeld in te abstracte taal. Kotter geeft enkele manieren om de visie doeltreffend te communiceren met betrokkenen. Bijvoorbeeld door het gebruiken van metaforen, analogieën en voorbeelden om een verbaal beeld te schetsen, maar ook door de visie simpel en gefocust te houden. Ten slotte adviseert Kotter het gebruik van veel verschillende fora voor het delen van de visie: grote en kleine vergaderingen, memo's en nieuwsbrieven, formele en informele interactie en individuele vermeldingen van managers.

Niet alleen Kotter benadrukt het belang van een goede communicatie bij het veranderproces, legio aan andere onderzoeken onderstrepen de waarde van een effectieve interne communicatie (Lewin, 1951; Erickson, 1992; Zhang en Agarwal, 2009). Volgens Klein (1996) moet de communicatiestrategie samenvallen met de algemene fasen van het veranderingsproces en de relevante bijbehorende informatiebehoeften. Op basis van het verandermodel van Lewin (1951) heeft Klein voor elke fase van het veranderingsproces de doelstellingen en communicatiebehoeften geïdentificeerd:

1. Fase 1: Ontdooien (Unfreezing)
 - Doelstellingen: Het creëren van bewustzijn en begrip van de noodzaak voor verandering. Het verminderen van weerstand tegen verandering.
 - Communicatiebehoeften: Duidelijke en overtuigende communicatie over de redenen en de urgentie van de verandering. Het delen van informatie om twijfels en zorgen weg te nemen.
2. Fase 2: Veranderen (Changing)
 - Doelstellingen: Het implementeren van de beoogde veranderingen. Het faciliteren van de acceptatie van de verandering door de betrokkenen.
 - Communicatiebehoeften: Regelmatige en consistente communicatie over de voortgang van de verandering. Het bieden van duidelijke richtlijnen en instructies. Het betrekken van medewerkers bij het veranderingsproces.
3. Fase 3: Bevriezen (Refreezing)
 - Doelstellingen: Het verankeren van de verandering in de organisatiecultuur. Het behouden van de nieuwe werkwijzen en gedragingen op de lange termijn.
 - Communicatiebehoeften: Het vieren van successen en het erkennen van individuele en teamprestaties. Het communiceren van de nieuwe normen en waarden. Het bieden van ondersteuning en training om de verandering te verankeren.

Conditie 5: Werknemers in staat stellen actie te ondernemen

Een poging tot verandering heeft alleen kans van slagen als iedereen meedoet. Maar werknemers kunnen of willen niet helpen als ze zich machteloos voelen. Soms maken organisatiestructuren het moeilijk voor werknemers om te handelen. Andere keren ontbreekt het hen aan de vaardigheden om zinvol deel te nemen aan de uitvoering van de visie. Wanneer werknemers niet kunnen deelnemen aan de verandering, is dat meestal te wijten aan een van de vier "S'en": Structuren, Skills, Systemen, en Supervisors:

- **Structure (Structuur):** verwijst naar de organisatiestructuur, inclusief de hiërarchie, afdelingen, teams en rapportagelijnen binnen een organisatie. Bij verandering is het belangrijk om te evalueren of de bestaande structuur geschikt is voor het nieuwe doel. Soms kan een rigide of bureaucratische structuur een belemmering vormen voor verandering. In deze fase kan het nodig zijn om de structuur aan te passen door bijvoorbeeld teams opnieuw in te delen, nieuwe afdelingen op te zetten of de rapportagelijnen te herzien.
- **Skills (Vaardigheden):** hebben betrekking op de vaardigheden en capaciteiten van medewerkers in de organisatie. Bij verandering moeten medewerkers mogelijk nieuwe vaardigheden ontwikkelen of bestaande vaardigheden aanpassen om effectief te kunnen werken in de nieuwe situatie. Het kan nodig zijn om trainingsprogramma's aan te bieden of zelfs nieuwe medewerkers aan te trekken met de benodigde vaardigheden om de verandering te ondersteunen.
- **Systems (Systemen):** verwijst naar de processen, procedures en systemen die worden gebruikt in een organisatie. Het omvat onder andere de operationele systemen, informatiesystemen en beloningssystemen. Tijdens een veranderingsproces moeten deze systemen mogelijk worden herzien of aangepast om in lijn te zijn met de nieuwe doelen en manieren van werken. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat inefficiënte processen worden geëlimineerd, nieuwe technologieën worden geïntroduceerd of dat beloningssystemen worden aangepast om gewenst gedrag te stimuleren.
- **Supervisors (Leidinggevenden):** Leidinggevenden hebben een cruciale rol bij het inspireren, motiveren en ondersteunen van medewerkers tijdens de verandering. Ze moeten in staat zijn om een duidelijke visie te communiceren, medewerkers te betrekken en te begeleiden, en eventuele obstakels weg te nemen. Leidinggevenden moeten ook zelf het goede voorbeeld geven en verandering omarmen om anderen te inspireren.

De beste manier om deze mogelijke obstakels te overwinnen is een eerlijke dialoog. Het uitleggen van de visie, een uitwerking van wat het bedrijf nodig heeft en de vraag wat de werknemer nodig heeft om hieraan deel te nemen lost heel wat op. Op die manier kan datgene wat niet past in de verandering of niet weet hoe zich aan te passen aan een nieuw systeem, hulp krijgen. Tegelijkertijd zullen duidelijke verwachtingen en een tijdschema om daaraan te voldoen, de weg vrijmaken voor de verwijdering van datgene dat niet aan de nieuwe verwachtingen voldoet.

Naast de vier S'en die Kotter presenteert als voorwaarden om werknemers in staat te stellen actie te ondernemen, presenteren Fernandez en Rainey (2006) nog een vijfde voorwaarde. Zij stellen dat voor succesvolle verandering ook voldoende middelen beschikbaar moeten zijn om het proces te ondersteunen. Zoals bij de uitleg van de vier S'en al naar voren kwam, is er bij organisatorische verandering vaak sprake van het herschikken of heroriënteren van schaarse organisatorische middelen naar een groot aantal nieuwe activiteiten, waaronder het ontwikkelen van een plan of strategie voor het implementeren van de verandering, het communiceren van de noodzaak voor verandering, het opleiden van werknemers, het ontwikkelen van nieuwe processen en praktijken, het herstructureren en reorganiseren van de organisatie, en het testen van en experimenteren met nieuwe werkmethodes.

Conditie 6: Winst op korte termijn genereren

De inspanning die nodig is om organisatorische veranderingen vol te houden is enorm. Om vol te houden, moeten de mensen die de inspanning leveren, hun resultaten kunnen zien. Als een veranderingsinspanning geen snelle resultaten oplevert, zal het niet de geloofwaardigheid krijgen die

nodig is om mensen op de been te houden. Sceptici in de organisatie zullen denken dat ze gelijk hebben gekregen, en het initiatief zal mislukken. Door op korte termijn winst te boeken, bewijzen veranderaars dat de offers die ze vragen de moeite waard zijn. Personen moeten specifieke verantwoordelijkheid krijgen voor het actief het beheren van de vooruitgang in de richting van deze doelstellingen. Anders kan een gegevenssysteem niet eens de informatie bijhouden die nodig is om progressie aan te tonen of worden taken niet op tijd uitgevoerd om progressie aan te tonen. Zonder iemands toegewijde aandacht, kan het behalen van doelen op korte termijn niet worden aangetoond.

Conditie 7: Progressie consolideren en meer verandering creëren

Consolidatie van de winst betekent het creëren van meer verandering, niet minder. Het betekent versnellen, niet vertragen. Dit is het ideale moment om extra en grotere veranderingsprojecten aan te pakken en die projecten het menselijk talent te geven dat ze nodig hebben om te slagen. Tijdens het behalen van doelen op korte termijn, moet de veranderingscoalitie zich concentreren op wat zij nu moet doen. Top veranderingsleiders moeten gericht blijven op het verder communiceren en het versterken van de visie aan de mensen in de organisatie. Naarmate de organisatie meer significante veranderingen onderneemt, is het belangrijker dan ooit dat managers en werknemers een duidelijk begrip hebben van de manier waarop zij de verandering kunnen laten slagen. Door middel van het opruimen van onnodige afhankelijkheden tussen werknemers en bedrijfseenheden uit het verleden, kan verandering gemakkelijker worden ondergaan.

Ook andere onderzoekers benadrukken dat om fundamentele gedragsverandering teweeg te brengen, leiders systemische veranderingen moeten aanbrengen in de subsystemen van hun organisatie. Deze moeten worden afgestemd op de gewenste eindtoestand. Het veranderen van slechts één of twee onderdelen van de organisatie, zal niet voldoende kracht genereren om organisatorische verandering teweeg te brengen. Zo concludeerden Amis, Slack, en Hinings (2004) dat het beginnen van het veranderingsproces door eerst "impactvolle" besluitvormingselementen van de organisatie te veranderen, helpt om momentum op te bouwen voor de bredere reeks van veranderingen die volgen.

Conditie 8: Verankering van nieuwe benaderingen in de organisatiecultuur

Een organisatorische verandering kan indrukwekkende resultaten opleveren na jaren werk. Maar wanneer de mensen die de verandering hebben bewerkstelligd stoppen, kan de oude bedrijfscultuur zichzelf herstellen. Kotter beschrijft de organisatiecultuur als de normen en waarden die gelden binnen de organisatie. Het is vaak onzichtbaar, waardoor het moeilijk direct aan te pakken is. Bij veel organisatorische veranderingen zullen de waarden van het bedrijf hetzelfde blijven, maar de organisatie moet zich richten op het veranderen van zijn gedragsnormen. Met name in het personeelsbeleid van de organisatie zal rekening gehouden moeten worden met de nieuw gevestigde gedragsnormen. Zo zullen nieuwe werknemers niet geselecteerd moeten worden volgens de oude culturele normen, maar op basis van de nieuw gevestigde organisatiecultuur. Veranderingsleiders, -managers en medewerkers moeten veranderingen dus effectief institutionaliseren en verankeren. Dit is echter niet eenvoudig.

Armenakis, Harris en Feild (1999) hebben een model ontwikkeld voor het versterken en institutionaliseren van verandering. Volgens het model kunnen leiders formele structuren, procedures en HR-managementpraktijken aanpassen; rituelen en ceremonies gebruiken; de innovatie verspreiden door middel van proefprojecten; gegevens verzamelen om de voortgang van en betrokkenheid bij de verandering te volgen; en werknemers betrekken bij actieve participatietactieken die "al doende leren" bevorderen. Ook Judson (1991) benadrukt sterk de noodzaak om gegevens te verzamelen en het

implementatieproces te monitoren om managers bewust te houden van de mate waarin organisatieleden de verandering hebben overgenomen. Evaluatie- en monitoringsinspanningen moeten zelfs doorgaan nadat de verandering volledig is ingevoerd om ervoor te zorgen dat organisatieleden niet vervallen in oude gedragspatronen.

4. METHODOLOGIE

Dit hoofdstuk behandelt de methodologische benadering van het onderzoek en de manier waarop deze bijdraagt aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Allereerst wordt het onderzoeksontwerp toegelicht en wordt uitgelegd waarom dit ontwerp het meest geschikt is voor de doelstellingen van dit onderzoek. Vervolgens wordt de onderzoekspopulatie beschreven, inclusief de selectiecriteria die zijn gebruikt om de deelnemers te kiezen. Daarna wordt de methode voor gegevensverzameling gepresenteerd, waarbij de stappen worden beschreven die zijn genomen om het onderzoek uit te voeren. Verder wordt de operationalisatie van het theoretisch kader besproken, wat de basis vormt voor het stellen van gerichte en relevante vragen. Ook wordt uitgelegd hoe de verzamelde gegevens zijn verwerkt en geanalyseerd. Tot slot worden enkele beperkingen van de gehanteerde methodologie belicht.

Indien er ethische overwegingen zijn opgetreden binnen de gehanteerde methodologie, zullen deze worden toegelicht, evenals de waarborging van de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

4.1 ONDERZOEKSONTWERP

Dit onderzoek tracht de volgende onderzoeksvraag te beantwoorden: ***“Wat verstaan de verschillende stakeholders binnen de gemeente Wierden onder ‘bestuurlijke ontwikkeling’ en in hoeverre wordt er reeds voldaan aan de acht condities voor succesvolle verandering?”***. In dit onderzoek wordt een methodologisch kader gehanteerd dat zowel exploratieve als evaluatieve benaderingen omvat, met als doel een diepgaand inzicht te verkrijgen in het begrip 'bestuurlijke ontwikkeling' binnen de gemeente Wierden. Gezien het nog onduidelijke karakter van dit begrip en de diversiteit aan stakeholders binnen de gemeente, wordt een exploratieve onderzoeksbenadering toegepast. Deze aanpak stelt het onderzoek in staat om op systematische wijze kennis te verzamelen en te begrijpen hoe verschillende stakeholders 'bestuurlijke ontwikkeling' definiëren en begrijpen. Vanwege dit exploratieve karakter zal dit onderzoek gebruik maken van kwalitatieve onderzoeksmethoden, in de vorm van semi-gestructureerde interviews, om de diverse perspectieven en inzichten van stakeholders te verkennen en te identificeren.

Parallel aan het exploratieve aspect zal het onderzoek een evaluatieve dimensie bevatten. Door de verzamelde kennis te relateren aan het bestaande theoretische raamwerk van Kotter, kan worden beoordeeld in hoeverre de huidige situatie voldoet aan de voorwaarden voor succesvolle verandering zoals beschreven in dit raamwerk. Dit evaluatieve karakter stelt het onderzoek in staat om niet alleen inzicht te verwerven in de huidige stand van zaken, maar ook om aanbevelingen te formuleren voor verdere ontwikkelingen op basis van het theoretische raamwerk.

4.2 ONDERZOEKSPOPULATIE EN CASUS-SELECTIE

Dit onderzoek concentreert zich op de stakeholders binnen de gemeente Wierden, waarbij zowel interne als externe belanghebbenden worden betrokken. De interne stakeholders bestaan uit (1) de gemeenteraad, (2) het college van B&W en (3) de ambtelijke organisatie, terwijl (4) de inwoners, waaronder ondernemers en vertegenwoordigers van belangengroepen, een belangrijke externe stakeholder vormen. Gezien de praktische beperkingen om alle inwoners en medewerkers van de

ambtelijke organisatie te interviewen, is een casusselectie vereist. Omwille van de haalbaarheid van het onderzoek is besloten om ongeveer twintig respondenten te interviewen. Om de representativiteit van de vier stakeholdergroepen te waarborgen, is ervoor gekozen om ongeveer vijf respondenten uit elke groep te interviewen.

In totaal zijn 21 interviews afgenomen: zes met medewerkers van de ambtelijke organisatie, vijf met inwoners van de gemeente Wierden, vier met alle leden van het college van B&W en zes met raadsleden uit verschillende fracties van de gemeenteraad. Gezien de omvang van de stakeholdergroepen; de inwoners van de gemeente Wierden (+/- 25.000 inwoners) en de ambtelijke organisatie (+/- 200 ambtenaren), was het belangrijk om ervoor te zorgen dat de respondenten representatief waren voor de gehele onderzoekspopulatie. Daarom is ervoor gekozen om interviews af te nemen bij ambtenaren die werkzaam zijn op diverse afdelingen en in verschillende functies binnen de organisatie, om zo eenzijdigheid te vermijden. Ook bij de selectie van inwoners is zorgvuldig rekening gehouden met representativiteit. Er is bewust gekozen om geen persoonlijke uitnodigingen te sturen. De uiteindelijke respondenten zijn geselecteerd via een uitvraag namens de gemeente onder de denktank die heeft bijgedragen aan het opstellen van de toekomstvisie van de gemeente Wierden.

4.3 DATAVERZAMELINGSPROCEDURE

Zoals eerder vermeld, is dit onderzoek gebaseerd op de uitvoering van semigestructureerde interviews met stakeholders binnen de gemeente Wierden. De interviewvragen zijn ontwikkeld op basis van de operationalisatie van de theorie zoals uiteengezet in het theoretisch kader, dat uitvoerig wordt behandeld in de volgende paragraaf. De interviews zijn semigestructureerd, wat betekent dat de onderwerpen die tijdens het interview aan bod komen van tevoren zijn vastgesteld, maar er ook ruimte is om dieper in te gaan op de specifieke antwoorden van de respondenten. Deze benadering heeft als voordeel dat alle respondenten worden bevraagd over dezelfde onderwerpen, zodat de antwoorden met elkaar kunnen worden vergeleken. Tegelijkertijd is er voldoende flexibiliteit om het interview aan te passen aan de specifieke antwoorden van elke respondent. Door het stellen van open vragen wordt informatie verkregen over de persoonlijke ervaringen en inzichten van de betrokken stakeholders. De interviews dragen bij aan een beter begrip van hoe de verschillende stakeholders bestuurlijke ontwikkeling interpreteren (element 1 van de onderzoeksvraag) en in hoeverre er al wordt voldaan aan de acht condities voor succesvolle verandering (element 2 van de onderzoeksvraag).

De meeste interviews vonden plaats op het gemeentehuis van de gemeente Wierden, in een vergaderruimte of kantoor. De respondenten hadden ook de mogelijkheid om de locatie van het interview te kiezen, om deelname aan het onderzoek zo gemakkelijk mogelijk te maken en hen op hun gemak te stellen tijdens het interview. Enkele inwoners en een raadslid kozen ervoor om het interview bij hen thuis af te nemen. Deze interviews vonden plaats in juni 2023 en hadden gemiddeld een duur van 30 minuten (goedgekeurd door de ethische commissie nr.: 230785). Voorafgaand aan de interviews werden de respondenten geïnformeerd over het doel van het interview en waar de resultaten van het onderzoek gepubliceerd zouden worden. Bovendien werd toestemming gevraagd om de interviews op te nemen met een voicerecorder. De opnames zullen vervolgens worden getranscribeerd en geanonimiseerd om analyse mogelijk te maken.

Over het algemeen waren de respondenten zeer open en gaven zij uitgebreide antwoorden op de gestelde vragen. Bij enkele respondenten, met name uit de gemeenteraad en het college van B&W, was enige terughoudendheid te bespeuren bij het delen van inzichten over mede raads- of

collegeleden. Dit was op te merken aan de soms twijfelachtige antwoorden en werd er af en toe gevraagd of de antwoorden inderdaad geanonimiseerd werden. Deze terughoudendheid kan te wijten zijn aan strategische overwegingen waarbij respondenten voorzichtig zijn met het delen van mogelijk gevoelige informatie over collega's, of uit angst om collega's in een negatief daglicht te stellen. Desondanks kan worden geconcludeerd dat het merendeel van de respondenten zeer openhartig was in het beantwoorden van de vragen, waardoor een goed beeld kon worden gevormd van de bestuurlijke ontwikkeling binnen de gemeente Wierden en de huidige status van het veranderingsproces.

4.4 OPERATIONALISATIE

Het theoretisch kader dient als basis voor de interviews en het onderzoek als geheel. Om vanuit het theoretisch kader tot een interviewschema te komen, is het nodig om de theoretische begrippen te operationaliseren. In deze paragraaf wordt uitgewerkt hoe deze begrippen zijn omgezet naar geschikte interviewvragen, met als doel een beter beeld te krijgen van de huidige status van de veranderopgave. Voordat wordt ingegaan op de operationalisatie van de verschillende condities, zal eerst worden toegelicht hoe de respondenten zijn bevraagd over hun begrip van bestuurlijke ontwikkeling. Het volledige interviewschema is te vinden in de bijlagen (zie bijlage 1).

In het theoretisch kader zijn verschillende aspecten van bestuurlijke ontwikkeling beschreven. Om echter de onafhankelijkheid van de antwoorden die de respondenten geven te garanderen, is het niet verstandig om vooraf een definitie te geven van deze begrippen. Daarom werd als eerste de volgende vraag gesteld: *Wat verstaat u onder "bestuurlijke ontwikkeling"*? Indien de respondent geen duidelijk beeld had van bestuurlijke ontwikkeling, werden kort de aspecten uitgelegd die in het theoretisch kader zijn besproken. Vervolgens werden de respondenten gevraagd of zij van mening zijn dat de gemeente Wierden op dit gebied tekortschiet, en hoe zij zich de bestuurlijke ontwikkeling voorstellen. Op basis van deze vragen en eventuele vervolgvragen kan al een goed beeld worden gevormd van hoe er wordt gedacht over bestuurlijke ontwikkeling binnen de gemeente Wierden.

Nadat is vastgesteld wat de respondent precies verstaat onder bestuurlijke ontwikkeling, richtte het interview zich op Kotters' condities voor succesvolle verandering. Ten eerste werd beoordeeld of er een gevoel van urgentie bestaat om deze bestuurlijke ontwikkeling te realiseren. Daarom werd aan de respondenten de volgende vraag gesteld: *Erkent u dat er iets moet gebeuren op het gebied van "bestuurlijke ontwikkeling" binnen de gemeente Wierden?* Vervolgens werd er na deze gesloten vraag doorgevraagd naar de onderliggende motivatie. Ook werd gevraagd hoe de respondent inschat of er een vergelijkbaar gevoel van urgentie heerst binnen de organisatie. Hiermee kan worden getoetst of de respondent een gevoel van urgentie heeft om deze veranderopgave aan te gaan en of dit gevoel breed wordt gedeeld binnen de gehele organisatie. Op deze manier kunnen meerdere antwoorden een gevoel van urgentie bevestigen of juist weerleggen.

Om vast te stellen of er al een leidende coalitie is gevormd, werd de volgende vraag gesteld: *Wie leidt deze bestuurlijke ontwikkeling of wie zou deze bestuurlijke ontwikkeling moeten leiden?* Omdat het niet alleen belangrijk is of er een leidende coalitie is gevormd, maar ook of deze het vertrouwen en draagvlak heeft van de verschillende stakeholdergroepen, werden de volgende vragen gesteld: (1) *Heeft u vertrouwen in deze persoon/groep en waarom?* en (2) *Heeft deze persoon/groep voldoende draagvlak om de hele organisatie mee te krijgen in deze verandering?*

Nadat er een gevoel van urgentie is gecreëerd en er een leidende coalitie is gevormd, moet er een visie en strategie worden ontwikkeld. Het is daarom belangrijk om te weten of dergelijke visie en

strategie al bekend zijn bij de respondenten. Hiervoor werd aan de respondenten de volgende vraag gesteld: *Is er een duidelijke visie op wat "bestuurlijke ontwikkeling" inhoudt?* Indien het antwoord op deze vraag "ja" was, werd doorgevraagd naar de inhoud van deze visie. Dezelfde vraag werd gesteld over de strategie. Zo werd aan de respondenten die erkenden dat er een visie op bestuurlijke ontwikkeling bestaat, gevraagd: *Hoe heeft de gemeente aangegeven deze visie te willen bereiken?* Met behulp van deze vragen kan worden vastgesteld of er inderdaad een visie en/of strategie bestaan op het gebied van bestuurlijke ontwikkeling, en wat deze precies inhouden.

Wat betreft het communiceren van de veranderingsvisie, is het belangrijk om inzicht te krijgen in de bekendheid van deze visie binnen de organisatie van de gemeente Wierden. Aangezien er in de vorige succesconditie al vragen zijn gesteld over de uitleg van de veranderingsvisie, kan al deels inzicht worden verkregen in de communicatie van deze visie. Daarnaast werd aan de respondenten gevraagd wat zij vinden van de communicatie omtrent bestuurlijke ontwikkeling. De vraag luidde als volgt: *Is de visie/strategie duidelijk en begrijpelijk gecommuniceerd naar inwoners en medewerkers?* Indien het antwoord "ja" was, werd gevraagd wat er goed ging. Indien het antwoord "nee" was, werd gevraagd wat er verbeterd kon worden. Aangezien het ook belangrijk is dat de visie en strategie worden uitgedragen door supervisors en de leidende coalitie, werden de volgende twee vragen gesteld: (1) *Luistert de leidende coalitie voldoende naar de wensen van medewerkers/inwoners?* en (2) *Gedraagt de leidende coalitie zich in overeenstemming met hun eigen visie/strategie?*

De vijfde succesconditie houdt in dat medewerkers in staat moeten worden gesteld om actie te ondernemen, waarbij alle obstakels die een succesvolle veranderopgave kunnen belemmeren, moeten worden weggenomen. Om deze reden werden de volgende vragen gesteld aan raadsleden, collegeleden en ambtenaren van de gemeente Wierden: (1) *Ziet u in de organisatiestructuur obstakels die de bestuurlijke ontwikkeling kunnen belemmeren?*, (2) *Zijn er personen (werknemers, managers, raadsleden, bestuurders) binnen de gemeente Wierden die de bestuurlijke ontwikkeling kunnen belemmeren?*, (3) *Zijn er systemen binnen de gemeente Wierden die de bestuurlijke ontwikkeling kunnen belemmeren?* en (4) *Zijn er andere belemmeringen die een mogelijke bestuurlijke ontwikkeling kunnen verhinderen?* Met behulp van deze vragen werd geprobeerd mogelijke obstakels die de bestuurlijke ontwikkeling kunnen verhinderen, te identificeren.

De laatste conditie die tijdens de interviews is behandeld, betreft de winsten op korte termijn. Het is belangrijk dat degenen die zich inzetten voor bestuurlijke ontwikkeling ook daadwerkelijk merken dat er verbeteringen plaatsvinden en successen worden geboekt. Daarom moet worden vastgesteld waarom bestuurlijke ontwikkeling belangrijk is en wat de winsten ervan zouden zijn. De respondenten werd gevraagd om antwoord te geven op de volgende vragen: (1) *Waarom zou de gemeente Wierden deze bestuurlijke ontwikkeling moeten doorlopen?* en (2) *Welke winsten kunnen op korte termijn (ongeveer 6 tot 12 maanden) worden behaald door de invoering van bestuurlijke ontwikkeling?*

De laatste twee condities van Kotter voor succesvolle verandering zijn niet meegenomen in dit onderzoek, omdat de gemeente Wierden nog niet zo ver gevorderd is in het veranderproces.

4.5 DATAVERWERKING EN -ANALYSE

Zoals eerder vermeld, is tijdens de interviews gebruik gemaakt van een vooraf opgesteld interviewschema, gebaseerd op de operationalisatie van het theoretisch model dat beschreven is in hoofdstuk 2. Daarnaast is een voice recorder gebruikt om de gesprekken op te nemen. Na de interviews

is transcriptiesoftware en een handmatige controle gebruikt om de audio-opnames te transcriberen en indien nodig aan te passen. Vervolgens zijn de transcripties handmatig geanonimiseerd om de privacy en veiligheid van de respondenten te waarborgen. De audiobestanden zijn direct na opname opgeslagen in een veilige en afgesloten digitale omgeving en verwijderd van de voice recorder. Ook de transcripties zijn opgeslagen in dezelfde veilige digitale omgeving om de vertrouwelijkheid van de respondenten te waarborgen.

Voor de data-analyse zijn de transcripties genummerd en gecategoriseerd op basis van de stakeholdergroepen waartoe de respondenten behoren. Om relevante gegevens uit de grote hoeveelheid verzamelde data te filteren, is gebruik gemaakt van coderingstechnieken. Coding, ook wel bekend als coderen, is een kwalitatieve data-analysemethode die wordt gebruikt om betekenisvolle patronen, thema's en categorieën in verzamelde gegevens te identificeren. Het is een systematische aanpak die vaak wordt toegepast bij het analyseren van kwalitatieve gegevens, zoals interviews, observaties, enquêteresultaten, teksten of andere documenten (Miles, Huberman, & Saldana, 2014). In dit onderzoek is gebruik gemaakt van open coderen. De getranscribeerde interviews zijn zorgvuldig gelezen en er zijn labels toegepast om relevante informatie te filteren en te clusteren. De data is gecodeerd op basis van codes die zijn afgeleid van de operationalisatie van het theoretisch kader.

Na het transcriberen, anonimiseren en coderen van de audiobestanden is de relevante data samengebracht in een datamatrix (zie bijlage 2). In deze matrix zijn de operationele begrippen van het theoretisch kader in de kolommen geplaatst en de verschillende respondenten in de rijen. Op deze manier zijn alle resultaten van de interviews in één bestand samengevoegd. Vervolgens is deze datamatrix nogmaals gecodeerd op basis van de inhoud van de antwoorden, waarbij verschillende kleuren zijn gebruikt. Zo zijn bijvoorbeeld verschillende definities van bestuurlijke ontwikkeling gecodeerd met verschillende kleuren, evenals de verschillende genoemde visies, winsten op korte termijn en andere aspecten met betrekking tot Kotters' condities voor succesvolle verandering. Deze volledige datamatrix is opgesteld met behulp van Excel en is te vinden in de bijlagen (bijlage 2).

4.6 BEPERKINGEN

Ondanks dat goed en zorgvuldig is stilgestaan bij de methodologie, kent deze ook enkele beperkingen. Ten eerste kan worden gesteld dat de representativiteit van één van de stakeholdergroepen beperkt is. Zo bestaat de stakeholdergroep "inwoners" uit +/- 25.000 individuen. Omwille van de onderzoeksopzet en capaciteit van het onderzoek is het niet mogelijk om tientallen, laat staan honderden individuen binnen deze groep te interviewen. Dit heeft als gevolg dat een zeer beperkt aantal van deze stakeholdergroep is gehoord en dat kan van invloed hebben op de betrouwbaarheid van het onderzoek, doordat het beperkte aantal individuen die de groep vertegenwoordigd niet goed de gehele groep belichaamt. Ten tweede geeft de onderzoeksmethode, in de vorm van semi-gestructureerde interviews, geen garantie voor een volledig objectieve analyse van in hoeverre er wordt voldaan aan de acht condities voor succesvolle verandering. Zo kan het zijn dat respondenten niet op de hoogte zijn van de genomen stappen in het veranderproces en dat zo de antwoorden in de interviews geen goede representatie zijn van de werkelijkheid. Uiteraard geven een grote hoeveelheid antwoorden wel een goede indicatie van de werkelijkheid én zegt het iets over hoe zorgvuldig het veranderproces doorlopen is. Ten slotte sluipt er in de wijze waarop de acht succescondities geoperationaliseerd zijn een mogelijkheid tot responsbias. Responsbias staat voor situaties waarin respondenten de neiging hebben onnauwkeurige of valse antwoorden te geven in enquêtes en gestructureerde interviews als er

persoonlijke vragen worden gesteld (Furnham, 1986). Enerzijds biedt de wijze waarop de succescondities geoperationaliseerd zijn een hoge mate van objectiviteit doordat het zeer gerichte vragen zijn om de succescondities te testen. Anderzijds biedt deze wijze van operationalisatie de kans dat respondenten antwoorden geven waarvan zij denken dat deze wenselijk zijn om te geven. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat respondenten bepaalde antwoorden geven omdat zij denken dat van hen verwacht wordt een beeld te hebben bij bestuurlijke ontwikkeling en het bijbehorende veranderproces bij te hebben, bijvoorbeeld door de ambtelijke organisatie of de onderzoeker. Doormiddel van uitleg, een veilige onderzoeksomgeving en vermelding van het feit dat geen antwoorden 'goed' of 'fout' zijn omdat het een exploratief onderzoek betreft, is geprobeerd deze vorm van bias te beperken.

5. RESULTATEN

In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven die voortvloeien uit de afgenomen interviews. De resultaten worden in twee delen beschreven. Eerst zal worden gekeken naar wat de respondenten precies verstaan onder het begrip bestuurlijke ontwikkeling. Vervolgens zal aan de hand van de acht beschreven stappen tot succesvolle organisatorische ontwikkeling gekeken worden in hoeverre de gemeente Wierden voldaan heeft aan deze acht stappen. Op basis van deze resultaten zal in de volgende hoofdstukken verder in worden gegaan op wat dit betekent voor de gemeente Wierden en kunnen er aanbevelingen worden gedaan over hoe zij deze bestuurlijke ontwikkeling door kan maken.

Aangezien dit onderzoek van beschrijvende aard is, worden de resultaten ook op die manier weergegeven. Bij het weergeven van de resultaten zal onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende rollen van de stakeholders. Zo kan er mogelijk onderscheid worden gemaakt tussen welke definities specifieke stakeholdergroepen precies verbinden aan bestuurlijke ontwikkeling. Daarnaast kan er door dit onderscheid specifiekere aanbevelingen worden gegeven richting de verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie (dagelijks- en algemeen bestuur en de ambtelijke organisatie).

5.1 PERCEPTIES VAN “BESTUURLIJKE ONTWIKKELING”

Uit de interviews komt naar voren dat verschillende stakeholders, een verschillend beeld hebben bij bestuurlijke ontwikkeling. Zo zijn er op basis van de antwoorden van de respondenten vijf verschillende dimensies van bestuurlijke ontwikkeling te onderscheiden. De eerste twee dimensies die te onderscheiden zijn, betreffen het beter inspelen op behoeftes van de inwoners. Dit zijn tevens de twee vaakst benoemde dimensies. Van de 21 respondenten benoemde 16 respondenten één of twee van deze dimensies. Ondanks dat beide dimensies het beter inspelen op de behoeftes van inwoners betreft, is er toch onderscheid te maken tussen deze twee. De eerste dimensie bekijkt het inspelen op de behoeftes van de inwoner meer vanuit de dienstverlenende rol, terwijl de tweede dimensie zich meer focust op het inbouwen van meer/betere burgerparticipatie.

Het verbeteren van de dienstverlenende functie van de gemeente Wierden, richt zich met name op hoe je als werknemer of bestuurder van de gemeentelijke organisatie omgaat met je inwoner wanneer je met hem of haar in contact staat. Zo geeft een bestuurder binnen de gemeente Wierden aan:

“Nou de behandeling aan de balie bijvoorbeeld, heel klantvriendelijk direct de uitvraag stellen, Als iemand jou een mail schrijft dat je dan zegt “we hebben uw mail in goede orde ontvangen” en dat je ook een termijn van afhandeling meegeeft. En wanneer je het niet redt binnen die termijn, dat je dan die meneer of mevrouw ook opheldering geeft en aangeeft wanneer je wél met een antwoord kan komen.”
– bestuurder gemeente Wierden

Niet alleen de procedures binnen de dienstverlening spelen een rol binnen bestuurlijke ontwikkeling. Ook de wijze waarop de diensten worden verleend behoren daartoe. Zo schort het volgens een inwoner nog wel eens aan de mate van klantvriendelijkheid:

“Als je naar het gemeentehuis komt, dan moet het gewoon vriendelijker zijn. Als ik een nieuw rijbewijs moet hebben, dan wil ik er gewoon heen kunnen gaan en niet bellen en een afspraak moeten maken. Dat er gewoon altijd iemand zit, moet dat nu zo moeilijk zijn?” – inwoner gemeente Wierden

Uit het onderzoek valt op te merken dat deze dimensie van bestuurlijke ontwikkeling door bijna alle stakeholdergroepen is benoemd. Zo waren de hiervoor genoteerde citaten van een bestuurder én een inwoner. Maar ook verschillende raadsleden benoemden dienstverlening in de vraag naar wat zij precies verstonden onder bestuurlijke ontwikkeling:

“Je kunt je ook afvragen hoe dat hele traject van bestuurlijke ontwikkeling de inwoner interesseert? Ik denk dat de inwoner vaak meer waarde hecht aan de basale zaken. Bijvoorbeeld dat de gemeente goed bereikbaar is, dat ze doet wat ze belooft en dat ze op het moment dat er ontwikkelingen zijn, ze dit tijdig laten weten” – Raadslid gemeente Wierden

Wat opvallend is, is dat geen enkele ambtenaar deze dimensie van bestuurlijke ontwikkeling benoemd heeft. Dit kan iets zeggen over de urgentie die gevoeld wordt over deze dimensie binnen deze stakeholdergroep.

Iets wat in de gesprekken met ambtenaren wel veelvuldig terug is gekomen, is het inbouwen van meer en betere inwonerparticipatie. Deze tweede dimensie van bestuurlijke ontwikkeling werd binnen alle verschillende stakeholder groepen benoemd, maar met name bij de inwoners en ambtenaren was deze dimensie oververtegenwoordigd. Deze dimensie van bestuurlijke ontwikkeling hangt samen met wat in het theoretisch kader wordt beschreven als de vernieuwing van burgerparticipatiemogelijkheden. Maar liefst 14 van de 21 benadrukte dat het beter betrekken van burgers bij besluitvorming een belangrijk onderdeel is van bestuurlijke ontwikkeling:

“Volgens mij wil de gemeente Wierden burgers meer en beter betrekken en laagdrempelig een stukje regie overdragen” – inwoner gemeente Wierden

“Vroeger werd er vanuit de gemeentehuizen best veel bepaald van ‘zo gaan we het doen’. Nu merk je gewoon dat mensen veel meer, zeker in de fysieke leefomgeving, ook zelf een rol willen innemen [...] Mét de mensen praten en niet met totaal uitgewerkte plannen naar buiten gaan. Nee, vanaf het begin al naar buiten van goh, we hebben een opgave, wat zouden we het beste kunnen doen?” – ambtenaar gemeente Wierden

“Dat betekent dus ook dat je als bestuurder meer de participatie moet zoeken, maar dan wel duidelijk aangeven dat er bepaalde kaders zijn in het traject” – bestuurder gemeente Wierden

“We zagen dat er hier vanuit het gemeentehuis veel werd opgelegd wat men moest doen en dat er niet geluisterd werd naar alle stakeholders. Met name de inwoners en de ondernemers. We merkten dat er gewoon niks met hun inbreng gedaan werd”. – raadslid gemeente Wierden

Veel respondenten uit de inwoner groep benadrukten het belang van transparantie in het besluitvormingsproces. Zo zou transparantere besluitvorming zorgen voor meer draagvlak, zeggen verschillende inwoners:

“Als je transparanter bent, meer gaat communiceren, gaan mensen meer vertrouwen krijgen” – inwoner gemeente Wierden

“Goede transparantie en dan gewoon eerlijk, want dat mis ik gewoon heel erg. Je merkt dat meer inwoners het geloof in de gemeente verliezen” – inwoner gemeente Wierden

Volgens verschillende respondenten zal de gemeentelijke organisatie meer open en transparant moeten zijn, om zo burgers beter te betrekken in haar besluitvorming. De transparantie zit enerzijds in het tijdig communiceren van vorderingen op verschillende beleidsterreinen en het benaderen van inwoners en ondernemers zodra betrokken raken bij plannen van de gemeente. Anderzijds zal met name het dagelijks bestuur, volgens inwoners, transparanter moeten zijn over waarom bepaalde besluiten genomen worden. Een inwoner zegt daar het volgende over:

“Als je als inwoner niet begrijpt waarom iets besloten is, dan zul je dat (als bestuurder) direct moeten uitleggen. En wanneer je uitleg geeft, kun je het nog steeds met elkaar oneens zijn, alleen valt er misschien wel beter te begrijpen hoe er tot dat besluit gekomen is. Je zult zien dat er achteraf vaak kan worden gesteld, dat er weldegelijk een genuanceerd besluit is genomen.” – inwoner gemeente Wierden

De derde en vierde dimensie van bestuurlijke ontwikkeling die geïdentificeerd kunnen worden uit de antwoorden van de respondenten, hebben betrekking op wat in het theoretisch kader “heroriëntatie op bestuursstijl en bestuurscultuur” wordt genoemd. Negen respondenten duiden bestuurlijke ontwikkeling als een heroriëntatie op het bestuurlijk-ambtelijk samenspel. Deze heroriëntatie op het bestuurlijk-ambtelijk samenspel kan zowel worden gezien als de verhouding tussen het college en de gemeenteraad als tussen het college en de ambtelijke organisatie.

De derde dimensie richt zich op de verhouding tussen het college en de gemeenteraad. Met name binnen de gemeenteraad wordt deze dimensie veelvuldig genoemd als het gaat over bestuurlijke ontwikkeling. Zo zou de samenwerking tussen de gemeenteraad en het college op verschillende vlakken verbeterd kunnen worden. Ten eerste zouden er wel eens onduidelijkheden en misvattingen voorkomen tussen de raad en het college. Zo geeft een raadslid aan:

“Soms zijn we als raad wel eens verbaasd over stappen die al genomen zijn. Waarom zijn wij niet geïnformeerd?” – raadslid gemeente Wierden

Naast de onduidelijkheden en misvattingen die voor komen tussen de raad en het college, wordt er ook kritisch gekeken naar de wijze waarop de raad te werk gaat. Verschillende respondenten geven aan dat zij twijfels hebben bij de wijze waarop de raad functioneert. Één raadslid benadrukt dat de wijze waarop de raad vergadert, nodig herzien moet worden:

“We moeten meer gestructureerd gaan werken. Als ik kijk naar onze vergaderingen; het ene raadslid houdt een betoog van een half uur en de ander staat er 5 minuten. [...] Technische vragen zijn er voor de inforondes, maar ik merk toch dat deze nog vaak aan bod komen in de vergadering.” – raadslid gemeente Wierden

Niet alleen de wijze waarop de raad vergadert wordt door dit raadslid aan de kaart gesteld. Ook stelt dit raadslid dat er nog de nodige kennis ontbreekt over zowel de formele procedures binnen het raadswerk als kennis over inhoudelijke zaken:

“Nou, veel mensen snappen niet hoe het allemaal werkt en hoe je moet werken. Daar zijn namelijk kaders over vastgesteld. Je zult wel binnen die kaders moeten blijven. Wij zullen ook meer de samenwerking met het ambtelijk apparaat moeten zoeken, want daar zit natuurlijk veel meer kennis, en als je weet hoe het werkt, dan kan je ook beter besturen.” – raadslid gemeente Wierden

Ten slotte wordt ook door verschillende respondenten de kaderstellende functie van de raad aangehaald. Zo zou de raad zich niet altijd houden aan haar kaderstellende functie:

“Op dit moment worden de raadsvergaderingen amper beluisterd of bekeken. Dat betekent dat of wij het heel goed doen óf dat het heel oninteressant is om te volgen. Bestuurlijke vernieuwing zit wat mij betreft dan in een andere vergadercultuur. Dat betekent een raad die meer op hoofdlijnen moet blijven en wat minder op de bijzaken moet gaan zitten. Op die manier kun je zakelijker vergaderen en zijn de vergaderingen sneller”. – bestuurder gemeente Wierden

“Iedereen moet kijken, wat is precies mijn rol. Dat betekent dat de raad ook echt de kaders stelt, maar niet op de stoel van het college of de ambtenaren gaat zitten om het uit te voeren. Het is soms te beleidsmatig en dat maakt zuiver werken lastig.” – ambtenaar gemeente Wierden

De vierde dimensie van bestuurlijke ontwikkeling die volgt uit het onderzoek is het versterken van het samenspel tussen college en ambtelijke organisatie. Deze dimensie werd door een enkeling benoemd, maar mag echter niet onbeschreven blijven. Zo pleit een bestuurder binnen de gemeente Wierden voor het opstellen van verschillende adviesnota's voor de raad en het college. Dit om de raad meer op hoofdlijnen te kunnen laten besturen. De bestuurder zegt daarover het volgende:

“Als collegeleden kun je jezelf ook de vraag stellen bij adviesnota's van 6 pagina's. Die moet je ook in twee pagina's kunnen vatten. Dat is ook maar net wat de verantwoordelijke wethouder ervan vindt. [...] Ja, kijk, als wij vinden dat de raad op hoofdlijnen besluiten moet nemen, moeten wij ook op hoofdlijnen informeren en niet op details” – bestuurder gemeente Wierden

In de gemeente Wierden hebben twee ambtenaren aangegeven dat er af en toe verwarring bestaat over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen het college en de ambtelijke organisatie. Het college neemt soms nog te vaak de rol van de ambtenaar in, wat reeds door een ambtenaar erkend werd in relatie tot de gemeenteraad. Echter, een andere respondent heeft nu beschreven dat het ook niet altijd wenselijk is wanneer een lid van het college deze rol op zich neemt.

“Ik zie het (bestuurlijke ontwikkeling) als een stukje aansturing voor de organisatie, maar wel met aandacht voor de directie en het personeel. Dat daar de verstandhoudingen over en weer verbeteren, dat er begrip voor moet zijn. Wie doet nou wat en wat is jouw rol? En wat is mijn rol? Want je ziet op onderdelen. Nou ja, ik heb net een voorbeeld genoemd dat een wethouder wel graag in de uitvoering gaat zitten.” – ambtenaar gemeente Wierden.

De vijfde en laatste dimensie van bestuurlijke ontwikkeling die naar voren komt uit het onderzoek is het inbouwen van meer efficiëntie binnen de organisatie. Deze beschrijving van bestuurlijke ontwikkeling werd genoemd door slechts twee respondenten. Desalniettemin kan het bijdragen aan de bestuurlijke ontwikkeling die de gemeente Wierden wilt doormaken. Zo beschrijft een ambtenaar binnen de gemeente Wierden, dat veel processen omslachtig zijn en daardoor langer duren dan nodig. Daarnaast zouden systemen verouderd zijn en sjablonen niet aan kwaliteitsnormen voldoen:

“Ik ben ook van mening dat we de processen en systemen efficiënter kunnen inrichten. Terwijl de uitkomst hetzelfde is én verdedigbaar [...] Als we dat nog een keer goed onder de loep nemen, kunnen we een efficiëncyslag kan maken. [...] We hebben nog gedateerde formulieren, we hebben verschillende bronnen met een andere opmaak, we hebben adviesnota's met verschillende teksten die soms schots en scheef staan. Ik vind dat daar wel naar gekeken mag worden.” - ambtenaar gemeente Wierden

“Voor mij is bestuurlijke vernieuwing, met name dat je dat je meer efficiency gaat creëren binnen je organisatie en ook in bestuurlijke processen [...] Al dat soort processen duren zo lang en volgens mij moet je ervoor zorgen dat dat soort processen gecompriemd worden, zodat je sneller kunt werken. Dat helpt onze inwoners, omdat ze dan sneller bediend worden, maar het helpt ook onze organisatie Omdat je gewoon inderdaad tijd daar effectiever besteed.” – bestuurder gemeente Wierden

5.2 CONDITIES VOOR SUCCESVOLLE ORGANISATORISCHE VERANDERING

Conditie 1: Een gevoel van urgentie creëren

In dit onderzoek is vastgesteld dat alle stakeholdergroepen een bepaalde mate van urgentie ervaren met betrekking tot bestuurlijke ontwikkeling. Een duidelijke behoefte aan actie op het gebied van bestuurlijke ontwikkeling werd geuit door ten minste zeventien respondenten. Hoewel enkele respondenten aangaven tevreden te zijn met de huidige staat van de gemeentelijke organisatie wat betreft bestuurlijke ontwikkeling, overheerst er toch een breed gevoel van urgentie onder het merendeel van de respondenten. Niettemin werd niet altijd bevestigend gereageerd wanneer hen werd gevraagd of andere stakeholders dezelfde urgentie erkenden. Slechts elf respondenten gaven aan dat hun gevoel van urgentie van bestuurlijke ontwikkeling binnen de gehele organisatie werd erkend.

Een mogelijke verklaring voor het verschil tussen individuele urgentie en gedeelde urgentie kan worden gevonden in de diverse dimensies van bestuurlijke ontwikkeling. Het is denkbaar dat stakeholders wel de urgentie inzien van bepaalde dimensies, terwijl zij de urgentie van andere dimensies niet erkennen. Daarom is het van belang om een gemeenschappelijke definitie van bestuurlijke ontwikkeling te formuleren, waarbij alle stakeholders de urgentie ervan erkennen.

Conditie 2: De leidende coalitie creëren

De leidende coalitie is een team van mensen met vertrouwen en draagvlak die dezelfde problemen en kansen inzien en daarmee inzet voor verandering. Uit de verkennende gesprekken die voorafgaand aan het onderzoek zijn gevoerd, bleek dat er tot op heden nog geen leidende coalitie was gecreëerd om de bestuurlijke ontwikkeling binnen de gemeente Wierden te leiden. Daarom lag de focus van dit onderzoek met name op het identificeren van de personen die het beste geschikt zouden zijn om deel te nemen aan deze leidende coalitie. Uit de antwoorden van de respondenten kwamen verschillende personen en organen binnen de organisatie naar voren die mogelijk deel zouden moeten uitmaken van de leidende coalitie. De gemeentesecretaris en de projectleider bestuurlijke ontwikkeling werden het vaakst genoemd. Naast deze twee hooggeplaatste ambtenaren werden ook het college en de raad door veel respondenten genoemd als belangrijke spelers in de leidende coalitie. Daarnaast werden de griffier en de burgemeester ook genoemd als personen die een rol zouden kunnen spelen in de leidende coalitie.

Naast de vraag wie er deel zou moeten nemen aan de leidende coalitie, is ook gekeken naar het vertrouwen en draagvlak van deze personen en organen binnen de organisatie. Uit de antwoorden van verschillende respondenten blijkt echter dat niet alle genoemde personen en organen voldoende vertrouwen en draagvlak hebben binnen de organisatie. Met name personen en organen met een politieke achtergrond kunnen niet altijd rekenen op voldoende steun en draagvlak. Er is met name vanuit de raad niet bij iedereen vertrouwen in het college van B&W, zoals verschillende raadsleden hebben aangegeven:

“Ik merk wel dat de Raad heel erg op haar hoede is. Is het vertrouwen er? In sommige onderwerpen niet nee. Je hoort ook gewoon soms tegenstrijdige zaken. Het college is soms gewoon niet helemaal op de hoogte... [...] Ja dus is het vertrouwen? In de personen wel denk ik, maar in de uitvoering niet.” – raadslid gemeente Wierden

“Maar ik heb met name wel moeite met {...} de beantwoording, houding en irritatie laten zien tijdens vergaderingen” – raadslid gemeente Wierden

“Nee, niet vanuit onze eigen partij. Onze fractie heeft totaal geen enkel vertrouwen in {...}” – raadslid gemeente Wierden

In hoeverre is het verstandig om raadsleden op te nemen in de leidende coalitie, afgezien van het college van B&W? Welke raadsfracties stellen deze personen beschikbaar voor de leidende coalitie? Kunnen zij zonder politieke belangen deelnemen aan deze coalitie? Hebben zij voldoende tijd om de gehele organisatie te betrekken bij deze veranderopgave? Met andere woorden, er kan twijfel ontstaan over het vertrouwen in raadsleden om deel te nemen aan deze leidende coalitie.

Naast het college en de raad werden er wel andere personen genoemd die voldoende vertrouwen en draagvlak genieten. Geen enkele respondent gaf aan geen vertrouwen te hebben in de gemeentesecretaris en/of de projectleider bestuurlijke ontwikkeling. In een te vormen leidende coalitie zou een belangrijke rol voor hen kunnen zijn weggelegd. Niettemin is het van cruciaal belang dat er steun en vertrouwen wordt uitgesproken door het dagelijks en algemeen bestuur ten aanzien van deze leidende coalitie, om daadwerkelijk voldoende draagvlak te creëren binnen de gehele organisatie. Uit de

literatuur blijkt namelijk dat steun van het dagelijks en algemeen bestuur essentieel is voor het slagen van een veranderingopgave.

Conditie 3: Ontwikkeling van een visie en strategie

Uit de vragen naar wat de respondenten precies verstonden onder bestuurlijke vernieuwing, bleek al dat er geen eenduidige definitie van dit begrip bestond. Toch werden de respondenten wel gevraagd naar een visie en strategie van hun definitie van bestuurlijke ontwikkeling. Op de vraag of er een bestaande visie was voor bestuurlijke ontwikkeling gaven tien respondenten aan dat er geen visie was en vijf respondenten gaven aan niet bekend te zijn met een visie, maar dat deze er wel zou kunnen zijn. Buiten deze grote groep van respondenten die geen visie konden opnoemen, waren er enkele respondenten die wél een visie konden noemen.

Een groep van drie respondenten gaven verschillende interne stukken/visies aan als de visie op bestuurlijke ontwikkeling. Voorbeelden van deze stukken en visies waren de “Visie op dienstverlening”, “Expeditie Wierden” en de “toekomstvisie”. Twee respondenten benoemden de Expeditie Wierden expliciet als visie op bestuurlijke ontwikkeling. Opmerkelijk is dat deze twee respondenten een totaal verschillend beeld hadden van bestuurlijke ontwikkeling. Ten slotte noemde één respondent de toekomstvisie expliciet als visie voor bestuurlijke ontwikkeling. Uit het onderzoek kan dus geconcludeerd worden dat er intern al verschillende visies liggen die raakvlakken hebben met bestuurlijke ontwikkeling. Hoe deze visies zich precies verhouden tot bestuurlijke ontwikkeling, is nog onduidelijk.

Een visie is nutteloos zonder een operationele strategie, blijkt uit de literatuur. Vandaar dat respondenten ook gevraagd werd naar een bestaande strategie voor bestuurlijke ontwikkeling. Bijna unaniem kan worden vastgesteld dat er nog geen strategie bestaat die de bestuurlijke ontwikkeling operationeel maakt. 19 van de 21 respondenten wist geen duidelijke strategie te benoemen om tot bestuurlijke ontwikkeling te komen. Zelfs binnen het bestuur en topambtenaren werden geen strategische punten benoemd. Slechts twee respondenten benoemden expliciet een strategie voor bestuurlijke ontwikkeling. Één respondent benoemde Expeditie Wierden en een andere respondent noemde de nieuw te vormen participatieverordening als strategie. Toch kan geconcludeerd worden dat er zeker nog geen eenduidige visie is voor bestuurlijke ontwikkeling binnen de gemeente Wierden.

Conditie 4: Communiceren van de veranderingsvisie

Aangezien er tot op heden geen duidelijke visie op bestuurlijke ontwikkeling uit de resultaten naar voren is gekomen, lijkt het zeer onwaarschijnlijk dat een dergelijke visie überhaupt bestaat of is gecommuniceerd. Tijdens de interviews is er dan ook niet dieper ingegaan op deze voorwaarde voor succesvolle organisatorische verandering. Desalniettemin is het communiceren van de veranderingsvisie een belangrijke vereiste voor het slagen van de veranderingopgave. Daarom is het essentieel om, na het opstellen van de veranderingsvisie en -strategie, een duidelijk communicatieplan te hebben om deze visie bekend te maken binnen de gehele organisatie.

Conditie 5: Werknemers in staat stellen actie te ondernemen

Tijdens de interviews werden de respondenten ook gevraagd naar mogelijke obstakels of belemmeringen die de bestuurlijke ontwikkeling zouden kunnen verstoren. Hierbij werd speciale aandacht besteed aan wat Kotter beschrijft als de vier S'en en de aanvulling van Fernandez en Rainey met betrekking tot capaciteit. Uit de interviews blijkt dat drie van deze vijf factoren mogelijk problematisch kunnen zijn bij het implementeren van deze veranderingopgave. Eén van die factoren zijn

de “skills” van de ambtenaren. Verschillende respondenten wezen met name op ambtenaren die al geruime tijd werkzaam zijn in het publieke domein en gewend zijn geraakt aan een bepaalde manier van werken, waardoor ze mogelijk niet de vaardigheden hebben om de gewenste nieuwe werkwijze uit te voeren.

“En zolang wij een {...} hebben die ook al 20 jaar op dezelfde plek zit, dan kun je afvragen of dat wel helemaal goed is. Los van het feit dat hij verder goed functioneert.” – bestuurder gemeente Wierden

“Ik denk dat het voor sommige mensen wel lastig is om überhaupt op een andere manier te gaan werken dan ze gewend waren. Wanneer je een bepaald onderwerp op een bepaalde manier hebt aangevlogen en er wordt van je gevraagd dat anders te doen, kan dat wel lastig zijn.” – ambtenaar gemeente Wierden

“Opleiding is belangrijk, dus dat ook iedereen weet dat we op een andere manier gaan werken. Dat vraagt ook wat aan aan opleiding binnen de organisatie.” – ambtenaar gemeente Wierden

Naast de vaardigheden binnen de ambtelijke organisatie is er ook een gebrek aan tijd en geld. Capaciteit blijkt dus een mogelijke tweede belemmering te vormen voor bestuurlijke ontwikkeling.

“‘Het kost tijd’ Dat horen we ook wel vaak terug als wij in de raad. ‘Ja, maar daar is geen tijd voor of daar is geen capaciteit voor’. En dat dat begrijp ik ook, maar het is wel belangrijk.” – raadslid gemeente Wierden

“Capaciteit is een belemmering, want het kost gewoon extra tijd” – ambtenaar gemeente Wierden

“Menskracht, hè? Dat is een flink obstakel. O jee, kan het allemaal wel? [...] Met een beperkt aantal mensen mag je allang blij zijn dat je gewoon procedures kunt lopen. Het ontbeert je dan ook aan menskracht.” – ambtenaar gemeente Wierden

De laatste factor die medewerkers mogelijk belemmert om actie te ondernemen, is gerelateerd aan de "Supervisor"-factor van Kotter. Kotter benadrukt in zijn boek *"Leading Change"* het belang van leidinggevers die het goede voorbeeld geven en de veranderopgave ondersteunen, maar uit de antwoorden van respondenten blijkt dat dit niet altijd het geval is. Met name met betrekking tot de dimensie van het bestuurlijk-ambtelijk samenspel tussen raad en college uiten zowel raadsleden als collegeleden ontevredenheid over de houding van collega's of mederaadsleden. Verschillende respondenten uitten twijfels over de welwillendheid van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur:

“Ik merk gewoon dat het college vrij snel op de teentjes getrapt is. Dat wanneer het lastig of kritisch wordt, dan word je al gauw even genegeerd [...] Je merkt dat bij heel veel raadsleden wel een stukje ontevredenheid daarover is ontstaan. Collegeleden voelen zich snel aangevallen” – raadslid gemeente Wierden

“We hebben het altijd zo gedaan, Dus waarom zouden we het anders doen? Ik denk dat dat ook wel in de loop der jaren een beetje gecreëerd is.” - raadslid gemeente Wierden

“Ja met name de raadsleden die van vroeger uit in een bepaald stramien hebben gewerkt van, We hebben het altijd zo gedaan en het gaat toch goed en je moet wel vooruit” – raadslid gemeente Wierden

De voorkomende weerstand van het algemeen bestuur en dagelijks bestuur tegen de bestuurlijke ontwikkeling, zoals geuit door verschillende respondenten, vormt een belangrijke belemmerende factor. Het is echter niet mogelijk om op basis van dit onderzoek de precieze oorzaak van deze weerstand te achterhalen. Verdere gesprekken of toekomstig onderzoek zouden nodig zijn om dit te verduidelijken. Daarnaast is het goed om te benadrukken dat de definitie van bestuurlijke ontwikkeling mogelijk een verklarende factor kan zijn voor deze weerstand. Deze definitie van bestuurlijke ontwikkeling kan een verklarende factor zijn voor de weerstand van het algemeen bestuur en dagelijks bestuur, omdat de interpretatie en perceptie van dit concept invloed kunnen hebben op hun houding en betrokkenheid bij de veranderingopgave. Het is mogelijk dat het algemeen bestuur en dagelijks bestuur een andere visie hebben op wat bestuurlijke ontwikkeling inhoudt of welke specifieke veranderingen het met zich meebrengt. Dit verschil in interpretatie kan leiden tot weerstand, aangezien zij mogelijk andere prioriteiten, doelen of verwachtingen hebben ten aanzien van het veranderingsproces.

Bijvoorbeeld, als het algemeen bestuur en dagelijks bestuur van mening verschillen over de gewenste richting van de bestuurlijke ontwikkeling of de benodigde veranderingen in de samenwerking tussen raad en college, kan dit leiden tot conflicterende belangen en weerstand. Daarnaast kan een gebrek aan duidelijkheid of consensus over de te bereiken doelen of de concrete stappen die genomen moeten worden, ook bijdragen aan de weerstand. Het is daarom belangrijk om in vervolgonderzoek de definitie van bestuurlijke ontwikkeling verder te onderzoeken en de percepties en opvattingen van het algemeen bestuur en dagelijks bestuur hieromtrent te verduidelijken. Door een gedeeld begrip en een gemeenschappelijke visie op bestuurlijke ontwikkeling te creëren, kan de weerstand mogelijk verminderd worden en kan er een meer constructieve betrokkenheid ontstaan bij het veranderingsproces.

Conditie 6: Winsten op korte termijn genereren

Ondanks het ontbreken van een eenduidige visie en strategie, en de aanwezigheid van enkele obstakels voor de bestuurlijke ontwikkeling, is er wel al met respondenten gesproken over de voordelen van deze veranderingopgave. Hierbij is ook gekeken naar hoe deze voordelen op korte termijn merkbaar kunnen zijn binnen de organisatie. Uit de antwoorden van de respondenten komen drie verschillende opbrengsten naar voren die de veranderingopgave concreet kan bewerkstelligen. Ten eerste zou bestuurlijke ontwikkeling moeten leiden tot een grotere mate van tevredenheid onder inwoners. Met name de verbetering van de dienstverlenende functie van de gemeente Wierden en het vergroten/verbeteren van burgerparticipatie moeten leiden tot een hoger niveau van tevredenheid onder inwoners.

“Kijk mijn passie is om overheid en inwoners dichter bij elkaar te brengen. Dat betekent dat mensen anders tegen de gemeente Wierden aan gaan kijken. Als je ondernemers nu vraagt en je vroeg ze voor drie jaar terug; dat is er een wereld van verschil. Dat is wat ik wil.” – bestuurder gemeente Wierden

“Ik denk meer tevreden inwoners en meer draagvlak.” – gemeenteraadslid gemeente Wierden

“Uiteindelijk zijn we hier binnen de gemeente voor de burgers, ondernemersverenigingen et cetera. Zij zouden met name moeten ervaren dat het beter gaat” – ambtenaar gemeente Wierden

Naast een hogere mate van inwonertevredenheid moet bestuurlijke ontwikkeling ook resulteren in betere en snellere besluitvorming. Respondenten die bestuurlijke ontwikkeling beschrijven als het ontwikkelen van het bestuurlijk-ambtelijk samenspel noemen met name de snellere besluitvorming als kortetermijnavoordeel. Enkele respondenten die bestuurlijke ontwikkeling zien als vernieuwing van burgerparticipatiemogelijkheden, gaven aan dat dit kan leiden tot verbeterde besluitvorming.

“Ja, ik doel er op dat bepaalde dossiers sneller afgehandeld worden zodat je de inwoner sneller kunt informeren én dat vergunningen sneller doorkomen.” – raadslid gemeente Wierden

“Als je naar de agenda van het college kijkt, dan zie je heel veel bestemmingsplannen die voorbij komen. Je zult dan ook zeker merken dat er in sneller gehandeld kan worden.” – bestuurder gemeente Wierden

De laatste opbrengst die deze veranderopgave kan opleveren, is een vermindering van klachtenprocedures. Verschillende respondenten geven aan dat met name het vergroten/verbeteren van mogelijkheden voor burgerparticipatie zou moeten leiden tot een afname van klachtenprocedures.

“Wanneer het aantal klachten over activiteiten van de gemeente laag is” – inwoner gemeente Wierden

“Misschien door minder klachten...” – ambtenaar gemeente Wierden

“Ik denk dat in een organisatie minder frustratie oplevert, maar ook bij de inwoners en initiatiefnemers [...] Kijk op het moment als het dan toch fout loopt. Dan dan kom je echt tegenover elkaar te staan en dan is vaak de initiatiefnemer daar de dupe van”. – raadslid gemeente Wierden

6. CONCLUSIE

Uit diverse documenten, zoals beschreven in hoofdstuk 1, is gebleken dat verschillende stakeholders binnen de gemeente Wierden streven naar bestuurlijke ontwikkeling. Het is echter niet duidelijk of deze stakeholders dezelfde betekenis geven aan het concept bestuurlijke ontwikkeling. Daarom richt dit onderzoek zich op het begrip bestuurlijke ontwikkeling en hoe deze door de verschillende stakeholders wordt geïnterpreteerd. Daarnaast hebben de gemeentesecretaris en de projectleider bestuurlijke ontwikkeling van de gemeente Wierden aangegeven advies te willen ontvangen over hoe dit proces van bestuurlijke ontwikkeling te doorlopen. Aangezien dit een veranderopgave betreft, is er voor dit onderzoek een theoretisch kader ontwikkeld op basis van literatuur over verandermanagement. De acht condities voor succesvolle organisatorische verandering van Kotter dienden als basis voor dit theoretisch kader. Met behulp van deze acht condities moest onderzocht worden hoe het proces van bestuurlijke ontwikkeling verloopt. Daarbij moest worden gekeken in hoeverre de gemeente Wierden al aan deze condities voldoet en aan welke condities nog gewerkt moet worden. Op basis van deze doelstellingen is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd: ***“Wat verstaan de verschillende stakeholders binnen de gemeente Wierden onder ‘bestuurlijke ontwikkeling’ en in hoeverre wordt er reeds voldaan aan de acht condities voor succesvolle verandering?”***.

Om deze vraag te beantwoorden is het theoretisch kader geoperationaliseerd naar verschillende interviewvragen. Op basis van deze vragen zijn semigestructureerde interviews afgenomen bij 21 respondenten uit diverse stakeholdergroepen. Vervolgens zijn alle interviews getranscribeerd, geanonimiseerd en gecodeerd. De gecodeerde transcripties zijn samengevat in een datamatrix en opnieuw gecodeerd op basis van de inhoud van de antwoorden. Uit het onderzoek blijkt dat respondenten verschillende opvattingen hebben over bestuurlijke ontwikkeling. Er zijn verschillen te vinden binnen en tussen de verschillende stakeholdergroepen. In totaal kunnen vijf dimensies van bestuurlijke ontwikkeling worden onderscheiden: (1) verbetering van dienstverlening, (2) vergroting/betere inwonerparticipatie in besluitvormingsprocessen, (3) betere samenwerking tussen raad en college, (4) betere samenwerking tussen college en ambtelijke organisatie, en (5) verbetering van efficiency binnen de organisatie. Niet alle vijf dimensies kwamen even vaak naar voren in het onderzoek. Met name de eerste twee dimensies werden bovengemiddeld vaak genoemd, gevolgd door de derde dimensie. De vierde en vijfde dimensie werden minder frequent genoemd. Dit roept de vraag op of al deze dimensies daadwerkelijk betrekking hebben op bestuurlijke ontwikkeling binnen de gemeente Wierden. Het is echter belangrijk op te merken dat alle dimensies door ten minste twee respondenten werden genoemd. Het valt op dat inwoners relatief vaak de eerste twee dimensies noemden. Bovendien werd de tweede dimensie bovengemiddeld vaak genoemd door ambtenaren binnen de gemeente Wierden. Onder raadsleden kwam daarentegen de derde dimensie vaker naar voren. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de verschillende stakeholdergroepen bestuurlijke ontwikkeling vanuit verschillende perspectieven benaderen.

Ondanks de verschillen die spelen tussen stakeholders op het gebied van bestuurlijke ontwikkeling, kan er wél een onderliggende rode draad gevonden worden in de motivering waarom de gemeente Wierden moet inzetten op bestuurlijke ontwikkeling. Zo liet een groot deel van de respondenten weten een steeds groter wordende “kloof” tussen de inwoner en de overhead te voelen. Met andere woorden, wat de inwoner vraagt en wat de overheid biedt, is steeds verder uit elkaar komen te liggen. Bestuurlijke ontwikkeling zal een bijdrage moeten leveren aan het dichten van deze kloof. Zo kan het verbeteren van de dienstverlenende functie van de gemeente, de inwonertevredenheid

bevorderen, het inbouwen van meer en betere burgerparticipatie zorgen voor minder klachtenprocedures én een beter samenspel tussen raad en college zorgen voor duidelijkere en snellere besluitvorming in het belang van de inwoner.

Wanneer we kijken naar de condities voor succesvolle organisatorische verandering volgens Kotter, kunnen we de volgende conclusies trekken. Ten eerste is er een gevoel van urgentie om deze verandering op te geven, wat bijna alle respondenten bevestigen. Echter rijst de vraag op welke dimensie van bestuurlijke ontwikkeling deze urgentie betrekking heeft. Het is mogelijk dat respondenten de urgentie zien op basis van hun eigen definitie van bestuurlijke ontwikkeling, maar niet voor andere dimensies ervan. Een duidelijke definitie of visie voor bestuurlijke ontwikkeling kan bijdragen aan het verduidelijken van deze verandering op te geven. Ten tweede is onderzocht in hoeverre er een leidende coalitie is gevormd voor bestuurlijke ontwikkeling. Het blijkt echter dat een dergelijke coalitie niet bestaat of in ieder geval niet duidelijk kenbaar is gemaakt. Wel is aan respondenten gevraagd wie geschikt zou zijn om deel te nemen aan een leidende coalitie. De meest genoemde personen waren de gemeentesecretaris, de projectleider bestuurlijke ontwikkeling, raadsleden en leden van het college van B&W. Uit het onderzoek blijkt echter ook dat raadsleden en leden van het college van B&W niet altijd kunnen rekenen op volledige steun van zowel de ambtelijke organisatie als de gemeenteraad zelf. Daarom zijn zij mogelijk niet de meest geschikte personen om deel te nemen aan de leidende coalitie.

Ten derde blijkt dat er al verschillende visies zijn ontwikkeld die betrekking hebben op de dimensies van bestuurlijke ontwikkeling. Voorbeelden hiervan zijn de Expeditie Wierden, de Toekomstvisie en de visie op dienstverlening. Toch blijkt uit de antwoorden van de respondenten dat er binnen de organisatie nogal onduidelijkheid heerst over hoe deze visies zich verhouden tot de verandering op te geven van bestuurlijke ontwikkeling. Bovendien ontbreekt het aan een strategie over hoe deze visies kunnen worden gerealiseerd. Indien er wel een plan met een visie en strategie voor bestuurlijke ontwikkeling bestaat, kan in ieder geval worden geconcludeerd dat dit onvoldoende is gecommuniceerd met werknemers, raads- en collegeleden, en inwoners. Zo valt op te merken dat er nog veel werk moet worden verricht door de gemeente om te voldoen aan deze drie condities. Hoewel de gemeente Wierden nog niet heeft voldaan aan de genoemde condities, is in het onderzoek wel verder ingegaan op de vijfde en zesde conditie voor succesvolle organisatorische verandering. Zo is onderzocht welke mogelijke belemmeringen er zijn voor werknemers om actie te ondernemen. Uit het onderzoek blijkt dat er drie mogelijke belemmeringen zijn: (1) gebrek aan veranderingsvaardigheden, (2) gebrek aan capaciteit (tijd en geld), en (3) de houding en het voorbeeldgedrag van supervisors. Ten slotte is onderzocht welke winsten er op korte termijn kunnen worden behaald voor de gemeente Wierden wanneer zij succesvol door deze verandering op te geven gaat. Dit omvat onder andere een toename van de tevredenheid van inwoners, snellere en betere besluitvorming, en een afname van klachtenprocedures.

Terugkomend op de onderzoeksvraag: **“Wat verstaan de verschillende stakeholders binnen de gemeente Wierden onder ‘bestuurlijke ontwikkeling’ en in hoeverre wordt er reeds voldaan aan de acht condities voor succesvolle verandering?”** kunnen we concluderen dat de stakeholders binnen de gemeente Wierden verschillende opvattingen hebben over bestuurlijke ontwikkeling. Bovendien wordt slechts voldaan aan één van de acht condities van Kotter voor succesvolle verandering. Er is alleen een gevoel van urgentie gecreëerd onder inwoners, ambtenaren, raadsleden en leden van het college. Er is nog geen leidende coalitie, geen duidelijke visie en strategie, werknemers zijn nog niet volledig in staat actie te ondernemen, en er zijn nog geen winsten op korte termijn te herkennen.

Eerder is in paragraaf 4.6 al stilgestaan bij de beperkingen van dit onderzoek. Zo werd gesteld dat de stakeholdergroep “inwoners” mogelijk niet voldoende vertegenwoordigd is door het onderzoek wegens de onderzoeksopzet en -capaciteit. Daarnaast lokt de operationalisatie van het theoretisch kader tot interviewvragen een mate van responsbias uit. Ondanks dat geprobeerd is deze beperkingen te reduceren, kan het zijn dat deze invloed hebben gehad op het onderzoek. In het volgende hoofdstuk zullen aanbevelingen voor vervolgonderzoek worden gegeven. Hierbij zullen ook de beperkingen van dit onderzoek worden meegenomen.

7. AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk zullen verschillende aanbevelingen worden gedaan. In paragraaf 7.1 worden wetenschappelijke aanbevelingen voor vervolgonderzoek besproken. In paragraaf 7.2 worden de praktische aanbevelingen gepresenteerd voor de projectleider bestuurlijke ontwikkeling, die het programma bestuurlijke ontwikkeling verder zal uitrollen in de periode na dit onderzoek.

7.1 WETENSCHAPPELIJKE AANBEVELINGEN

Aanbeveling 1: Onderzoek de relatie tussen de definitie van bestuurlijke ontwikkeling en de kenmerken van lokaal bestuur

Uit het onderzoek is gebleken dat stakeholders binnen de gemeente Wierden verschillend denken over bestuurlijke ontwikkeling en daar ook verschillende definities aan hangen. In de inleiding werd al vastgesteld dat bestuurlijke ontwikkeling niet alleen binnen de gemeente Wierden speelt, maar ook binnen andere lokale, regionale overheden en de nationale overheid. Ten eerste is het interessant om te kijken of elke lokale of regionale overheid dezelfde perceptie heeft van bestuurlijke ontwikkeling. Zo kan zijn dat, net zoals de verschillende stakeholder groepen binnen de gemeente Wierden, ook verschillende overheden verschillende percepties hebben van bestuurlijke ontwikkeling. Vervolgens is de vraag of er een onderliggende reden is voor de verschillende percepties van bestuurlijke ontwikkeling. Een volgende cruciale stap zou zijn om de relatie tussen deze definities en de kenmerken van het lokale bestuur te onderzoeken, om dit begrip te verdiepen en te contextualiseren. De grootte van de gemeente, de politieke samenstelling van het bestuur, de historische en culturele context en de bestuurscultuur zijn enkele van deze kenmerken, zoals beschreven in paragraaf 3.1.3). Deze kenmerken kunnen onder meer de grootte van de gemeente, de politieke samenstelling van het bestuur, de historische en culturele context en de bestuurscultuur (zoals behandeld in paragraaf 3.1.3) zijn.

Het onderzoeken van de veranderingen tussen de definities van bestuurlijke ontwikkeling en de specifieke kenmerken van het lokale bestuur kan essentiële inzichten geven in de factoren die de verschillen in de definities kunnen verklaren. Door deze relatie te onderzoeken, kunnen we een beter begrip krijgen van hoe institutionele structuren en lokale factoren van invloed zijn op het begrip en de praktijk van bestuurlijke ontwikkeling. Dit kan niet alleen theoretische inzichten verrijken, maar het kan ook van toepassing zijn voor lokale beleidsvorming en bestuurspraktijken.

Aanbeveling 2: Verdiepend onderzoek bestuurlijke ontwikkeling voor inwoners

Uit dit onderzoek blijkt dat er binnen de gemeente Wierden nogal verschillend gedacht wordt over wat bestuurlijke ontwikkeling betekent. Vijf verschillende dimensies vallen te onderscheiden. Toch waren de verschillende dimensies met elkaar te verenigen. Bestuurlijke ontwikkeling is ervoor om de steeds vergrotende kloof tussen wat de inwoner vraagt en de overheid biedt te verkleinen. Dat betekent dat bestuurlijke ontwikkeling er altijd zal moeten zijn om de inwoner te dienen. Daarom is het interessant te weten wat deze inwoner zélf onder bestuurlijke ontwikkeling verstaat. In dit onderzoek zijn deze inwoners ook als stakeholder meegenomen. Echter werd in de beperkingen van dit onderzoek de representativiteit van deze stakeholdergroep al ter discussie gesteld. Zo bestaat de stakeholdergroep "inwoners" uit +/- 25.000 individuen. Omwille van de onderzoeksopzet en capaciteit van het onderzoek is het niet mogelijk om tientallen, laat staan honderden individuen binnen deze groep te interviewen. Dit heeft als gevolg dat een beperkt aantal van deze stakeholdergroep is gehoord en dat kan van invloed

hebben op de betrouwbaarheid van het onderzoek, doordat het beperkte aantal individuen die de groep vertegenwoordigd niet goed de gehele groep belichaamt.

Om een diepgaander inzicht te verkrijgen in hoe bestuurlijke ontwikkelingen van invloed zijn op de inwoners van de gemeente Wierden, zou verder onderzoek waardevol kunnen zijn. Dit onderzoek zou kunnen bestaan uit een uitbreiding van interviews met een groter aantal inwoners, alsook het uitvoeren van een breed opgezette enquête waarin diverse stellingen en vragen over verschillende aspecten van bestuurlijke ontwikkeling aan bod komen. Een verbeterd begrip van de impact van bestuurlijke ontwikkelingen op de inwoners kan niet alleen leiden tot meer concrete interventies en beleidsmaatregelen, maar ook tot een bredere consensus over wat bestuurlijke ontwikkeling inhoudt. Dit kan resulteren in aanpassingen van de definities van bestuurlijke ontwikkeling door raadsleden, bestuurders en ambtenaren, zodra zij zich bewust zijn van de betekenis ervan voor de inwoners. Immers, zij zijn er primair om de belangen van deze inwoners te behartigen. Een dergelijk breed gedeeld begrip van bestuurlijke ontwikkeling zal uiteindelijk bijdragen aan het versnellen van de veranderopgave.

Aanbeveling 3: Hebben reeds genomen interventies en beleidsmaatregelen invloed op de vraag naar bestuurlijke ontwikkeling?

Zowel uit het theoretisch kader als uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat er verschillende interpretaties zijn van het begrip bestuurlijke ontwikkeling. Verbetering van dienstverlening, vergroting/betere inwonerparticipatie in besluitvormingsprocessen, betere samenwerking tussen raad en college, betere samenwerking tussen college en ambtelijke organisatie en efficiëntere bedrijfsvoering zijn de verschillende dimensies van bestuurlijke ontwikkeling die naar voren komen uit de resultaten van dit onderzoek. Om deze verschillende dimensies van bestuurlijke ontwikkeling door te maken zijn ook verschillende interventies en beleidsmaatregelen nodig. Denk bijvoorbeeld aan de oprichting van een klant contact centrum (KCC), burgerfora, het opstellen van een manifest om het lokale bestuur te versterken en herstructureringen om integraal werken mogelijk te maken.

Voor toekomstig onderzoek is het relevant om de relatie te onderzoeken tussen deze interventies/beleidsmaatregelen en de vraag naar bestuurlijke ontwikkeling. Het zou kunnen dat ondanks talrijke doorgevoerde interventies en beleidsmaatregelen, de behoefte aan bestuurlijke ontwikkeling blijft bestaan. De resultaten kunnen aanwijzingen geven over zowel de effectiviteit van de genomen interventies en beleidsmaatregelen, als over een bredere maatschappelijke trend waarbij van overheden wordt verwacht dat zij voortdurend in ontwikkeling zijn om burgers optimaal van dienst te zijn. Daarnaast zou het vergelijken van bestuurlijke modellen en praktijken in verschillende regio's en landen kunnen helpen om inzicht te krijgen in de diversiteit van bestuurlijke benaderingen en om best practices te identificeren die elders kunnen worden toegepast of aangepast aan lokale contexten.

7.2 PRAKTISCHE AANBEVELINGEN

Aanbeveling 1: Bundel reeds bestaande visies tot een programma bestuurlijke ontwikkeling en voeg operationele maatregelen toe

Op basis van dit onderzoek is gebleken dat respondenten uit verschillende stakeholdergroepen verschillend denken over bestuurlijke ontwikkeling. Desondanks kan er wel een gemeenschappelijke rode draad worden gevonden in de motivatie waarom de gemeente Wierden moet investeren in bestuurlijke ontwikkeling. Een groot aantal respondenten gaf aan een groeiende kloof te ervaren tussen

de inwoners en de overhead. Met andere woorden, de wensen van inwoners en het aanbod van de gemeente groeien steeds verder uit elkaar. Bestuurlijke ontwikkeling moet bijdragen aan het overbruggen van deze kloof. Door de dienstverlening van de gemeente te verbeteren, kan de tevredenheid van inwoners toenemen. Het bevorderen van burgerparticipatie kan leiden tot minder klachtenprocedures, en een betere samenwerking tussen de raad en het college kan zorgen voor duidelijkere en snellere besluitvorming.

Nu is het de taak van de projectleider bestuurlijke ontwikkeling om deze gemeenschappelijke rode draad kenbaar te maken in het programma voor bestuurlijke ontwikkeling, zodat er daadwerkelijk stappen kunnen worden gezet. Een mogelijke manier om de verschillende dimensies van bestuurlijke ontwikkeling met elkaar te verbinden, is door de bestaande visies binnen de gemeente Wierden samen te brengen (zie tabel 1). Uit de resultaten blijkt dat de verschillende dimensies van bestuurlijke ontwikkeling nauw samenhangen met bestaande visies. Zo is de eerste dimensie, verbetering van de dienstverlening, sterk verbonden met de Visie op dienstverlening. Deze visie geeft de ambities van de gemeente weer op het gebied van dienstverlening en koppelt deze ambities aan servicenormen. De dimensie die betrekking heeft op het bevorderen van burgerparticipatie sluit aan bij de Participatieverordening die onlangs gecreëerd is én de Participatiehandreiking die nog in ontwikkeling is. Deze verordening beschrijft hoe de gemeente Wierden burgerparticipatie aanpakt en biedt concrete tools om ermee aan de slag te gaan. De ontwikkeling van samenwerking tussen het college en de ambtelijke organisatie, de vierde dimensie, sluit aan bij het koersdocument Expeditie. Dit document beschrijft de ontwikkeling van de ambtelijke organisatie tot een professionelere organisatie en behandelt ook de rol van de organisatie ten opzichte van het bestuur. Tot slot, het samenspel tussen de raad en het college, een veelgenoemde dimensie van bestuurlijke ontwikkeling door raadsleden, vereist nog een visie en ambitie voor verdere ontwikkeling. De projectleider bestuurlijke ontwikkeling heeft hier een rol in, mogelijk in samenwerking met de werkgroep werkwijze, waarin vertegenwoordigers van verschillende raadsfracties zitten om de werkwijze van de raad te verbeteren. Het samenspel tussen de raad en het college kan hierin een belangrijk onderdeel zijn.

Niveau	Definitie bestuurlijke ontwikkeling	Visie/Strategie
Frontoffice ambtelijke organisatie	Betere dienstverlening	Visie op dienstverlening
Backoffice ambtelijke organisatie	Meer participatieve overhead	Participatieverordening
Dagelijks bestuur (college)	Samenspel college en ambtelijke organisatie	Expeditie Wierden
Algemeen bestuur (raad)	Samenspel raad en college	Nog te creëren visie/strategie vanuit Werkgroep werkwijze raad

Tabel 1: Bundeling bestaande visies gemeente Wierden tot programma bestuurlijke ontwikkeling

Het bundelen van bestaande visies is echter niet voldoende. Zo moet nog een duidelijk plan ontwikkeld worden voor de ontwikkeling van het samenspel tussen de raad en het college. Zoals in het theoretisch kader beschreven staat zal dit plan een duidelijke visie en strategie moeten bevatten die duidelijk beschrijft wat de beoogde ontwikkeling moet bereiken (visie) en hoe deze doormiddel van bepaalde operationele maatregelen bereikt moet worden (strategie). Een voorstel voor het ontwikkelen van een dergelijke visie zal in een andere aanbeveling worden uitgewerkt. Bovendien blijkt uit het onderzoek dat er bij veel respondenten nog onduidelijkheid ervaren over hoe de verschillende visies kunnen worden

gerealiseerd, wat wijst op een gebrek aan een duidelijke strategie. Het is daarom belangrijk om in het programma voor bestuurlijke ontwikkeling een duidelijke strategie te formuleren over hoe de visies en ambities op het gebied van bestuurlijke ontwikkeling kunnen worden gerealiseerd. Het opstellen van operationele maatregelen en een tijdspad voor de uitvoering ervan kan bijdragen aan het creëren van een heldere strategie voor bestuurlijke ontwikkeling.

Aanbeveling 2: Creëer een leidende coalitie

Op basis van het onderzoek is gebleken dat er een zekere mate van urgentie bestaat om over te gaan op een nieuwe manier van werken, namelijk bestuurlijke ontwikkeling. Hiermee is voldaan aan de eerste conditie van Kotter voor succesvolle organisatorische verandering. Dit brengt de gemeente Wierden bij de volgende stap: het vormen van een leidende coalitie. Respondenten hebben verschillende personen genoemd die geschikt zouden zijn om deel uit te maken van deze leidende coalitie, zoals de gemeentesecretaris, de projectleider bestuurlijke ontwikkeling, gemeenteraadsleden, de griffier en leden van het college van B&W. Met al deze verschillende personen zou een brede leidende coalitie gevormd kunnen worden met voldoende macht om veranderingen te realiseren. Echter blijkt uit het onderzoek ook dat zowel gemeenteraadsleden als leden van het college van B&W niet altijd kunnen rekenen op het vertrouwen en draagvlak van hun collega's en medewerkers van de ambtelijke organisatie. Met andere woorden, niet alle genoemde personen zijn geschikt om deel te nemen aan deze leidende coalitie.

De respondenten waren het er unaniem over eens dat zowel de gemeentesecretaris als de projectleider bestuurlijke ontwikkeling voldoende vertrouwen en draagvlak genieten om deze veranderopgave te leiden. Bovendien heeft met name de gemeentesecretaris voldoende macht binnen de organisatie om deze veranderopgave te sturen. Met deze twee personen is de leidende coalitie uiteraard nog niet compleet. Ten eerste omdat een coalitie meer dan twee personen moet omvatten, maar nog belangrijker is het behouden van een balans tussen leiders en managers. Gezien hun rollen binnen de ambtelijke organisatie kunnen zowel de gemeentesecretaris als de projectleider bestuurlijke ontwikkeling worden beschouwd als meer leidinggevende functies. Het is daarom belangrijk om binnen de organisatie te kijken naar ambassadeurs van deze veranderopgave die een functie hebben die dichterbij een rol als manager ligt. Mogelijke kandidaten kunnen bijvoorbeeld worden gevonden in het managementteam (MT) van de ambtelijke organisatie, waarin de managers van de verschillende afdelingen zitten. Uiteraard moeten zij ook voldoen aan andere voorwaarden die Kotter stelt aan de personen die deelnemen aan de leidende coalitie, zoals een positieve houding ten opzichte van verandering, voldoende expertise en een goede reputatie binnen de organisatie. Tot slot horen werknemers die niet het belang van de organisatie vooropstellen of bewust wantrouwen zaaien, niet thuis in deze leidende coalitie.

Eerder werd vermeld dat raadsleden en leden van het college van B&W geen deel kunnen uitmaken van de leidende coalitie om de veranderopgave van de gemeente te leiden door een gebrek aan draagvlak én hun politieke achtergrond. Dit neemt echter niet weg dat het van groot belang is dat deze leden van het algemeen en dagelijks bestuur hun steun en betrokkenheid uitspreken. Om medewerking van alle werknemers binnen de organisatie te krijgen, is het noodzakelijk dat gemeenteraadsleden en leden van het college van B&W de veranderopgave ondersteunen.

Aanbeveling 3: Houd het urgentieniveau hoog

Op basis van de onderzoeksresultaten is geconcludeerd dat de stakeholders binnen de gemeente Wierden een gevoel van urgentie ervaren om te werken aan bestuurlijke ontwikkeling. Er werd echter opgemerkt dat dit beeld mogelijk vertekend kan zijn door de verwarring rondom het begrip bestuurlijke ontwikkeling en de opzet van het onderzoek. Daarom moet de leidende coalitie nog steeds voldoende aandacht besteden aan het vaststellen of creëren van een gevoel van urgentie. In het theoretisch kader is al kort besproken hoe een zekere mate van urgentie gecreëerd kan worden. Hieronder zullen de manieren waarop urgentie kan worden gecreëerd wat uitgebreider worden toegelicht:

1. **Identificeer en communiceer de kansen:** Het is van groot belang om raadsleden, ambtenaren en leden van het college bewust te maken van de kansen die bestuurlijke ontwikkeling met zich meebrengt. Dit kan worden bereikt door relevante informatie te delen over de wensen van de inwoners, best practices van andere gemeenten en nieuwe innovaties die een nieuwe manier van werken vergemakkelijken.
2. **Toon de consequenties van inactiviteit:** Het is belangrijk om medewerkers ook te laten zien wat de consequenties zijn als de gemeente Wierden geen bestuurlijke ontwikkeling doormaakt. Dit kan worden gedaan door mogelijke negatieve gevolgen van het negeren van de verandering te benadrukken, zoals een lage of dalende inwonertevredenheid, of voorbeelden waarbij een dimensie van bestuurlijke ontwikkeling het functioneren van de gemeente Wierden belemmert. Door de mogelijke consequenties duidelijk te maken, wordt de noodzaak van de verandering benadrukt.
3. **Betrek leiders en invloedrijke personen:** Leiders spelen een cruciale rol bij het creëren van urgentie. Zij moeten het belang van de verandering benadrukken en de urgentie ervan overbrengen op de rest van de organisatie. Eerder is al genoemd dat het belangrijk is dat het algemeen bestuur en dagelijks bestuur van de gemeente hun steun uitspreken voor deze veranderopgave. Het is essentieel dat deze leden nauw worden betrokken bij de veranderopgave om draagvlak te creëren en het gevoel van urgentie te versterken.
4. **Verstoort de huidige mindset:** Uit het onderzoek is al gebleken dat de vaardigheden en houding van ambtenaren en leidinggevenden een mogelijke belemmering kunnen vormen voor de veranderopgave. Daarom is het belangrijk om de huidige mindset van deze personen uit te dagen. Dit kan worden bereikt door nieuwe informatie te presenteren, bestaande aannames ter discussie te stellen of medewerkers bloot te stellen aan nieuwe ervaringen en perspectieven.
5. **Creëer een crisissituatie:** Soms kan het nuttig zijn om een crisis, of op zijn minst een gevoel van crisis, te creëren. Hoewel dit een extreem voorbeeld is, zorgt het wel voor een gevoel van urgentie. Een crisis kan worden gecreëerd door het stellen van extreme deadlines of doelen en deze breed te communiceren binnen de organisatie.

Aanbeveling 4: Maak een nulmeting op het gebied van inwonertevredenheid en klachtenprocedures

Zoals eerder beschreven, is het belangrijk om medewerkers en leden van de gemeenteraad en het college van B&W bewust te maken van mogelijke kansen en bedreigingen. Dit vereist echter daadwerkelijke informatie over waar deze kansen en bedreigingen liggen. Uit het onderzoek is gebleken dat bestuurlijke ontwikkeling onder andere moet bijdragen aan een toename van inwonertevredenheid en een afname van klachtenprocedures. Het is daarom belangrijk om informatie te verzamelen over inwonertevredenheid en klachtenprocedures. Een grootschalige enquêtecampagne kan bijvoorbeeld bijdragen aan het inventariseren van de perceptie van inwoners ten opzichte van de gemeente Wierden.

Daarnaast moet er een inventarisatie worden gemaakt van het aantal klachten dat binnenkomt bij de gemeente Wierden en de inhoud van deze klachten. Dit kan enerzijds helpen bij het verstrekken van informatie om een gevoel van urgentie te bevorderen. Anderzijds kan een dergelijke nulmeting zorgen voor snelle winsten op korte termijn. Deze korte termijn successen zijn belangrijk om vertrouwen en draagvlak te behouden voor de veranderopgave.

Aanbeveling 5: Draag zorg voor intensieve communicatie van het programma bestuurlijke ontwikkeling

De gemeente Wierden is een relatief grote organisatie met veel verschillende typen medewerkers en afdelingen. Bovendien werken veel medewerkers ook deels vanuit huis. Deze factoren maken het niet altijd eenvoudig om plannen, visies en andere vormen van informatie bekend te maken binnen de gehele organisatie, laat staan om een geheel nieuwe manier van werken door te voeren. Bij het uitrollen van het programma bestuurlijke ontwikkeling is het daarom essentieel om zorg te dragen voor effectieve communicatie van de visie en strategie op bestuurlijke ontwikkeling. In het theoretisch kader is al kort besproken wat kan bijdragen aan een effectieve communicatie van de veranderingsvisie en -strategie. Hieronder zullen de manieren waarop de visie en strategie op bestuurlijke ontwikkeling effectief gecommuniceerd kunnen worden nog eens uitgebreider worden toegelicht:

1. Gebruik een eenvoudige en pakkende boodschap: Een veranderingsvisie moet op een eenvoudige en pakkende manier worden gecommuniceerd, zodat deze begrijpelijk en gedenkwaardig is. Het moet de kern van de verandering vastleggen en een inspirerend beeld van de toekomst schetsen. Technische termen en jargon moeten zoveel mogelijk vermeden worden. Het gebruik van metaforen, beeldspraak en visuele hulpmiddelen kan bijdragen aan het communiceren van een eenvoudige maar pakkende boodschap.
2. Herhaal de boodschap consistent: Het is cruciaal om de veranderingsboodschap consistent te herhalen via verschillende communicatiekanalen. Voorbeelden van communicatiekanalen zijn nieuwsbrieven, memo's, presentaties of video's. Het nieuwe sociale intranet kan een grote rol spelen bij het consistent overbrengen van de boodschap. Door de boodschap herhaaldelijk en consistent te communiceren, wordt de acceptatie ervan vergroot.
3. Gebruik persoonlijke en directe communicatie: Naast formele communicatiekanalen is het belangrijk om persoonlijke en directe communicatie te benutten. Leaders en managers moeten in staat zijn om *face-to-face* interactie te hebben met medewerkers, vragen te beantwoorden, zorgen aan te pakken en betrokkenheid te tonen. Dit creëert een gevoel van vertrouwen, betrokkenheid en draagvlak voor de verandering. Om gemakkelijker met medewerkers over de veranderopgave in gesprek te gaan, kunnen vormen van interactieve communicatie worden ingezet, zoals heisessies, workshops of andere vergaderingen waarin medewerkers hun input kunnen geven.
4. Deel verhalen en voorbeelden: Het delen van verhalen en voorbeelden kan een krachtig middel zijn om de veranderingsvisie tot leven te brengen en te illustreren hoe de gewenste toekomst eruit kan zien. Succesverhalen van andere organisaties of interne voorbeelden van positieve verandering kunnen inspirerend zijn en medewerkers aanmoedigen om bij te dragen aan de veranderopgave.

Aanbeveling 6: Organiseer trainingen voor ambtenaren en zorg voor voldoende capaciteit

Uit het onderzoek zijn verschillende mogelijke belemmeringen geïdentificeerd die de veranderopgave kunnen belemmeren. Zo zijn een gebrek aan veranderingsvaardigheden bij ambtenaren, een gebrek

aan capaciteit (tijd en geld) en de houding en het voorbeeldgedrag van leidinggevendenden genoemd als mogelijke belemmeringen voor bestuurlijke ontwikkeling. Eerder is al genoemd dat het belangrijk is om de huidige mindset van ambtenaren, leden van het college van B&W en gemeenteraadsleden te verstoren om de noodzaak van de verandering te vergroten. Echter kan het ook voorkomen dat raadsleden, ambtenaren en leden van het college van B&W wel willen veranderen, maar simpelweg niet beschikken over de vaardigheden om te veranderen. In dat geval is het belangrijk om deze vaardigheden aan te leren via trainingen, cursussen of workshops. Daarnaast blijkt dat veel ambtenaren kampen met een gebrek aan tijd of middelen om bepaalde zaken uit te voeren. Als de gemeente Wierden echt waarde hecht aan bestuurlijke ontwikkeling, moet er meer tijd en geld worden vrijgemaakt, bijvoorbeeld door verruiming van openingstijden en het bieden van ondersteuning aan beleidsmedewerkers bij participatietrajecten.

Aanbeveling 7: Ontwikkel een visie en strategie voor het samenspel tussen raad en college op basis van een zelf-diagnose instrument bestuurscultuur

Zoals eerder benoemd is er nog geen visie en strategie vastgesteld over hoe het samenspel binnen de raad én tussen de raad en het college er uit moet komen te zien. Dit is een belangrijke volgende stap op het gebied van bestuurlijke ontwikkeling. Het verbeteren van het samenspel binnen de raad én tussen de raad en het college hangt nauw samen met wat in de theorie wordt beschreven als een heroriëntatie op bestuursstijl en bestuurscultuur. In het theoretisch kader werd beschreven hoe deze bestuursstijl en bestuurscultuur ontstaan en hoe deze wordt gevormd. Daarnaast werd beschreven hoe verschillende bestuursculturen kunnen worden geduid en gecategoriseerd. Zo typeerde Boogers e.a. (2022) vier verschillende bestuursculturen op basis van twee verschillende dimensies: formalisme en politisering. Wat de kenmerken zijn van de vier verschillende bestuursculturen kan teruggevonden worden in het uitgewerkte theoretisch kader.

Omdat een heroriëntatie op bestuursstijl en bestuurscultuur als één van de dimensies van bestuurlijke ontwikkeling wordt gezien door de respondenten uit dit onderzoek, is het van belang dat hier verdere stappen in worden gezet. Het creëren van een visie en strategie voor deze heroriëntatie op bestuursstijl en bestuurscultuur is één van deze stappen. Belangrijk in deze is om een diagnose te stellen waar de gemeente Wierden op dit moment staat én waar het in de toekomst naartoe wil. Een zeer nuttig hulpmiddel hierbij is het zelf-diagnose instrument bestuurscultuur dat Boogers e.a. (2022) presenteren naar aanleiding van hun eigen onderzoek. De onderzoekers lichten het zelf-diagnose instrument zelf toe in hun onderzoek naar kenmerken van bestuursculturen in gemeenten en provincies:

Met een zelfdiagnose-instrument wordt het mogelijk om als gemeente of provincie (of waterschap) zelf een analyse te maken over de bestuurscultuur. Een diagnose alleen is echter niet genoeg, het meten van bestuurscultuur is geen exacte wetenschap. Bovendien dient meten alleen geen lokaal maatschappelijk doel. Kennis van de bestuurscultuur en de verschillende beelden die hierover bestaan, kan wel inzicht geven in het samenspel tussen en binnen samenleving, politiek, bestuur en ambtelijk apparaat. Daarmee kan het een bijdrage leveren aan de versterking van dat samenspel.

Het meetinstrument dient dus enerzijds voor het vaststellen van de huidige bestuurscultuur. Daarnaast beschrijven de onderzoekers ook dat het bij kan dragen aan het vaststellen van een gewenste bestuurscultuur in de toekomst:

Om een bestuurscultuur-zelfdiagnose mogelijk te maken moet een geautomatiseerde vragenlijst (eventueel in de vorm van een app) worden ontwikkeld die snel inzicht geeft in de beelden die betrokkenen hebben van de bestuurscultuur in hun organisatie. Met behulp van een gelijksoortige vragenlijst (met iets anders geformuleerde vragen) kan ook de gewenste bestuurscultuur in kaart worden gebracht. Aan de hand van de uitkomsten kan dan worden besproken welke beelden en wensbeelden van bestuursculturen er bestaan en in welke mate die beelden van elkaar verschillen.

In het rapport van Boogers e.a. (2022) presenteren de onderzoekers verschillende mogelijkheden om inzicht te krijgen in de huidige bestuurscultuur én de gewenste bestuurscultuur. Ten eerste kan er gebruikt worden gemaakt van de vragenlijst die gebruikt is door de onderzoekers zelf. Deze vragenlijst is terug te vinden in de bijlagen van het rapport en dient voornamelijk als nulmeting van de huidige bestuurscultuur (zie bijlage 3). Ten tweede presenteren de onderzoekers acht kernvragen die in hun ogen onderdeel moeten zijn van het programma om te ontdekken wat de wensbeelden voor de bestuursstijl in de toekomst zijn:

1. Welke beelden zijn er van de bestuurscultuur?
2. Wat zijn de verschillen tussen organisatie, raad en college?
3. Wat zijn de verschillen tussen oppositie en coalitie?
4. Welke krachten heeft de bestaande bestuurscultuur?
5. Welke kwetsbaarheden heeft de bestuurscultuur bestuurscultuur?
6. Wat zijn de wensbeelden van bestuurscultuur en hoe sterk verschillen die van de beelden die men heeft van de bestaande situatie?
7. Welke bestuurscultuur wordt gewenst?
8. Hoe komen we daar?

Ten slotte refereren de onderzoekers ook naar de quickscan lokale democratie van Democratie in Actie (Lokale Democratie, 2023). Deze quickscan biedt een integraal beeld, van de stand van de eigen lokale democratie. Zo haalt de quickscan meningen en beelden van inwoners, ambtenaren, de raad en het college op om het gesprek op gang te brengen over de lokale democratie. Al deze meningen en beelden worden opgehaald aan de hand van een vooraf vastgestelde vragenlijst, aangevuld met vier maatwerk vragen van de gemeentelijke begeleidingscommissie.

Op basis van de vastgestelde wensbeelden kan uiteindelijk een geschikte visie worden vastgesteld, om zo te beschrijven waar in de toekomst de bestuurscultuur binnen de gemeente Wierden aan moet voldoen. Zoals Kotter al beschrijft in zijn boek *Leading Change*, is een visie op zichzelf niet genoeg. Er zal een strategie ontwikkeld moeten worden in de vorm van operationele maatregelen om zo een plan te vormen hoe de vastgestelde visie bereikt dient te worden. Een mooi voorbeeld hiervan is het Astens Manifest, waarin afspraken staan genoteerd over hoe raad, college en organisatie samenwerken. De bedoeling is dat het opschrijven van de afspraken en het regelmatig evalueren daarvan, uiteindelijk leidt

tot een versterking van het lokale bestuur. Dit manifest is ontstaan uit een pilot van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) over een gemeentelijk statuut ter versterking van het lokaal bestuur, uitgevoerd binnen de gemeente Asten.

Naast afspraken en maatregelen over hoe de raad samenwerkt met het college en de organisatie, kunnen er ook afspraken gemaakt worden over de wijze waarop de raad zelf vergadert. Een voorbeeld hiervan is het vergaderschema ontwikkeld door de gemeente Best (Gemeente Best, 2023). Deze gemeente erkent dat verschillende onderwerpen een verschillende aanpak vereisen en spelen hierop in doormiddel van een vergaderschema met verschillende 'sessies' die passen bij een specifiek onderwerp. Zo is er een thema-avond, beeldvormende sessie en een oordeelsvormende sessie. Bij 'gemakkelijkere' onderwerpen kan de beeld- en oordeelsvorming in één sessie plaatsvinden. Daarnaast specificeert de gemeente Best hoe de verschillende sessies er in de kern uit moeten zien en wat de rol van de inwoner in deze verschillende sessies kan zijn (zie figuur 3).



Figuur 3: Vergaderen in Best: 5 verschillende soorten sessies (Hoe vergadert de gemeenteraad? - Gemeente best, 2023)

8. LITERATUUR

- Amis, J., Slack, T., & Hinings, C. R. (2004). The pace, sequence, and linearity of radical change. *Academy of management journal*, 47(1), 15-39.
- Armenakis, A. A., & Harris, S. G. (2009). Reflections: Our journey in organizational change research and practice. *Journal of Change Management*, 9(2), 127-142.
- Armenakis, A., Harris, S., & Feild, H. 1999. Paradigms in organizational change: Change agent and change target perspectives. In R. Golembiewski (Ed.), *Handbook of organizational behavior*. New York: Marcel Dekker
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Bandura, A. (1986). *Social foundations of thought and action*. Englewood Cliffs, NJ, 1986(23-28).
- Barzelay, Michael. 2001. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press
- Bedard, A. (2023a, juni 16). Who we work with - Kotter International Inc. Kotter International Inc. <https://www.kotterinc.com/who-we-work-with/>
- Bishop, Peter C., and Augustus J. Jones, Jr. 1993. Implementing the Americans with Disabilities Act of 1990: Assessing the Variables of Success. *Public Administration Review* 53(2): 121-28.
- Boogers, M. (2014), 'Pulling the Strings: An Analysis of Informal Local Power Structures in Three Dutch Cities'. *Local government Studies* 40 (3), pg. 339-355.
- Boogers, M., Van Zuydam, S., Peters, K., van Meijeren, J., & Woudstra, N. (2022). *Van Alkmaar tot Zevenaar-beelden van bestuurscultuur: onderzoek naar kenmerken van bestuursculturen in gemeenten en provincies*.
- Bovens, M., Schillemans, T., & Hart, P. T. (2008). Does public accountability work? An assessment tool. *Public administration*, 86(1), 225-242.
- CDA Wierden & Nieuw Enter Wierden. (2022). *Coalitieprogramma 2022-2026: "Ruimte voor iedereen"*. <https://www.wierden.nl/coalitieprogramma-2022-2026-ruimte-voor-iedereen>
- Cummings, T., & Molloy, E. (1977). *Improving productivity and the quality of work life*. New York: Praeger.
- Denters, B. (2012). *A dirty job that needs to be done! De rol van het raadslid in de ogen van*
- Denters B., De Groot, M & Klok P-J. 2008. 'Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij'. Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur. In: BZK (ed.) *Congresuitgave Staat van de Dualisering*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Denters, B. (2015). *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur*. Retrieved July, 1, 2019.
- Dess GG, Oringer NK. 1987. Environment, structure, and consensus in strategy formulation: a conceptual integration. *Academy of Management Review* 12(2): 313-330
- Dinjens, M. (2010). *Burgerparticipatie in de lokale politiek. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*, 15-16.
- Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (Eds.). (1998). *Spanning in interactie: een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Amsterdam: Instituut voor publiek en politiek.
- Engbersen, G., van Bochove, M., Bussemaker, J., el Farisi, B., Krouwel, A., van Lindert, J., Rusinovic, K., Snel, E., van Heck, L., van der Veen, H., & van Wensveen, P. (2021). *De Laagvertrouwensamenleving. Kenniswerkplaats Leefbare Wijken*. <https://www.impactcorona.nl/laag-vertrouwen-samenleving/>
- Floyd SW, Wooldridge B. 1992. Managing strategic consensus: the foundation of effective implementation. *Academy of Management Executive* 6(4): 27-39.
- Furnham, A. (1986). Response bias, social desirability and dissimulation. *Personality And Individual Differences*, 7(3), 385-400. [https://doi.org/10.1016/0191-8869\(86\)90014-0](https://doi.org/10.1016/0191-8869(86)90014-0)
- Furst, S. A., & Cable, D. M. (2008). Employee resistance to organizational change: Managerial influence tactics and leader member exchange. *Journal of Applied Psychology*, 93, 453-463.

- Galpin, T. 1996. The human side of change: A practical guide to organization redesign. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gemeente Best (2023), Hoe vergadert de gemeenteraad?, 2023
- Gemeente Wierden. (2020). Koersdocument Expeditie Wierden.
<https://www.wierden.nl/flysystem/media/koersdocument-expeditie-wierden.pdf>
- Gemeente Wierden (2022), Concept toekomstvisie 2030. <https://www.wierden.nl/toekomstvisie>
- Gilsing, R. (1994). Lokale bestuurlijke vernieuwing in Nederland. Acta Politica, 29(1), 3-36.
- Grizzle, Gloria A., and Carol D. Pettijohn. 2002. Implementing Performance-Based Program Budgeting: A System-Dynamics Perspective. Public Administration Review 62(1): 51-62.
- Hendriks, F., & Toonen, T. A. J. (red.) (1998). Schikken en plooiën: de stroperige staat bij nader inzien. Koninklijke Van Gorcum BV.
- Hussain, S. T., Lei, S., Akram, T., Haider, M. J., Hussain, S. H., & Ali, M. (2018). Kurt Lewin's change model: A critical review of the role of leadership and employee involvement in organizational change. Journal of Innovation & Knowledge, 3(3), 123-127.
- Holzer, Marc, and Kathleen Callahan. 1998. Government at Work: Best Practices and Model Programs. Thousand Oaks, CA: Sage Publications
- Judson, A. S. (1991). Changing behavior in organizations: Minimizing resistance to change. B. Blackwell.
- Jansen, G., Vollaard, H., De Blok, L., & Den Ridder, J. (2022). De lokale niet-stemmer. In [www.rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/10/10/de-lokale-niet-stemmer). Rijksoverheid. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/10/10/de-lokale-niet-stemmer>
- Kanter RM, Stein B and Jick T (1992) The Challenge of Organizational Change. New York: The Free Press.
- Klein, S. M. (1996). A management communication strategy for change. Journal of organizational change management, 9(2), 32-46.
- Kickert, W. J. M. (1993). Bestuurlijke vernieuwing. Acta Politica, 28(3), 273-294.
- Kotter, J. P. (1995). *Leading Change*. Reed Business Education.
- Lambright, W. H. 2001. Transforming the National Aeronautics and Space Administration: Dan Goldin and the Remaking of NASA. In Transforming Organizations, edited by Mark A. Abramson and Paul R. Lawrence, 91-137. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Laurent, Anne. 2003. Entrepreneurial Government: Bureaucrats as Business People. In New Ways of Doing Business, edited by Mark A. Abramson and Ann M. Kieffaber, 13-47. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Lewin, Kurt. 1947. Group Decision and Social Change. In Readings in Social Psychology, edited by Theodore M. Newcomb and Eugene L. Hartley, 340-44. New York: H. Holt, Rinehart, and Winston.
- Lokale Democratie. (2023). Lokale Democratie (programma Democratie in Actie). <https://lokale-democratie.nl/cms/view/7d5bb200-cb7e-4971-9978-4e9a5a5c7e95/quick-scan-lokale-democratie>
- Lyles MA. 1981. Formulating strategic problems: Empirical analysis and model development. Strategic Management Journal 2(1): 61-75
- Markoczy, L. (2001). Consensus formation during strategic change. Strategic Management Journal, 22(11), 1013-1031.
- Meyers, Marcia K., and Nara Dillon. 1999. Institutional Paradoxes: Why Welfare Workers Cannot Reform Welfare. In Public Management Reform and Innovation: Research, Theory, and Application, edited by H. George Frederickson and Jocelyn M. Johnston. Tuscaloosa: University of Alabama Press
- Michels, A. M. B., van den Berg, J., Vollaard, H., Cohen, J., & Boogaard, G. (2018). Burgerparticipatie in het beleid, bewonersinitiatieven, en de rol van de gemeenteraad.
- Miles, H., & Huberman, A. M. (2020). Saldana.(2014). Qualitative data analysis: A methods sourcebook. New York: Sage Publications, Inc.
- Montesquieu Instituut. (2023). Bestuurlijke vernieuwing. Parlement.com.
https://www.parlement.com/id/vhnnmt7jkezf/bestuurlijke_vernieuwing

- Nederlandse burgers. Bestuurswetenschappen, 66, 14-34.
- Nielson RP. 1981. Toward a method of building consensus during strategic planning. *Sloan Management Review* 22(4): 29–40.
- Oreg, S. (2006). Personality context and resistance to organizational change. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 15, 73–103.
- Ødegård, G., & Berglund, F. (2008). Political participation in late modernity among Norwegian youth: an individual choice or a statement of social class? *Journal of Youth Studies*, 11, 593 - 610.
- Pierce, J. L., Gardner, D. G., & Dunham, R. B. (2002) Management organizational change and development. In *Management and organizational behavior: An integrated perspective*. pp. 627–657. Cincinnati, OH: South-Western College Publishing (Chapter 18)
- Rainey, Glenn W., and Hal G. Rainey. 1986. Breaching the Hierarchical Imperative: The Modularization of the Social Security Claims Process. In *Bureaucratic and Governmental Reform*, edited by Donald J. Calista, 171-96. Greenwich, CT: JAI Press.
- Rossotti, Charles O. 2005. *Many Unhappy Returns*. Boston: Harvard Business School Press
- Schaap, L. (2015). *Lokaal bestuur (7e editie)*. Convoy Uitgevers Bv.
- Schmeets, H., & Exel, J. (2022). Vertrouwen in medemens en instituties voor en tijdens de pandemie. *Statistische Trends*.
- Schuyt, K. (2013). *Noden en wensen. De verzorgingsstaat gezien als een historisch fenomeen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Skoric, M. M., Zhu, Q., Goh, D., & Pang, N. (2016). Social media and citizen engagement: A meta-analytic review. *New media & society*, 18(9), 1817-1839.
- Tholen, B. *Bedenkingen bij bestuurlijke vernieuwing*.
- van het Loo, M. (1994). Verantwoordelijkheid en bestuurlijke vernieuwing. *Bestuurskundige Berichten*, 9(3), 12-13.
- van Houwelingen, P., Boele, A., & Dekker, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht?: Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie (Vol. 2014)*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vroom, V., & Yetton, P. (1973). *Leadership and decision making*. University of Pittsburgh Press.
- Warwick, Donald P. 1975. *A Theory of Public Bureaucracy*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Wijdeven, T.M.F. van de & F. Hendriks, *Burgerschap in de doe-democratie*, Den Haag: 2010. Hurenkamp, M., E. Tonkens & J.W. Duyvendak, *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*, Amsterdam/Den Haag: 2006.
- Wise, Lois R. 2002. Public Management Reform: Competing Drivers of Change. *Public Administration Review* 62(5): 555-67
- Wolfe, J. (1985). A Defense of Participatory Democracy. *The Review Of Politics*, 47(3), 370–389. <https://doi.org/10.1017/s0034670500036925>
- Wooldridge B, Floyd SW. 1989. Strategic process effects on consensus. *Strategic Management Journal* 10(3): 295–302
- Zhang, H., & Agarwal, N. C. (2009). The mediating roles of organizational justice on the relationships between HR practices and workplace outcomes: an investigation in China. *The International Journal of Human Resource Management*, 20(3), 676-693.

9. BIJLAGEN

9.1 INTERVIEWSCHEMA

- Bestuurlijke ontwikkeling, wat is dat?
 - 1) Bent u bekend met de bestuurlijke ontwikkeling die de gemeente Wierden wil ondergaan?
 - i. Zo ja, wat verstaat u onder deze bestuurlijke ontwikkeling
 - 1. Vindt u dat de gemeente Wierden hierin tekortschiet?
 - 2. Wat is er nodig om deze bestuurlijke ontwikkeling door te maken?
 - ii. Zo nee, kunt u zich er wat bij voorstellen?
 - 1. [Uitleggen] => Erkent u dat de gemeente Wierden hierin tekortschiet?
 - 2. Heeft u ideeën hoe de gemeente Wierden deze bestuurlijke ontwikkeling kan doormaken?
- In hoeverre is er sprake van urgentie rond bestuurlijke ontwikkeling? (stap 1)
 - 1) Erkent u dat er wat gedaan moet worden aan “bestuurlijke ontwikkeling” binnen de gemeente Wierden?
 - i. Zo ja, waarom? (verder bij stap 2)
 - ii. Zo nee, waarom?
 - 2) Heerst er binnen de organisatie (raad, college en ambtelijk apparaat) een zelfde gevoel?
 - i. Zo nee, bij wie niet?
 - 3) [Indirecte vraag over prioritering (Hoe urgent is het ten opzichte van andere zaken die liggen binnen de organisatie)]
- Is er een ‘leidende coalitie’ en wordt deze gedragen door de stakeholders? (stap 2)
 - 1) Door wie wordt deze bestuurlijke ontwikkeling geleid?
 - 2) Heeft u vertrouwen in deze persoon/groep en waarom?
 - 3) Heeft/hebben hij/zij genoeg macht om de hele organisatie mee te krijgen?
 - i. Zo nee, wat heeft de ‘leidende coalitie’ nog meer nodig?
- Is er een duidelijke visie en strategie hoe deze bestuurlijke ontwikkeling door te maken? (stap 3)
 - 1) Is er een duidelijke visie wat “bestuurlijke ontwikkeling” inhoudt?
 - i. Zo ja, wat is deze visie?
 - ii. Is deze haalbaar in uw ogen?
 - 2) Is er een duidelijke strategie hoe deze visie bereikt kan worden?
 - i. Zo ja, wat is deze strategie?
 - ii. Is deze haalbaar in uw ogen?
 - 3) Mocht er geen visie en/of strategie zijn, heeft u hier ideeën bij?
- Wordt deze visie en strategie op een duidelijke manier (intern en extern) gecommuniceerd? (stap 4)
 - 1) Is de visie/strategie duidelijk en begrijpelijk gecommuniceerd naar inwoners en medewerkers?
 - 2) Wordt de visie/strategie genoeg gecommuniceerd in uw ogen?
 - i. Zo ja, wat is genoeg in uw ogen?
 - ii. Zo nee, wat kan beter?
 - 3) Luistert de leidende coalitie genoeg naar de wensen vanuit de medewerkers/inwoners?
 - 4) Gedraagt de leidende coalitie zich ook naar haar eigen visie/strategie?
- Zijn er obstakels die de bestuurlijke ontwikkeling kunnen verhinderen? (stap 5)
 - 1) Ziet u in de structuur van de organisatie (van de gemeente Wierden obstakels, die de bestuurlijke ontwikkeling kunnen belemmeren?
 - i. Zo ja wat?
 - 2) Zijn er personen (werknemers, managers, raadsleden, bestuurders) binnen de gemeente Wierden die de bestuurlijke ontwikkeling kunnen belemmeren?
 - i. Zo ja, wie en waarom?
 - 3) Zijn er systemen binnen de gemeente Wierden die de bestuurlijke ontwikkeling kunnen belemmeren?
 - i. Zo ja, wie en waarom?
- Zijn er winsten op korte termijn die geboekt kunnen worden? (stap 6)
 - 1) Welke winsten kunnen op korte termijn (+/- 6 tot 12 maanden) geboekt worden doormiddel van de invoering van bestuurlijke ontwikkeling?

- Is er ruimte voor nog meer verbetering? (stap 7)
- Nu nog niet van toepassing => pas van toepassing verder in het proces
- Hoe kan de bestuurlijke ontwikkeling opgenomen worden in de Wierdense cultuur? (stap 8)
- Nu nog niet van toepassing => pas van toepassing verder in het proces of bij de aanbevelingen

9.2 DATA MATRIX

Respondent / Vraag	1. Wat is BO?	2. Wordt deze definitie gedeeld?
Ambtelijk	1. Burgers vragen meer om inspraak => burgers eerder betrekken. 2. Werkwijze raad	Onduidelijk wat men er mee bedoelt
Ambtelijk	(1) efficiëntere manier van werken en (2) bestuurscultuur => verhouding bestuur en ambtenarij	Nee niet zozeer, vooral medewerkers die al langer werken niet
Ambtelijk	Het verkleinen van de kloof tussen overheid en inwoners door deze inwoners meer te betrekken. Zowel op ambtelijk niveau als op raadsniveau.	Ja
Ambtelijk	Transformatie van bestuurscultuur zodat deze meer past bij de hedendaagse samenleving. Participatie speelt daarin een grote rol	Het gaat in grote lijnen wel over de burger betrekken bij het bestuur, maar in hoeverre en op welke manier verschilt
Ambtenaar	Zowel ambtelijke organisatie: Inwoners beter betrekken. Als Ambtelijk bestuurlijk samenspel: integraal werken en je rol weten (Raad moet kaderstellend zijn).	Nee, nog wel wat onduidelijkheid
Ambtenaar	Afstand verkleinen tussen de burgers en (1) de raad en (2) de ambtelijke organisatie. Dat vergt een andere manier van werken	Lastig in te schatten, denkt dat veel mensen er ook hun eigen invulling aan geven
Bestuurder	Omgaan met steeds meer vragende burgers. Enerzijds in dienstverlening, anderzijds in meer participatie zoeken	Jawel, maar ieder op zijn eigen vakgebied
Bestuurder	Democratisch pamflet => voornamelijk de overgang naar een participatieve democratie.	Nee, iedereen kijkt daar vanuit zijn eigen rol naar
Bestuurder	(1) meer efficiency gaat creëren binnen je organisatie en ook in bestuurlijke processen, (2) afstand tussen inwoners en overheid verkleinen dmv burgerparticipatie	Geen idee
Bestuurder	Andere vergadercultuur: aantrekkelijker voor inwoners en meer op hoofdlijnen. Dat betekent een verandering in het bestuurlijk-ambtelijk samenspel	Nee, containerbegrip
Inwoner	Meer open en transparanter werken als gemeente. Als je uitspreekt inwoners te betrekken, hen ook serieus nemen. Maar ook klantvriendelijker in dienstverlening	nvt
Inwoner	Oog blijven houden voor haar inwoners. De menselijke maat blijven toepassen. Bijvoorbeeld doormiddel van wijkteams.	nvt
Inwoner	Meer open organisatie. Mensen eerder meenemen in processen en daarnaast betere dienstverlening	nvt
Inwoner	In eerste instantie geen beeld bij, maar ziet dat het allemaal wel opener en transparanter kan. Mensen betrekken maar wel goed uitleggen wat de kaders zijn	nvt
Inwoner	Burgers betrekken en een laagdrempelige organisatie	nvt
Raadslid	Manier van vergaderen en de manier waarop we als coalitie en oppositie met elkaar omgaan. => Meer in gezamenlijkheid besluiten nemen	Nee, meer iets vanuit de nieuwe generatie. Het kan ook in participatie zitten afhankelijk van de partij.

Raadslid	Werkwijze raad: (1) Beter geïnformeerd besluiten nemen, (2) transparantere manier overleggen (3) vergadercultuur (4) bestuurlijk-ambtelijk samenspel (5) strakkere procedures	Geen idee
Raadslid	Samenleving betrekken in het dagelijks bestuur. (1) Transparanter besluiten nemen, (2) burgers eerder betrekken in het proces, (3) Ambtenaren vrijer laten in hun beleidsproces. Maar ook onderlinge verhoudingen in de raad kwamen aan bod, het functioneren van de raad	Niet onder partijen (voornamelijk in de uitvoering van deze participatie)
Raadslid	Het steeds meer betrekken van onze inwoners op allerlei niveaus (met name inwoners en ondernemers). (1) Meer betrekken in besluitvorming (2) snellere procedures (3) raadsbreed akkoorden sluiten	Jawel, maar onenigheid over wat participatie precies inhoudt
Raadslid	Het samenspel tussen raad en college. (1) transparantie (2) duidelijke antwoorden.	Naar mijn inziens wel
Raadslid	Hoe je als overheid met je inwoner omgaat. Uitgaan van het belang van die inwoner. (1) dienstverlening op orde.	Nee onduidelijk

3. Urgentie?	4. Gedeelde Urgentie?	5. Leidende coalitie?	6. Vertrouwen in LC?
Ja	"Denk ik wel"	Projectleider, griffier en gemeentesecretaris	Ja, maar ook niet bekend bij iedereen
Ja	Ja, maar over een aantal jaar kan er weer een ander "probleem" zijn	Gemeentesecretaris samen met een projectteam	n.v.t.
Ja en nee, denkt dat de kloof niet heel groot is	Ja zeker binnen de raad	Projectleider	Wel vertrouwen, maar misschien niet bekend genoeg
Ja	Ja, alleen nog te weinig duidelijkheid. Maar iedereen staat daar open voor	Burgemeester, Griffier en MT	Jazeker
nvt	nvt	Het MT, maar collega's zijn ook zelf verantwoordelijk	jawel, maar misschien niet bij iedereen bekend
Ja en nee, vindt ook dat er al heel veel goed gaat	Ja, in ieder geval wel bij de beleidsambtenaren	Projectleider bestuurlijke ontwikkeling en gemeentesecretaris	Jahoor
Ja	"Ik denk het wel, zeker binnen de organisatie"	Projectleider, gemeentesecretaris en [...]	Ja, zeker gemeentesecretaris
Ja	Ja, maar soms vanuit de verkeerde onderliggende gedachte	Burgemeester als boegbeeld, projectleider als kartrekker met daaromheen een team aan ambassadeurs	Ja, is daarvan overtuigd
Zegt van wel...	Ja, binnen de raad en de organisatie wel	Met name het college in combinatie met de raad, binnen de organisatie de gemeentesecretaris	Jawel
Ja, maar geeft aan de andere kant ook aan dat het niet in zijn portefeuille zit	Niet echt	College van B&W (met name secretaris en projectleider) + Duale driehoek	Jawel, zeker in de gemeentesecretaris
Ja	Heeft het gevoel dat het bij de gemeenteraad niet serieus wordt genomen	nvt	nvt
Geen idee	nvt	nvt	nvt
Wel tevreden over hoe het momenteel gaat en er is al veel veranderd. Toch zijn er altijd nog verbeterpunten.	nvt	nvt	nvt

Ja, maar geeft ook aan dat het niet altijd makkelijk gaat	De gemeente ziet de urgentie wel in, maar weten soms niet hoe. Gesprek aangaan met B&W en GS. Bij ambtenaren misschien te weinig	nvt	nvt
Ja, maar er gaat ook al veel goed	Urgentie wordt wel gevoeld binnen de organisatie, Raad misschien minder	nvt	nvt
Ja	Nee, lastig te zeggen	Projectleider met behulp van college en raad (driehoek)	Ja, wel vanuit haar/zijn partij
Ja	Nee, mensen vinden het wel prima hoe het zo gaat.	Projectleider en burgemeester	Nee niet in de burgemeester
Ja, om het vertrouwen en saamhorigheid terug te krijgen	Wel in de raad, alleen dus niet altijd in de uitvoering. Over de urgentie in het college wordt getwijfeld. Gezien er te weinig wordt gekozen voor participatie	College van B&W	Niet bijzonder veel, wel in de ambtenarij
Ja	Ja	Iedereen, burgemeester als boegbeeld	Ja
Ja	Ja, alleen binnen de coalitie wel minder	Het college van B&W	nee, niet in het college. Wel in de Gemeentesecretaris en de projectleider
Ja, maar op het gebied van burgerparticipatie wat terughoudender	Ja, urgentie wordt gezien binnen de organisatie	Gemeentesecretaris en projectleider. Met betrokkenheid van de raad	Volgens mij wel, niet zo voor ogen.

7. Visie?	8. Strategie?	9. Hindernissen / belemmeringen?	10. Winsten op korte termijn
Benoemd niet, onbenoemd wel	Nee	Ambtenaren die al langer met dezelfde procedures werken	Inwonertevredenheid
Expeditie Wierden	Expeditie Wierden	Ambtenaren die al langer met dezelfde procedures werken	Meer begrip over en weer en snellere besluitvorming, betere bereikbaarheid
Verschillende interne documenten	Geen idee	Capaciteit	Minder klachten en meer participatie
Nee	Nee	Angstcultuur binnen de gehele organisatie (Raad, College en Ambt) en capaciteit	Beter evalueren en meten op het gebied van klanttevredenheid en dienstverlening. Beter communiceren
Expeditie Wierden	Nee, maar zal er vast zijn	De raad (voor in het op detailbeslissingen nemen) en de cultuur. Daarnaas capaciteit	Klanttevredenheid
Verschillende interne documenten	Nee	Capaciteit en tijd, mede ingegeven door wet- en regelgeving	Meer initiatieven vanuit burgers
Nee	Nee	nvt	Inwonertevredenheid
Nee	Nee, vanwege ontbreken visie	De Raad, met name de oppositie	Inwonertevredenheid
Wel interne stukken	Nee, een uitvoeringsagenda kan zinvol zijn.	Ambtenaren die al langer met dezelfde procedures werken	Inwonertevredenheid en snellere besluitvorming
Nee	Nee	Software voor het aanleveren van voorstellen + cultuuromslag	Betere besluitvorming (efficiënter, maar ook meer op de inhoud) en daardoor hogere klanttevredenheid

nvt	nvt	nvt	Dat alles sneller en makkelijker kan. Obv klanttevredenheid
Geen idee	Nee	nvt	Minder klachten
Geen idee	Nee, maar meer dingen meetbaar maken helpt en evalueren .	nvt	Minder klachten
Geen idee	Nee, niet mee bekend	nvt	Meer vertrouwen
nvt	Nee, niet mee bekend	nvt	Evalueren hoe mensen beter betrokken zijn en enquetes versturen op het gebied van burgerparticipatie
Nee	Nee, maar d.m.v. gesprekken en concrete acties + trial by error	Raadsleden die te lang in het vak zitten	Snellere besluitvorming
Verwacht dat er een plan ligt, maar is hier nog niet mee bekend	Nee	Niet in de structuur van de organisatie of de manier van werken, maar raadsleden die het allemaal wel goed vinden zoals het nu gaat.	Snellere besluitvorming
Ja, de toekomstvisie	Nee, er ligt een participatieverordening. Maar het is onduidelijk wat de verschillende stappen precies inhouden.	Het college van B&W laat in haar uitvoering niet blijken participatie goed in acht te nemen.	Minder bezwaren, minder weerstand, inwonertevredenheid, minder tijd kwijt
Ja, dat staat in verschillende documenten	Participatie verordening	Mindset, weinig capaciteit en het dagelijks bestuur	Ik denk meer tevreden inwoners en meer draagvlak
Nee geen duidelijke visie	Nee	De houding van het college	Minder frustratie bij de raad, minder lange procedures en minder vaak klachtenprocedures
Ja, de toekomstvisie. Kan de visie echter niet "oplepelen"	Expeditie Wierden	Capaciteit	Meer inwoners die tevreden zijn/ weggaan uit het gemeentehuis

9.3 ZELF-DIAGNOSE INSTRUMENT

Algemene vragen:

1. In welke gemeente bent u actief?
2. Wat is uw functie: raadslid/griffier/wethouder/gemeentesecretaris-directielid/burgemeester?
3. Hoe lang vervult u deze functie in uw gemeente?
4. Voor raadsleden en wethouders: namens welke politieke partij bent u actief?
5. Voor raadsleden: maakt u deel uit van: coalitie / oppositie / raadsakkoord / anders

Inhoudelijke vragen:

Welk begrip past voor uw gevoel het best bij de manier waarop uw gemeente wordt bestuurd?

6. Persoonlijk – zakelijk
7. Formeel – informeel
8. Geordend – chaotisch
9. Iedereen zijn eigen verantwoordelijkheid – iedereen bemoeit zich met elkaar
10. Bureaucratisch – flexibel
11. Regels zijn regels – maatwerk is mogelijk
12. Voorspelbaar – onvoorspelbaar
13. Bestuurlijk – maatschappelijk
14. Naar binnen gericht – naar buiten gericht
15. Oplossingsgericht – probleemgericht
16. Draagvlak – kraagkracht
17. Autoritair – democratisch
18. Conflict – harmonie
19. Eenheid – verscheidenheid
20. Feitelijk insteek – politieke insteek
21. Algemeen belang – deel belangen
22. Vertrouwen – wantrouwen

Kunt u aangeven of u het hiermee zeer eens, eens, oneens of zeer oneens bent?

23. Het wordt hier belangrijk gevonden dat de persoonlijke verhoudingen goed zijn.
24. Als er in mijn gemeente conflicten en tegenstellingen zijn, worden ze persoonlijk opgevat.
25. Mensen die in het gemeentebestuur actief zijn, kennen elkaar ook privé.
26. Raadsleden bemoeien zich gedetailleerd met de uitvoering van het beleid.
27. De burgemeester maakt helder onderscheid tussen zijn/haar rollen als voorzitter van de gemeenteraad en voorzitter van het college.
28. Het is hier gebruikelijk dat raadsleden rechtstreeks contact hebben met ambtenaren.
29. In mijn gemeente spreken we elkaar aan op gemaakte afspraken.
30. Als het nodig is, kan hier gemakkelijk van regels en procedures worden afgeweken.
31. Inwoners en ondernemers kloppen persoonlijk bij een raadslid of wethouder aan als ze iets onder de aandacht van het gemeentebestuur willen brengen.
32. Raadsleden en wethouders zijn buiten het gemeentehuis nauwelijks bekend.

Kunt u aangeven of u het hiermee zeer eens, eens, oneens of zeer oneens bent?

33. In deze gemeente doet iedereen zijn best om conflicten in goede harmonie op te lossen.
34. In mijn gemeente is iedereen het over de belangrijkste onderwerpen met elkaar eens.
35. Politieke tegenstanders doen weinig moeite om tegenstellingen te overbruggen.
36. In mijn gemeente gaan we conflicten uit de weg.
37. Debatten in de gemeenteraad zijn erg levendig.
38. In mijn gemeente krijgen de meningen en belangen van sommige groepen weinig aandacht.
39. In mijn gemeente is het maar een kleine groep die zich met besluitvorming bezighoudt.

- 40. We laten alle betrokkenen meepraten, ook al kost dat extra tijd.
- 41. Als er problemen zijn, pakken we die meteen aan.
- 42. Als er problemen zijn, willen we eerst weten wat iedereen hiervan vindt.

Wat vindt u van de manier waarop uw gemeente wordt bestuurd?

- 43. Plezierig - niet plezierig
- 44. Professioneel - niet professioneel
- 45. Veilig - onveilig
- 46. Integer - niet integer
- 47. Efficiënt - niet efficiënt
- 48. Effectief - niet effectief

Kunt u aangeven of u het hiermee zeer eens, eens, oneens of zeer oneens bent?

- 49. De manier waarop mijn gemeente wordt bestuurd is anders dan in veel andere gemeenten.
- 50. In mijn gemeente werken de portefeuillehouders eensgezind samen.
- 51. In mijn gemeente werken raadsfracties onderling in harmonie samen.
- 52. In mijn gemeente wordt binnen de ambtelijke organisatie goed samengewerkt.
- 53. In mijn gemeente werken raad, het college en de ambtelijke organisatie goed samen.
- 54. In mijn gemeente is iedereen het erover eens hoe de gemeente bestuurd moet worden.

Afsluiting

- 55. Bent u man / vrouw / anders?
- 56. Hoeveel jaar bent u in uw gemeente/provincie actief?
- 57. Wat is uw leeftijd?

