

Wat is de relatie tussen de governancestijl en de rol van de ambtenaar?

Onderzoek naar uitvoerende ambtenaren bij gemeenten

Jaap Heijdens

studentnummer 4084020

Scriptiebegeleider (Radboud Universiteit):

prof. dr. T. Brandsen

Afstudeerrichting Bestuurskunde

Datum: 12-12-2014

Radboud Universiteit



Voorwoord

De weg naar het einde is soms lang en moeilijk, maar met gepaste trots ben ik tevreden over het eindresultaat. Graag citeer ik onderstaande tekst om mijn gevoel te beschrijven over de afgelopen periode. Het is een passage uit een boek over de zoektocht van Phaedrus naar de betekenis van het begrip 'kwaliteit':

'De allegorische voorstelling van een natuurlijke berg voor de geestelijke berg die tussen iedere ziel en zijn doel staat, werpt zich makkelijk en als vanzelfsprekend op. Zoals iedereen in het dal beneden ons, staan de meest mensen hun hele leven voor de aanblik van de geestelijke bergen in hun leven waarin zij zich nooit begeven, tevreden als ze zijn met de verhalen van degenen die er geweest zijn, en op die manier vermijden ze de beproevingen. Sommigen reizen in de bergen begeleid door ervaren gidsen die de beste en minst gevaarlijke wegen kennen die tot hun bestemming leiden. Weer anderen, meest onervaren en zonder vertrouwen, wagen het hun eigen weg te ontdekken. Slechts weinigen slagen daarin, maar af en toe halen enkelen het door louter wilskracht, geluk en genade. Zodra zij zijn gearriveerd, beseffen zij beter dan alle anderen dat er niet één, of een vast aantal wegen bestaat. Er zijn zoveel wegen als er afzonderlijke zielen zijn. (Pirsig, 2002 p. 169).'

Via deze weg wil ik een ieder bedanken die mij de afgelopen periode geholpen heeft.

Een aantal mensen bedank ik in dit voorwoord graag even nadrukkelijk:

Allereerst bedank ik mijn begeleider, professor Brandsen, voor al zijn goede adviezen en kostbare tijd. Daarnaast wil ik graag in het bijzonder Trudi Smits, Noel Spauwen en Pim Molenaars bedanken voor hun kritische blik. Uiteraard ook mijn collega's, die wat van mijn werk hebben overgenomen, zodat ik mij volledig op mijn studie kon richten gedurende de laatste studieweken en in het bijzonder mijn leidinggevende door mij op het juiste moment meer tijd te gunnen om aan mijn studie te besteden. En vooral niet te vergeten: mijn ouders en mijn vriendin voor al hun steun en ruimte om deze reis te voltooien!

Jaap Heijdens

Nijmegen, december 2014

Samenvatting

Van oudsher heeft de bureaucratische overheid een handhavende, uitvoerende en controlerende taak die het beleid als centraal sturende actor als enige bepaalde. Eind jaren '80 en begin jaren '90 ontstaat de wens voor een meer bedrijfsmatige aanpak van de overheid, om deze efficiënter en effectiever te laten functioneren. Sinds de eeuwwisseling verschuift de rol van de overheid waarbij beleid ontstaat door de interactie binnen complexe netwerken van overheden, private partijen en burgers en is niet zo zeer een uitkomst van centraal gestuurd beleid (Osborne 2010). De verschuiving in de rol van de overheid wordt binnen de bestuurskunde de verschuiving van 'government' naar 'governance' genoemd.

In dit onderzoek zijn er drie verschillende governancestijlen onderscheiden op basis van de theorie van Osborne (2010), namelijk Classic Public Administration (CPA), New Public Management (NPM) en New Public Governance (NPG). CPA is gedefinieerd als top-downsturing (sterke mate van hiërarchie), gedomineerd door wetgeving en een strikte scheiding tussen politiek en ambtenaren (Lane, 1995). NPM wordt gekenmerkt door controle, resultaten en prestaties (Brandsen & Honingh, 2013). Daarentegen laat NPG zich kenmerken door procesoriëntatie, coördinatie, participatie en coproductie (Torfing & Triantafilou, 2012).

Vanuit de theorie kan per governancestijl een rolopvatting van de ambtenaar worden onderscheiden. De CPA ambtenaar laat zich leiden door regels, kenmerkt zich door neutraliteit en specialisatie op een vakgebied. Een ambtenaar als publiek ondernemer, resultaat- en klantgerichte medewerker ziet men terug bij de governancestijl NPM. De governancestijl NPG laat ambtenaren zien die gericht zijn op samenwerking en verbinding tot stand brengen tussen burgers en publieke en private partijen. Binnen dit onderzoek wordt gekeken naar de relatie tussen governancestijlen en de rol van de ambtenaar.

Uit de empirische studie bij drie gemeenten blijkt dat de kenmerken van de verschillende governancestijlen terug te vinden zijn bij de verschillende afdelingen, als ook de verschillende rolopvattingen van ambtenaren. Bij de afdelingen met een CPA stijl zien we de regelgeleide, specialistische ambtenaar terug en bij de NPG de ambtenaar als verbinder. De governancestijl NPM bleek minder duidelijk te onderscheiden bij de afdelingen, omdat de kenmerken van deze structuur bij alle afdelingen aanwezig waren, als ook de rol van de ambtenaar. Het bedrijfsmatige karakter, de focus op resultaat en klantgerichtheid zijn bij alle afdelingen en ambtenaren terug te vinden.

Tevens toont de empirische studie aan dat de taakinhoud van grote invloed is op de rol van de ambtenaar. Bij de afdelingen waar de complexiteit van de taken groter is, ziet men dat de rol van de ambtenaar meer gericht is op verbinding en samenwerking. Dit vindt men het meest terug bij de afdeling Wet Maatschappelijke ondersteuning en de afdeling Wet Werk en Bijstand. Als de taak eenvoudiger van aard is dan wordt de rol van een ambtenaar meer regelgeleid en ziet men de neutrale en gespecialiseerde ambtenaar terug. Dit komt het sterkst naar voren bij de afdeling Burgerzaken.

De theoretische, als ook empirische studie tonen aan dat er een relatie bestaat tussen de governancestijl en de rol van de ambtenaar. Opgemerkt dient te worden dat vooral de empirische studie aantoont dat de taakinhoud van sterke invloed is op de rol van de ambtenaar. Vervolgonderzoek zal deze invloed op de relatie verder dienen te verdiepen.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Inleiding.....	6
1.1. Aanleiding en doel van het onderzoek.....	7
1.2. Doel van onderzoek, hoofdvraag en deelvragen	7
1.3. Onderzoeksaanpak.....	8
1.4. Leeswijzer	8
2. Governancestijlen aan de hand van Osborne.....	9
2.1. Classic Public Administration (CPA).....	9
2.2. Kritiek op Classic Public Administration (CPA) á la Weber.....	10
2.3. De introductie van het New Public Management (NPM) in het openbaar bestuur	11
2.4. Kritiek op New Public Management (NPM)	12
2.5. Wat komt er na New Public Management (NPM)?.....	13
2.6. New Public Governance (NPG).....	14
2.7. Deelconclusie.....	17
3. Wat is de invloed van de veranderingen in governance voor de ambtenaar?	18
3.1. De rol van de staat en de invloed op de vormgeving van de professional	18
3.2. De verandering in governancestijlen.....	19
3.2.1. Classic Public Administration (CPA).....	20
3.2.2. New Public Management (NPM).....	20
3.2.3. New Public Governance (NPG)	21
4. De drie rollen van ambtenaren aan de hand Osborne (2010)	22
4.1. Kenmerken van de uitvoerende ambtenaar: governancestijl Classic Public Administration (CPA)	22
4.2. Kenmerken van de ambtenaar: governancestijl New Public Management (NPM)	23
4.3. Kenmerken van de ambtenaar: governancestijl New Public Governance (NPG)	25
4.4. Deelconclusie.....	27
5. Methodologisch kader	28
5.1. Inleiding	28
5.2. Onderzoekseenheden	28
5.2.1. Keuze Gemeenten	28
5.2.2. Keuze analyse niveau uitvoerende ambtenaren	28
5.2.3. Keuze Afdelingen.....	28
5.3. Verantwoording onderzoeksmethode	29
5.3.1. Documentenanalyse.....	30
5.3.2. Survey	32

5.3.3. Interviews	35
6. Resultaten	38
6.1. Resultaten documenten analyse	38
6.1.1. Beuningen	39
6.1.2. Lingewaard	40
6.1.3. Druten	41
6.2. Demografische variabelen survey	43
6.3. Resultaten survey	44
6.3.1. Resultaten Burgerzaken	44
6.3.2. Resultaten survey WWB	46
6.3.3. Resultaten survey Wmo	48
6.4. Resultaten interviews	50
6.4.1. Afdelingen Burgerzaken	50
6.4.2. Afdelingen WWB	52
6.4.3. Afdelingen Wmo	56
7. Theoretische nabespreking resultaten empirische studie	61
7.1. Onderzoeksresultaten met betrekking tot de governancestijl CPA	61
7.2. Onderzoeksresultaten met betrekking tot de governancestijl NPM	62
7.3. Onderzoeksresultaten met betrekking tot de governancestijl NPG	63
7.4. Deelconclusie theoretische nabespreking resultaten	67
8. Conclusies, discussiestuk en aanbevelingen voor vervolgonderzoek	68
8.1. Conclusies	68
8.2. Discussiestuk	68
8.3. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	70
9. Literatuurlijst	71
10. Overzicht van gebruikte citaten	74
Bijlagen	1
Bijlage 1. Demografische gegevens respondenten	2
Bijlage 2. Respondentenlijst	3
Bijlage 3. Boomdiagram	4
Bijlage 4. Survey	5
Bijlage 5. Topiclijst interview	7

1. Inleiding

In 1993 spraken Van Gunsteren & Van Ruyven al over 'de ongekende samenleving', waarbij de overheidsorganisatie te maken heeft met een 'omgeving' waarin niet alles te voorspellen en te beheersen is. Door individualisering en toegenomen kennis (en daardoor een gebrek aan kennis bij bestuurders) is het onmogelijk de samenleving te kennen en de sturingsmissie als overheid zijnde waar te maken (Van Gunsteren & Van Ruyven, 1993).

Daar waar ten tijde van de verzuiling de politieke elite kon rekenen op een vanzelfsprekend gedrag op basis van levensbeschouwing, is deze tegenwoordig komen te vervallen (Denters, Heffen, van Huisman, & Klok, 2003). Veelvuldig wordt bij veranderingen over individualisering gesproken. Sociologisch onderzoek toont aan dat er enige terughoudendheid gewenst is bij het gebruik van het begrip (Becker 2007). Vrije mensen zoeken elkaar nog steeds op en proberen zich te organiseren. Zo laat recent onderzoek van de VNG (2013) zien dat door heel het land burgers allerlei burgerinitiatieven ondernemen (zij telt al 300 burgerinitiatieven). Het verschil met traditionele instituties is dat deze verbanden tussen burgers losser van aard zijn en instabieler. Volgens Becker (2007) vormen zij 'lichte gemeenschappen'. Hij stelt dan ook dat ze verbonden worden door minimale gedeelde waarden en dat altijd het gevaar bestaat dat een individu uit de samenwerking stapt. Mensen hebben niet per definitie een diepe, emotionele gehechtheid met een gemeenschap, maar vervuilen deze als ze willen en kunnen. Tevens verbinden zij zich met meerdere gemeenschappen tegelijkertijd (Becker, 2007).

In de jaren '80 en '90 werd vooral gekeken naar de markt voor oplossingen van complexe beleidsproblemen. Sinds de eeuwwisseling zien we een kentering in het openbaar bestuur, namelijk een herwaardering voor de 'civil society' en de nadruk op het eigen karakter van de overheid (Steen 2012). De beschreven ontwikkelingen zijn voorbeelden van een veranderende samenleving: grenzen vervagen, het gezag van traditionele instituties brokkelt af en de vrijheid voor individuen neemt toe (Bauman, 2000). Als gevolg hiervan is er een zoektocht gaande naar oplossingen voor complexe beleidsvraagstukken. Hier wordt in toenemende mate toenadering gezocht door de overheid (of anders gezegd: de overheid probeert aan te sluiten) bij de samenleving voor de hulp en betrokkenheid bij de oplossing van problemen.

In de bestuurskunde wordt gesproken over de verandering van 'government' naar 'governance': van de overheid als allesbepalende (enige) speler (government) naar beleid dat in samenwerking met andere partijen wordt ontwikkeld (governance). Een decennium van empirisch onderzoek laat zien dat onder de juiste omstandigheden lokale netwerken kunnen ontstaan die effectief gezamenlijke problemen kunnen oplossen, zonder dat er sprake is van sterke centrale sturing en marktwerking (Ostrom, 2010). Koppejan (2012) benadrukt dan ook het pluralistische, geïndividualiseerde karakter van de hedendaagse netwerkmaatschappij en stelt vast dat deze zich niet meer centraal laat aansturen. Breed (2007) deelt deze conclusie en stelt dat de overheid niet langer 'enkel' en 'alleen' als hiërarchische organisatie of als privaat bedrijf georganiseerd dient te worden, maar vooral dient te functioneren als spil in maatschappelijke netwerken.

Deze ontwikkelingen betekenen niet dat hiermee de volledige Weberiaanse bureaucratie is verdwenen. Het primaat voor besluitvorming ligt bij een democratische gekozen politici. Daardoor zijn en blijven ambtenaren onderdeel van een verticale, hiërarchische organisatie. Ondanks dat verbanden steeds meer horizontaal van aard zijn in de vorm van netwerken en macht meer verspreid

is, zal er altijd sprake blijven van een bepaalde hiërarchische verticale sturing binnen overheidsinstanties.

Echter: instituties veranderen maar langzaam. Toch is het aannemelijk dat de beschreven ontwikkelingen in de samenleving er toe leiden dat er geleidelijk een verandering ontstaat in het werk van een uitvoerende ambtenaar. Er is veelvuldig onderzoek (Exworthy & Halford, 1999 en Muzio & Kirkpatrick 2011) gedaan naar de verhouding tussen manager en de professional. Maar om de focus van onderzoek alleen te richten op intraorganisatorische verhoudingen, gaat voorbij aan het feit dat het werk van een uitvoerende ambtenaar steeds meer interorganisatorisch van aard is. Kenmerkend voor nieuwe vormen van governance is dan ook dat beleid ontstaat in de interactie binnen complexe netwerken van overheden, private partijen en burgers en niet zo zeer een uitkomst is van centraal gestuurd beleid (Osborne 2010).

De veranderingen van governance betekenen ook een verandering in waarden. Een ambtenaar moet trachten daarmee zo goed mogelijk mee om te gaan. Het gaat daarbij om het vermogen om in complexe concrete situaties goede (of: ethische) afwegingen te maken. Volgens Bekker (2007) vergt de omgang met onverwachte omstandigheden situationeel inschattingsvermogen en contextgevoeligheid. Als de maatschappij zich minder makkelijk laat sturen, er een frictie zit tussen beleid en kennis en beleid vaag is, dan geeft de uitvoerende ambtenaar vorm aan beleid in concrete situaties. Dat het geen theoretische of filosofische gedachte experiment is, liet Lipsky (1980) al zien in zijn studie naar 'street level bureaucrats', waarin hij aantoonde dat beleid vaak in de praktijk wordt vormgegeven door uitvoerende ambtenaren.

1.1. Aanleiding en doel van het onderzoek

Uit de inleiding is gebleken dat de samenleving en daarmee de overheid aan verandering onderhevig is. Het is echter onduidelijk wat deze veranderingen betekenen voor de rol van de ambtenaar. In dit onderzoek zal dan ook in worden gegaan op de relatie tussen de rol van de overheid en de ambtenaar. Het doel is inzicht krijgen wat de veranderingen van governance betekenen voor de rol van de ambtenaar. Als student Bestuurskunde vind ik het uiteraard interessant om te zien hoe de governance verandert en wat dat betekent voor een ambtenaar bij de uitvoering van zijn of haar functie. Tevens ben ik sinds dit jaar (2014) werkzaam bij de gemeente Lingewaard.

1.2. Doel van onderzoek, hoofdvraag en deelvragen

Onderzoeksdoel:

Inzicht verkrijgen in de relatie tussen de veranderende overheid en de rol van de ambtenaar.

Hoofdvraag:

Wat is de relatie tussen de governancestijl en de rol van de ambtenaar?

Deelvragen:

1. Welke governancestijlen kunnen volgens Osborne (2010) worden onderscheiden?
2. Wat betekenen de veranderingen in governance in theorie voor de ambtenaren in de uitvoering van hun werk?
3. Welke rollen zijn er in het werk van ambtenaren te onderscheiden als gekeken wordt naar de indeling van Osborne?

1.3. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek wordt uitgevoerd bij drie gemeenten namelijk de gemeente Druten, Beuningen en Lingewaard. De onderzoeksgroep bestaat uit uitvoerende ambtenaren. Er wordt gebruik gemaakt van een survey. De survey bestaat uit verschillende dimensies met betrekking tot de governancestijl en de rol van de ambtenaar. Elke keer zijn er drie mogelijke antwoorden waarin wordt gevraagd aan de ambtenaar een rangorde aan te brengen in de mate waarin zij een uitspraak van toepassing vinden. Nadat de survey heeft plaatsgevonden zullen er interviews plaatsvinden met de ambtenaren van de verschillende onderzochte afdelingen (minimaal 1 per afdeling). Dat betekent dat het onderzoek zowel kwantitatief als kwalitatief van aard is.

1.4. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat dieper in op de governancestijlen CPA, NPM en NPG. Hierbij is aandacht voor de belangrijkste onderliggende principes van de verschillende sturingsmechanismen. Daarnaast komt de belangrijkste kritiek op de verschillende governancestijlen aan de orde. Hoofdstuk 3 bestaat uit de invloed van de staat op de professional. Maar bovenal uit een beschrijving wat de veranderingen in governancestijlen betekenen voor de ambtenaar ten aanzien van kennis, autonomie, legitimiteit en community. Hoofdstuk vier bestaat uit een verdere verdieping van drie rollen van een ambtenaar aan de hand van de indeling van Osborne (2010) en Hertogh (2000b). Hoofdstuk vijf beschrijft de methode. Hoofdstuk zes geeft de resultaten en hoofdstuk zeven is een theoretische nabespreking van de empirische studie. Hoofdstuk acht bestaat uit de hoofdconclusie en discussie alsmede vervolgonderzoek en aanbevelingen.

2. Governancestijlen aan de hand van Osborne

2.1. Classic Public Administration (CPA)

De achttiende-eeuwse Franse denker De Gournay is de geestelijke vader van de term 'bureaucratie'. In zijn definitie betekent het letterlijk: 'heerschappij door de ambtelijke apparaten, of ambtenarij' (Zuurmond, 1994). Woodrow Wilson (Hoogewout, 2010) (p.117) ging in 1887 weer een stap verder en introduceerde een stringente scheiding tussen 'politics' en 'public administration'. Hierin bepaalt het politieke bestuur het publiek beleid door het maken van wetten ('politics'). De taak van de 'public administration' bestaat uit het gedetailleerd en systematisch uitvoeren van de gemaakte wetten door de politiek. Het ambtelijke apparaat is hiermee dus het instrument van de politiek.

Ook Weber besloot het uitgangspunt van de scheiding tussen politiek en ambtenarij te behouden en baseerde hierop zijn ideaaltype van de rationele bureaucratie. Weber kwam onder andere tot zijn ideaaltype door één van zijn eerste opdrachten: de Ost-Elbe onderzoeken (twee onderzoeken naar de arbeidsomstandigheden en mobiliteit van verschillende groepen industriële arbeiders; zie voor een verdere verhandeling: (Zuurmond, 1994) (p.30-31). De bevindingen uit de beide onderzoeken inspireren Weber tot het formuleren van zijn rationaliseringstheorie. Hierin beschrijft Weber het rationaliseringsproces als de ontgoocheling (Entzauberung) van de traditionele samenleving. Traditie en het aanhangen van allerlei vormen van (bij)geloof worden vervangen door een proces van rede en het streven naar doelmatigheid (Zweckrationalität). Hierop voortbordurend definieert Weber in zijn verhandeling 'Wirtschaft und Gesellschaft' een aantal uitgangspunten van de rationele bureaucratie (Weber, 1921/1970 in (Hoogewout, 2010). De belangrijkste structuurkenmerken voor rationeel legale bureaucratieën zijn door Zuurmond als volgt samengevat (Zuurmond, 1994) (p.33):

Tabel 1 Structuurkenmerken rationele bureaucratieën

Hiërarchisering	Er is een continu, aan regels gebonden 'bedrijf' van ambtshandelingen, met vaste regels, procedures en competentieverdeling. De taken zijn begrensd, er zijn bevelsbevoegdheden en er is een begrenzing van de dwangmiddelen.
Centralisatie	Er is een organisatie van bureaus volgens het principe van monocratische hiërarchie.
Formalisatie	Er is een volledige scheiding tussen ambtsvermogen en particulier vermogen, toe-eigening van de ambtelijke positie is onmogelijk en het bestuur (handelingen, beslissingen en regels) geschiedt door schriftelijke stukken.
Specialisatie	Er is een goede vakopleiding.
Standaardisatie	Het handelen geschiedt volgens vaste regels of normen

Bij de rationele bureaucratie is er dus sprake van een functionele hiërarchie (Zuurmond & De Jong, 2010). Door het werk in hoge mate te standaardiseren, kan er van bovenaf - top-down - op de gestelde doelen worden gestuurd. Het werk van Weber loopt daarmee parallel aan de opkomst van de rechtstaat en verklaart in zekere mate het succes van zijn ideaaltype. Het rationaliseringsproces vormt hierin het antwoord voor de problemen rondom de machtsverdeling in de samenleving. Door wetten en regels op te stellen voor het handelen van overheden, worden rechtsgelijkheid en rechtszekerheid bevorderd en machtsmisbruik en willekeur voorkomen. Het ideaaltype van Weber is hierbij het instrument om deze waarden te kunnen realiseren en te waarborgen.

CPA wordt dus gekenmerkt door top-downsturing (sterke mate van hiërarchie), gedomineerd door wetgeving en een strikte scheiding tussen politiek en ambtenaren (Lane, 1995) in (Branden & Honingh, 2013).

2.2. Kritiek op Classic Public Administration (CPA) á la Weber

De WRR komt in haar rapport 'Vertrouwen in de burgers' (2012) tot de conclusie dat het ideaaltype van Weber verschuift. In de naoorlogse jaren sloot Webers ideaaltype goed aan bij de verzuilde structuur. De samenleving was verticaal geordend (ietwat gechargeerd) en werd aangestuurd door een kleine elite. De kracht van het systeem was dat er in de top verzoening plaatsvond.

Maar in wetenschappelijke kringen ontstond er kritiek op de top-downsturing van het Webers ideaaltype. Zo stellen Presmann en Wildavsky vast dat de beoogde doelen geformuleerd van bovenaf in de praktijk regelmatig niet worden bewerkstelligd. Of anders geformuleerd: top-downsturing en controle leidt niet altijd tot de gewenste resultaten (Presmann en Wildavsky, 1973).

Lipsky (1980) stelt dat beleid vaak in de praktijk wordt vormgegeven en introduceert het begrip 'street level bureaucrats' (Lipsky, 1980). Doordat 'street level bureaucrats' in direct contact staan met burgers, aan de eisen moeten voldoen van managers en burgers, maar ook geconfronteerd worden met een hoge werkdruk en beperkte middelen, ontwikkelen ze 'coping mechanisms'. Dat zijn overlevingsstrategieën om het werk simpeler te maken. Een manier om te overleven in situaties waarin de vraag naar hulp niet in verhouding staat tot de aanwezige middelen om hulp te verlenen.

Daarnaast signaleert Lipsky 'creaming' waarbij de 'street level bureaucrat' enkel en alleen de makkelijke gevallen in behandeling neemt (Lipsky, 1980). Dit wijkt af van het ideaaltype van Weber. Niet de uitvoering zou moeten bepalen wat de resultaten van het beleid zijn, maar de politiek. Maar het onderzoek van Lipsky laat zien dat niet de politiek en de top van de organisatie, maar de uitvoering het beleid beïnvloedt (Lipsky, 1980). Volgens Lipsky (1980) wijst dit mechanisme op een democratisch tekort. Vanuit bestuurskundig perspectief is het bepalen van rechten van burgers door ambtenaren normatief verwerpelijk. Aangezien zij niet democratisch gekozen zijn en het niet controleerbaar is of ambtenaren gelijke beslissingen nemen voor alle burgers. Normatief zijn Webers principes van rationeel legaal gezag relevant maar de feitelijke empirische situatie wijkt er wel vanaf.

De zuivere aanpak van Weber staat onder druk. Crinice Le Roy voegt daar in 1969 al een extra dimensie aan toe door de introductie van het begrip 'de vierde macht' (Le Roy, 1969). Hij beschrijft dat de bureaucratie beleid vormgeeft zonder al te veel inmenging van politici en burgers. Nieuwenkamp concludeert dat een combinatie van politieke en ambtelijke betrekkingen het meest overeenkomt met de bestaande werkelijkheid (Nieuwenkamp, 2001). Daar waar dus in Webers oorspronkelijke ideaaltype van rationeel legaal gezag de rolopvatting van ambtenaren duidelijk was - politici bepalen en ambtenaren beperken zich tot de beleidsuitvoering - is dat heden ten dage te betwifelen.

2.3. De introductie van het New Public Management (NPM) in het openbaar bestuur

Midden jaren '80 en '90 van de vorige eeuw werd het NPM geïntroduceerd als reactie op de toenemende kritiek van de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat (zie bijvoorbeeld (WRR, 2006) (p.23) en vooral de drang naar een moderne, efficiënte en effectieve overheid. Twee van de meest invloedrijke auteurs binnen die stroming zijn Osborne en Gaebler met het hun boek 'Reinventing the government' (Osborne & Gaebler, 1992). Zij staan hoofdzakelijk voor een meer bedrijfsmatige aanpak van de overheid.

Ondanks dat NPM niet gebaseerd is op een samenhangend theoretisch of ideologisch raamwerk, is er wel een aantal principes te onderscheiden die kenmerkend zijn bij het NPM-discours. NPM is gericht op controle en op het meten van output in een context van competitie en financiële discipline (Hood, 1991) in (Branden & Honingh, 2013). Volgens Osborne (zie tabel 1 p.7) (Osborne, 2006) vindt het NPM zijn oorsprong voornamelijk in managementtheorieën en speelt de rationele keuzetheorie een belangrijke rol binnen het discours. De rationele keuzetheorie gaat ervan uit dat burgers worden gedreven door het maximaliseren van het eigenbelang (Bos, 2011). Daarnaast zijn veel van de hervormingen - vaak losjes - gebaseerd op theorieën als de principal agent theorie, de kosten-baten analyse en het neo-institutionele economische principe.

Hervormingen voortkomend uit het NPM zijn veelal gebaseerd op methoden uit het bedrijfsleven die worden toegepast in overheids- en non profit organisaties. Het NPM maakt daarbij gebruik van sturingsmechanismen die bij markten horen (Klijn 2008; Pollitt en Bouckaert 2011: 247) in (WRR, 2012). De focus binnen de stroming ligt op decentralisatie van besluitvorming, het stimuleren van competitieve verhoudingen bij aanbesteding en uitvoering (lees: contractmanagement) en het gebruik van op output gebaseerde prestatiegegevens bij planning, budgettering en beoordeling (Groot & Van Helden, 2003).

De introductie van het NPM heeft geleid tot het opknippen van publieke diensten. Het opknippen bestaat uit het opsplitsen van voorheen geïntegreerde activiteiten, taken of organisatievormen, gericht op het tot stand brengen van publieke diensten (Osborne, 2006)/ (Hughes, 2003). Het opknippen en het opsplitsen kwam ook al tot uiting in de Weberiaanse welvaartstaat en staat binnen de literatuur bekend als verkokering. Dat betekent dat burgers en bedrijven voor publieke diensten gebruik maken van verschillende overheidsloketten (Hughes, 2003). Verkokering leidt dus tot fragmentatie. Daar waar het NPM tracht de publieke dienstverlening meer efficiënt te maken door meer waarde (output) te creëren met minder bronnen (input), heeft het NPM ook nieuwe vormen geïntroduceerd voor de wijze waarop we democratie benaderen. Burgers worden minder benaderd in termen van hun politieke en burgerlijke rechten, maar worden meer gezien als klanten met individuele voorkeuren.

De mate waarin NPM-hervormingen zijn toegepast verschilt nogal per continent en land. Het NPM heeft zich geleidelijk vanuit de Angelsaksische landen (Nieuw-Zeeland, Australië en het Verenigd Koninkrijk) verspreid. Hetgeen niet verwonderlijk is dat het begin van de stroming zich van daaruit heeft verspreid, aangezien het managementdenken in deze landen van oudsher diepgeworteld is (Lynn, 2006). Onder andere gestimuleerd door de OECD (WRR, 2012) verspreidt NPM zich via de Scandinavische landen en Nederland (dit vindt vooral plaats in de jaren '90) naar het voormalige (noorden van het) Oostblok en uiteindelijk ook naar de Zuid-Europese landen. Volgens Pollitt en Bouckart zijn de continentale Europese democratieën (waartoe Nederland behoort) van de 'hard

egded' toepassingen van het NPM bespaard gebleven (Pollitt & Bouckart, 2004). Deze zijn bij ons namelijk meer ingebed in de Weberiaanse traditie en dus in zekere mate afgezwakt. Ze moesten recht doen aan het gelijkheidsbeginsel, ingepast worden in wetgeving en altijd in dienst staan van de publieke zaak.

2.4. Kritiek op New Public Management (NPM)

Zo wordt gesteld dat het NPM niet een fenomeen of paradigma is, maar meer een cluster van allerlei verschillende theorieën (Ferlie et al., 1996). Daarmee is het in zekere mate simpelweg een sub-school binnen de bestuurskunde met een beperkte invloed door het ontbreken van een echte theoretische basis en conceptuele strengheid/toepassing (Frederickson & Smith, 2003). Tevens is het geografische bereik - zoals we al eerder zagen - beperkt tot voornamelijk de Angelsaksische landen en sommige Scandinavische gebieden (waaronder ook Nederland). Niet alleen is het geografische bereik van het NPM beperkt maar ook de toepassing ervan is geografisch afhankelijk. Zo wijst Borins in 2002 erop dat de Britse en Amerikaanse variant verschillen van elkaar in zowel hun focus als de locus (in Osborne, 2010).

Het NPM is het meest bekritiseerd voor haar intragouvernementele focus in een steeds meer plurale samenleving en voor de toepassing van verouderde technieken vanuit de private sector en het bewijs van hun niet-toepasselijkheid (Metcalf & Richards, 1991) in (Osborne, 2006).

Rhodes sluit zich aan bij deze kritiek. Hij stelt dat het NPM te beperkt en een te eindimensionale benadering is voor het beheer en het bestuur van de publieke dienstverlening en publieke organisaties, aangezien zij zich steeds meer bevinden in een plurale en pluralistische wereld (Rhodes, 1997) in (Osborne, 2006)¹. Rhodes (1997) stelt dat de aard van de staat 'plural' is (meerdere wederzijds afhankelijke actoren dragen bij aan het leveren van publieke diensten) en pluralistisch (meerdere processen informeren het beleidsmakingssysteem).

We zagen al dat de Weberiaanse traditie tot verkokering leidde en daarmee tot fragmentatie. Volgens Koppejan was er de hoop dat het NPM als nieuwe besturingswijze deze fragmentatie tegen zou gaan (Koppejan, 2012). Maar volgens Koppejan heeft het NPM de samenhang in de dienstverlening verder versplinterd en daarmee de fragmentatie versterkt. Tevens stelt Koppejan dat één van de motieven achter de NPM-beweging de constatering was dat dienstverleners zich minder door het algemeen belang of publieke belang laten leiden dan Weber veronderstelde (Koppejan, 2012).

Sinds de eeuwwisseling worden meer en meer de beperkingen en perverse effecten van de hervormingen zichtbaar. Prestatiemanagementsystemen meten maar een beperkt aantal indicatoren met als gevolg een te eenzijdige manier van aansturen (Steen, 2012). Ook vanuit burgerbetrokkenheid heeft het denken in termen van de markt bezwaren. Het klant denken duwde de burger in een passieve rol en nam zo de prikkels voor maatschappelijke initiatieven weg. Zo stelt Tonkens dat het stimuleren van de vraaggerichte houding, burgers tot klanten maakt met alle daaraan gekoppelde verwachtingen (Tonkens, 2009). Ook Steen (2012) stelt dat het benaderen van de burger als 'de klant' een enge interpretatie is van burgerschap en diens bijbehorende rechten en

¹ Het begrip 'pluralisme' is geïntroduceerd door J. Laski, voor wie de verscheidenheid niet een feitelijk gegeven was, maar een normatief element. Het volk is niet als een homogene gemeenschap met voor alles identieke belangen en doelstellingen, maar ze onderkent in eenzelfde samenleving talloze groepen met zeer uiteenlopende en vaak tegenstrijdige belangen en inzichten.

plichten. Het NPM beschouwt de burger, volgens Hoogewout primair als een rationeel mens die uit eigenbelang handelt (Hoogewout, 2010). Zowel Olson en Hardin wezen al op de gevolgen hiervan, bekend als de tragiek van de gedeelde belangen ('tragedy of the commons'). Waarom in actie komen als anderen dat ook kunnen doen? (Olsen, 1965)/ (Hardin, 1986)?

Door de overheid als onderneming te benaderen gaat het NPM voorbij aan haar unieke karakter. De publieke sector heeft andere kenmerken dan de private sector. Zo bezit de overheid het vermogen tot bindende beslissingen door gebruik te maken van publieke middelen. Om dit te rechtvaardigen bestaan er uitgebreide, inhoudelijke en procedurele waarborgen voor de burger en wordt van de overheid verwacht publieke verantwoording af te leggen (Dijkstra & Van der Meer, 2008) in (Steen, 2012). De overheid wordt gestuurd door politiek, regels en procedures en gecontroleerd door de media. Dat is iets anders dan gedreven worden door marktlogica en winstmaximalisatie. Of zoals Niessen dat kenschetst: "Je moet de overheid niet als een 'tent' willen runnen, het openbaar bestuur is geen koekjesfabriek." (Niessen, 2009) (p.362).

2.5. Wat komt er na New Public Management (NPM)?

Gaan we terug naar de Weberiaanse verzorgingsstaat of gaan we op zoek naar nieuwe vormen voor het organiseren en managen van de publieke dienstverlening? Volgens Koppejan lijkt het eerste scenario onwaarschijnlijk, aangezien het niet past bij de complexe, pluralistische, geïndividualiseerde karakter van de hedendaagse netwerkmaatschappij, die zich niet meer centraal laat aansturen (Koppejan, 2012). Maar wat dan wel?

In de zoektocht naar het antwoord op deze vraag, zien we vooral in de Noord-Europese landen (gekaracteriseerd door een sterke staat en een sterke 'civil society') nieuwe participerende, interactieve en indirecte vormen van besturen ontstaan. Deze nieuwe concepten vinden plaats rondom thema's als Participatie en interorganisatorische vormen van besturen en zijn gebaseerd op onderlinge afhankelijkheid, samenwerking en vertrouwen, met de focus op processen en uitkomsten bij het formuleren van beleid en de toepassing ervan (Torfing & Triantafilou, 2012).

Verschillende auteurs hebben getracht deze nieuwe hervormingen te labelen. Zo heeft Patrick Dunleavy de term 'Digital Era Governance' geïntroduceerd. Hierin beschrijft hij de veranderende rol van technologische ontwikkelingen die aansporen tot transparantie en efficiëntie binnen politieke systemen (Dunleavy, 2006). Echter, om de gehele verandering die gaande is terug te brengen tot technische ontwikkelingen, zou volgens Torfing & Triantafilou te beperkt zijn (Torfing & Triantafilou, 2012).

Ook Pollitt en Bouckaert spelen een belangrijke rol in discussie met hun introductie van de term 'Neo-Weberiaanse Staat' (NWS). Zij proberen het voortdurende bestaan van de Weberiaanse bureaucratie en de representatieve democratie samen te vatten, te midden van de uitgebreide veranderingen die plaatsvinden om de efficiëntie te verbeteren en in de zoektocht die gaande is om beter aan te sluiten bij de behoefte van burgers (Pollitt & Bouckart, 2004)

Wederom stellen Torfing & Triantafilou vast dat NWS niet alle nieuwe vormen van 'governing' doorkruist (Torfing & Triantafilou, 2012). Hetzelfde geldt voor de term 'public service motivation', geïntroduceerd door Hondelghem & Perry in 2009. Hierin beschrijven zij de motivatie van publieke werknemers om zodoende de publieke dienstverlening te verbeteren. Door de focus alleen op publieke werknemers te richten is te beperkt om alle veranderingen te beschrijven. Het gaat om de

relaties tussen private actoren en publieke actoren die belangrijk onderdeel zijn van de hedendaagse veranderingen (Torfing & Triantafilou, 2012). Ook de WRR onderschrijft het belang van de samenwerking tussen publieke en private actoren en stelt dat vanuit het perspectief van beleidsmakers het accent steeds meer komt te liggen op netwerksturing. In wetenschappelijke kringen is dat beter bekend als de 'shift van government naar governance' (WRR, 2012).

Volgens Hajer (2004) impliceert de verschuiving van 'government' naar governance een 'discrepantie tussen bestaande politieke instituties en nieuwe patronen van interactie tussen overheid, samenleving en markt'. Besluitvorming laat zich in toenemende mate kenmerken door horizontaal overleg. Het speelveld waarin de overheid participeert bestaat daarin uit een verscheidenheid aan actoren. Deze actoren kunnen zowel publiek als privaat van karakter zijn. Dit in contrast met het begrip 'government' dat zich veel meer laat kenmerken door hiërarchische besluitvorming met de rijksoverheid als centraal sturende actor (Hajer, 2004) (p.10). Anderen gebruiken de term netwerk governance om deze interactieve en relationele functie te beschrijven (Sorensen & Torfing, 2007 in Torfing & Triantafilou, 2012) en weer anderen gebruiken de term New Public Governance (NPG) om deze trend van nieuwe vormen van regeren te 'labelen' (Osborne 2006; 2010 in Torfing & Triantafilou, 2012). Hoe public governance zich laten beschrijven en karakteriseren zal in de volgende paragraaf worden behandeld.

2.6. New Public Governance (NPG)

Net zoals bij NPM-hervormingen is er bij het NPG nog geen sprake van een consistente theoretische of ideologische framework, maar wel is sprake een cluster van principes (Torfing & Triantafilou, 2012). Volgens Torfing & Triantafilou is er een aantal principes te onderscheiden, namelijk: procesoriëntatie, coördinatie, participatie en coproductie. Deze principes zijn volgens hen bijna het tegenovergestelde van het NPM. Daar waar NPM publieke dienstverlening en beleid probeert te verbeteren door fragmentatie, competitie en keuze, ligt bij NPG de nadruk op samenwerking, onderhandeling en actieve participatie van relevante partijen die deelnemen in het proces vanwege hun belangen, kennis en middelen (Torfing & Triantafilou, 2012). NPG focust zich dus meer op de interorganisationale relatie (McLaughlin & Osborne, 2006) en kijkt daarbij meer naar service 'processen' en 'uitkomsten' dan naar service 'inputs' en 'outputs' (Osborne, 2006). Het NPG baseert daarin in meer of mindere mate op theorieën rondom organisaties, netwerken en empowerment en politieke theorieën van actief burgerschap en participatieve en radicale democratie.

Voor zover mij bekend zijn Torfing & Triantafilou de eersten die NPG proberen samen te vatten in een analytisch framework. Zij doen dit aan de hand van David Easton's systeembenadering (Torfing & Triantafilou, 2012). Zij maken gebruik van Easton's model omdat Stephen Osborne beargumenteert dat er niet alleen sprake is van simpele veranderingen in het publieke management en de organisatie, maar ook in de functie van de staat. Daarvoor kiezen zij dus voor een politicologische benadering van NPG als uitgangspunt voor het analytische framework.

Tabel 2 Model van Torfing & Trantafilou (2012, p.6)

	Input	Withinput	Output	Feedback
Old Public Administration	Voting plus pressure groups	Bureaucracy: public, based on professional standards	Authoritative rule-based regulation and supply-driven services aiming to ensure equity	Periodic elections and constitutional accountability
New Public Management	Voting plus user satisfaction and choice	Strategic performance management and quasi-markets: public vs. private	De-regulation and demand-driven services aiming to ensure efficiency and user satisfaction	Performance measurement and sanctions through competition
New Public Governance	Voting plus expansion of arenas for <i>empowered participation</i> bringing together public and private actors in continued dialogue	<i>Collaboration</i> between different levels and sectors: public plus private	<i>New tools</i> aiming to empower and engage private stakeholders in public problem-solving and service production	<i>Multiple forms of accountability</i> based on a variety standards attuned to organizational learning

We zien dus een vergelijk met de meer Weberiaanse traditie van besturen en het NPM. Aangezien beide vormen in de voorgaande paragrafen uitgebreid zijn beschreven, beperkt het onderzoek zich in deze paragraaf tot de verder uitwerking van NPG-model. Dit wordt gedaan aan de hand van Torfing & Trantafilou.

Aan de input kant van het NPG is er sprake van een speelveld van arena's dat steeds groter wordt. In dit speelveld ontmoeten zowel publieke en private partijen elkaar. Het proces laat zich kenmerken doordat ze voortdurend met elkaar in dialoog zijn (Torfing & Trantafilou, 2012). Het beeld van een continue dialoog en toename van participatie tussen publieke en private actoren wordt ook door andere studies bevestigd (door: OECD 2009; 2011a uit (Torfing & Trantafilou, 2012)). Om ondersteuning en middelen te mobiliseren voor de inputkant wordt er dus gekeken naar de mogelijkheden tot samenwerking. Hierin wordt niet alleen de hulp gevraagd van private partijen maar zien Torfing & Trantafilou ook een positieve herwaardering ontstaan voor de 'civil society'² (Torfing & Trantafilou, 2012). Zo zien we binnen Nederland dat er weer meer de nadruk gelegd wordt op de maatschappij, burgers en hun verbanden. Mensen worden weer meer als burgers aangesproken en getracht wordt ze meer bij de publieke zaak te betrekken. De centrale gedachte is het terugleggen van verantwoordelijkheden naar de samenleving. Waarbij burgers eerst zelf hun taken uitvoeren en daar waar nodig door de overheid worden ondersteund. De bal ligt volgens Evelien Tonkens (Tonkens, 2009) weer bij de burger, met veel nadruk op eigen verantwoordelijkheid voor de (leef) omgeving, zelfredzaamheid en zelfontplooiing. De overheid faciliteert, stimuleert en verbindt dit alles. Ook internationaal is deze trend gaande. Zo schaarde het Verenigd Koninkrijk zich achter het gedachtegoed van Philip Blond (Blond, 2010) van een 'big society'. Hierin is de belangrijkste rol weggelegd voor de samenleving en niet de markt of de overheid. Het besluitvormingsproces (Whitinput) laat zich in sterke mate kenmerken door samenwerking (Torfing

² Beter bekend in Nederland als burgermaatschappij.

& Triantafilou, 2012). Hierin speelt de afstemming van processen en de relaties tussen organisaties een belangrijke rol. Ook Koppejan en Klijn (2004) bevestigen dit beeld (Koppejan, 2012). Zij concluderen in hun onderzoek dat de processen van NPG zich veel meer laten karakteriseren door samenwerking dan door competitie. Het doel is complexe en beleidsoverschrijdende problemen te overwinnen en de toenemende beleidsimpasses op te lossen. Ook andere studies, die zich concentreren op het besluitvormingsproces (en de hervormingen daarin), laten zien dat samenwerking steeds meer gepromoot wordt i.p.v. competitie tussen overheidsinstellingen (uit (Torfing & Triantafilou, 2012) door OECD 2009; Torfing et al, 2012).

De focus richt zich veel meer op onderhandeling tussen publieke autoriteiten op verschillende niveaus. Het richt zich op het bevorderen van de interactie tussen publieke en private actoren door het formeren van netwerken, vennootschappen en relationele contracten. Het doel van de samenwerking is het verenigen van publieke en private bronnen en ze door onderhandelde interactie, georganiseerd leren en gezamenlijk eigenaarschap nieuwe oplossingen te laten formuleren voor bestaande beleidsproblemen (Torfing & Triantafilou, 2012). Deze gedeelde belangen zouden het probleemoplossend vermogen kunnen vergroten, en innovatieve oplossingen kunnen realiseren uit (Torfing & Triantafilou, 2012) door (Macmillan & Cain, 2006).

Volgens Torfing & Triantafilou vinden we aan de outputzijde van het model het aanbieden van openbare diensten, verbod- en gebodsbepalingen, toestemming en gezaghebbende regels. Maar worden er ook indicaties gevonden die erop wijzen dat er nieuwe instrumenten van regeren worden ingezet en ontwikkeld om het probleemoplossend vermogen van private stakeholders te vergroten (Uit (Torfing & Triantafilou, 2012) door: Salamon 2002; OECD 2011b).

Naast de meer traditionele constitutionele en politieke verantwoordingsmechanismen, zien Torfing & Triantafilou ook een gevarieerd aanbod ontstaan van verantwoordingsprocedures die zowel benedenwaarts, bovenwaarts en horizontaal georganiseerd zijn. Zo worden volgens hen top-downverantwoordingsystemen verrijkt door horizontale peerreviewsystemen en publieke verantwoording c.q. verantwoordelijkheid gegeven aan burgers en stakeholders. Ook wijzen zij op het onderzoek van Moynihan uit 2008. Die stelt dat de ambitie om agentschappen en publieke werknemers te controleren uitgebreid wordt met de ambitie om de interne motivatie van publieke werknemers te vergroten door doelen te meten die zinvol zijn in de ogen van publieke werknemers en de ambitie te leren en te innoveren op basis van de dialoog (Torfing & Triantafilou, 2012).

2.7. Deelconclusie

CPA wordt gekenmerkt door top-downsturing (sterke mate van hiërarchie), gedomineerd door wetgeving en een strikte scheiding tussen politiek en ambtenaren (Lane, 1995) in (Brandsen & Honingh, 2013). Terwijl NPM gericht is op controle en het meten van output, wat plaatsvindt in een context van competitie en financiële discipline (Hood, 1991) in (Brandsen & Honingh, 2013). Osborne (2006) bekritiseerde NPM vooral om zijn intragovernmente focus in een meer plurale wereld en het gebruik van verouderde private managementtechnieken. Zijn studie liet zien dat NPM zich meer focust op service inputs en outputs dan op de serviceprocessen en uitkomsten (Osborne, 2006). Osborne (2006) stelde dan ook dat NPM een overgangsfase is van CPA naar NPG. Rhodes (1997) stelt dat de aard van de staat 'plural' is (meerdere wederzijds afhankelijke actoren dragen bij aan het leveren van publieke diensten) en pluralistisch (meerdere processen informeren het beleidsmakingssysteem). NPG laat zich volgens Rhodes (1997) dan ook veel meer kenmerken door een intergovernmentale focus. Daarbij richt NPG zich op het realiseren van stabiele interorganisationale relaties (Hudson, 2004). Waar vertrouwen en een continue dialoog (Torfing & Traintafilou, 2012) belangrijke onderdelen zijn van het proces. Eenvoudigweg omdat beleid steeds meer een uitkomst is van samenwerking (lees: netwerk) tussen burgers, publieke en private partijen (Osborne, 2006). Echter, ondanks dat er verschillende studies zijn die impliceren dat er sprake is van NPG-hervormingen, betekent dat volgens Torfing & Traintafilou, (2012) niet dat de voorgaande (CPA en NPM) volledig worden vervangen.

3. Wat is de invloed van de veranderingen in governance voor de ambtenaar?

3.1. De rol van de staat en de invloed op de vormgeving van de professional

Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat de staat een grote rol speelt in de vormgeving van de aard en de rol van beroepen. In de context van publiek management hebben meerdere studies het inzicht vergroot van het effect op professionalisme³ (Uit: (Brandsen & Honingh, 2013) door: (Pollitt, 2006); (Clarke & Newman, 2007); (Green, 2009).

De mate waarin de aard van het professionele werk verandert door de invloed van de staat, is afhankelijk van een complexe mix van factoren, zoals de macht en de status van een groep professionals binnen een organisatie, financiering en politieke interventies door de overheid (Evetts, 2011) in (Brandsen & Honingh, 2013). De staat heeft bepaalde publieke belangen en professionals nodig om deze belangen te kunnen realiseren. In de 20e eeuw hebben beroepen (bijv. leraren) die van belang waren voor de groei van de welvaartsstaat⁴ geleidelijk een proces doorgemaakt van institutionalisering. Met als gevolg dat deze beroepen ingebed zijn in organisaties in de publieke sector en deze directe of indirecte financiering vanuit de overheid ontvangen.

De gevolgen van deze institutionalisering is dat hervormingen door de staat direct van invloed zijn op een beroep. Professionals worden 'organisatieprofessionals' en onderworpen aan het bureaucratisch systeem en controle⁵. Algemeen wordt er verondersteld dat er sprake is van een toename van managementcontrole en daarmee logischerwijs ook de controle op de professional. Technische ontwikkelingen dragen daaraan bij. Zo zijn de methoden om te monitoren verbeterd en is er in de publieke sector een toename waar te nemen van professionele controleurs. Als gevolg hiervan kunnen resultaten steeds geraffineerder worden gemeten en zijn de gegevens toegankelijker (Carman, 2009) in (Brandsen & Honingh, 2013)⁶. Zo beargumenteren professionals dat een toename in controle invloed heeft op de prioriteiten in hun werk/activiteiten. Taken en resultaten, die minder meetbaar zijn, worden opzij geschoven voor die, die dat wel zijn. Niet voor niets ontstaat er eens in de zoveel tijd een discussie over de kern van het beroep en het werk van de professional daarin. Goede voorbeelden hiervan zijn de discussies in de zorg en de roep van verpleegkundige om meer tijd te kunnen besteden aan de patiënten (i.p.v. het invullen van formulieren)⁷.

Nu is het verlies van de autonomie van een professional niet alleen toe te schrijven aan de toename van controle. Zoals al eerder beschreven spelen ook andere ontwikkelingen in de samenleving hierin een rol. Maar veel van de studies concentreren zich op thema's rondom de effecten van toenemende managementcontrole en prestatiemetingen om op die manier de veranderende relaties aan te tonen

³ Opgemerkt dient te worden dat deze onderzoeken betrekking hebben op professionals en niet specifiek op ambtenaren. Ondanks dat er verschillende discussies zijn of dat de ambtenaar een professional is, wordt binnen dit onderzoek de ambtenaar als professional beschouwd. Er is onvoldoende onderzoek op het niveau van de ambtenaar en de relatie tussen de staat en dit is tevens de aanleiding van dit onderzoek.

⁴ Het betreft hier het continentale Europa, het Verenigd Koninkrijk, Canada en de Verenigde Staten (Brandsen & Honingh, 2013). De auteurs merken op dat erop andere plaatsen vergelijkbare ontwikkelingen zijn geweest, maar gaan daar verder niet op in.

⁵ Wilensky (1964) vat deze ontwikkeling samen in de term 'program professionals'.

⁶ Dat neemt niet weg dat andere auteurs terecht wijzen op de gevaren van resultaatmetingen. Het kan bijvoorbeeld leiden tot een simplificatie van een probleem. James Scott heeft bijvoorbeeld in zijn boek *Seeing Like a State* (Scott, 1998) beschreven, hoe staten hun samenlevingen naar een administratieve ordening proberen om te vormen, vaak vanuit de beste bedoelingen, maar met een vernietigende werking.

⁷ Een goed hiervan is het patiëntgericht werken.

tussen managers en de professionals in een intraorganisatorische context (Uit: (Brandsen & Honingh, 2013) door: (Exworthy & Halford, 1999); (Muzio & Kirkpatrick, 2011).

Om de discussie over professionalisme te reduceren tot een strijd tussen professionals en managers over issues van controle is te beperkt. Sterker nog: het zet de discussie en de conceptualisering van professionalisme op een dood spoor. Dit is dan ook de reden dat professionalisme gezien dient te worden als een 'multi-layered' concept (Brandsen, Honingh & Helderman, 2010) (p.3).

Zo is maatschappelijke dienstverlening niet simpelweg meer de uitkomst van centraal gestuurd beleid, maar komt het product tot stand door interacties binnen complexe netwerken van overheden, private partijen en burgers (Osborne, 2010). Dat zorgt ervoor dat er een extra dimensie bijkomt voor professionals op de werkvloer. Namelijk één van een interorganisatorische samenwerking. Deze samenwerking tussen verschillende beroepen en organisaties kan leiden tot weerstand, verspreide controle en een constante ambiguïteit over de doelen en de standaarden die hiervoor worden gebruikt (Adler, Kwon, and Heckscher, 2008) in (Brandsen & Honingh, 2013). Het is niet ondenkbaar dat dit de aard van het werk van een professional beïnvloedt.

De wijze waarop dit gebeurt wordt in de volgende paragraaf beschreven aan de hand van het artikel van (Brandsen & Honingh, 2013). Zij beschrijven:

3.2. De verandering in governancestijlen

Om het onderscheid te maken tussen de verschillende stijlen van governance en de geleidelijke veranderingen voor de professional wordt er gebruik gemaakt van het onderscheid van Osborne (2010). Het onderstaande model is de eerste theoretische conceptualisatie (Brandsen & Honingh, 2013). Het model dient gelezen te worden als een geleidelijke verandering van governancestijlen.

Tabel 3 Professionals and Three Subsequent Types of Governance (Brandsen & Honingh)

	Old Public Administration	New Public Management	New Public Governance
Expertise	Mystical knowledge	Rationalized knowledge	Dispersed knowledge
Community	Dominant professional community	Dominant organizational community	Dominant inter-organizational community
Basic of legitimacy	Professional standards	Organizational output and professional standards	Organizational output and professional standards and inter-organizational and communication skills
Autonomy	Structured by professional community	Contested within professional bureaucracy	Contested within collaborative network

3.2.1. Classic Public Administration (CPA)

Doordat taken, processen en de uitkomsten complex zijn, is het meten ervan lastig. Hierdoor behoudt de professional een zekere mate van discretionaire ruimte. Dit betekent dat de professionele standaarden van de professionele community dominant blijven (legitimiteit) binnen CPA. Als het lastig is voor een organisatie en voor managers om de resultaten te meten, blijft de kennis voor buitenstaanders in zekere mate mysterieus (expertise). Het onderscheid tussen de professionals en degenen die dat niet zijn, komt in deze context duidelijk naar voren. De controle door de organisatie verschuift dan ook van het meten van resultaten naar het beïnvloeden van de input. Een voorbeeld hiervan is het verminderen van het budget of het beperken van de toegang van klanten tot de publieke dienstverlening.

Deze situatie heeft ertoe geleid dat organisaties zich meer gaan focussen op het inzichtelijk maken van de organisatieprocessen en resultaten. Het artikel legt deze verandering uit aan de hand van de veranderingen in governance. De auteurs wijzen erop dat de veranderingen incrementeel van aard zijn. Het model en de veranderingen voor de professional in governance bewandelen de weg van geleidelijkheid. Stap voor stap verschuift het proces naar een systeem waarin andere waarden een rol gaan spelen of in ieder geval belangrijker worden.

3.2.2. New Public Management (NPM)

In de klassieke situatie staan professionals minder onder de controle van een organisatie. De verschuiving van governance zorgt voor een verminderde autonomie (Green, 2009) in (Brandsen & Honingh, 2013). De autonomie is in de klassieke situatie gebaseerd op de standaarden van de professionele community en kan op individueel niveau beheerd en gehandhaafd worden. Met de toevoeging van principes uit het NPM en daarmee een sterkere focus op de intraorganisatorische context leiden ertoe dat de standaarden van een organisatie dominanter worden. Een organisatie vergroot dus zijn grip op de professional.

Als de dominantie van de organisatie toeneemt, is het te beargumenteren dat de prioriteiten van de professional veranderen. Deze zijn meer afgestemd op de doelen van de organisatie. Hetzelfde geldt voor het principe van legitimiteit. Het handelen van een professional wordt minder legitiem als het volledig afwijkt van de doelen van een organisatie.

NPM laat zich kenmerken door een focus op uitkomsten, controle en resultaatmeting. Als de organisatie de grip vergroot op de professional, dan heeft dit gevolgen voor de discretionaire autonomie. In de gehanteerde definitie staat de discretionaire autonomie van een professional gelijk aan de mate waarin zij op individueel niveau het eigen handelen kunnen bepalen. Als prestaties gedetailleerd worden gemeten, dan verkleint dat de professionele autonomie en wordt de ruimte voor het professioneel oordeel beperkt. Het wordt in ieder geval lastiger om een afwijkend besluit te verantwoorden voor een professional. De professional is niet langer een alleenbeslisser. Kritiek van buiten de organisatie op het handelen van een professional staat gelijk aan kritiek op de organisatie. Met als gevolg dat niet alleen de reputatie van de professional op het spel staat, maar ook de kwaliteit van de organisatie als geheel.

Als kennis minder ondoorzichtig wordt en minder exclusief tot een groep professionals behoort, dan ontstaat opening voor standaardisatie en controle⁸. Als gevolg hiervan wordt de autonomie van een professional in hogere mate gestructureerd aan de hand van meetbare categorieën die gedefinieerd zijn *in* en *door* de organisatie. Het verschil tussen professionals en non-professionals vervaagt.

De mate waarin het tot conflict leidt binnen een organisatie, is afhankelijk van de sterkte van de groep professionals die er werkt. Een positieve of negatieve reactie op formalisatie is mede afhankelijk van het feit of werknemers in staat zijn om te gaan met de hervormingen of van de obstructieve aard van de werknemers (Adler & Borys, 1996) in (Brandsen & Honingh, 2013). Als formalisatie intrinsiek door medewerkers wordt ervaren als betekenisvol, dan kan dit een machtsstrijd voorkomen. Als de organisatie de juiste waarden prefereert boven andere waarden en dit als basis gebruikt voor het meten van resultaten dan zal er minder snel sprake zijn van conflict.

New Public Management en de hervormingen daarin gaan vooral over het afwegen van de zwaarte tussen verschillende doelen en aan welke doelen prioriteit wordt gegeven. Classic Public Administration gaat daarentegen veel meer over de fundamentele verschillen tussen sociale entiteiten en hun waardesystemen. De uitdaging voor de organisatie ligt in het vinden van de balans tussen de verschillende waarden die als eerlijk worden ervaren door degene die ze moeten uitdragen. Spanningen over verschillende waarden kunnen omslaan in conflicten, tenzij de sprake is van een grote mate van 'civic' kwaliteit van de organisatie (Brandsen, Dekker & Evers, 2010).

3.2.3. New Public Governance (NPG)

Binnen NPG verandert de context van de organisatie naar een interorganisationale context. Professionalisme is hierin gedefinieerd door de interactie van netwerken van organisaties (Brandsen & Honingh, 2013). De context verandert en daarmee ook de inhoud van een deel van het werk van een professional.

Het is niet alleen een uitwisseling van zinvolle doelen tussen de professional en de organisatie, zoals het geval is bij governancestijl NPM. Het wordt een proces waarin de professional functioneert in interactie met verschillende (soms) strijdende partijen (burgers, private en publieke partijen) met verschillende belangen. Een onderdeel van het werk richt zich hiermee op het aangaan en ontstaan van nieuwe sociale relaties en nieuwe netwerken, waarin mogelijk nieuwe community's worden gevormd. De kennis voor de oplossing van complexe (beleids)problemen is meer verspreid. Sterker nog: de definitie van het probleem wordt onderdeel van de discussie zelf. Als het speelveld complex en dynamisch is, dan kan de standaardmanier van werken en de doelen, die daarbij horen (op individueel niveau) worden uitgedaagd en (eventueel) worden betwist door de interactie met andere partijen. Voor het realiseren van kennis en legitimiteit gaan als gevolg van de interorganisationale context communicatie en vertrouwen een grotere rol spelen.

Noordegraaf (2007) stelt dan ook dat niet alleen de positie van de professional wordt betwist of uitgedaagd, maar ook de aard van de inhoudelijke taak. Deze discussie speelt niet alleen tussen professionele organisaties in de samenwerking in netwerken, maar ook bij de directe interactie tussen professional en de cliënt zelf.

⁸ Veel van de programma's gericht op vergroten van controle bevatten dan ook elementen als standaardisatie, formalisatie en controle door buitenstaanders of managers door bijvoorbeeld evaluatie (Detert & Polluck, 2008) in (Brandsen & Honingh, 2013).

4. De drie rollen van ambtenaren aan de hand Osborne (2010)

In de voorgaande hoofdstukken is geconcludeerd dat de veranderingen in governance geleidelijk plaatsvinden. Binnen dit hoofdstuk wordt gekeken wat de governancestijl betekent voor de rol van de ambtenaar. De relatie tussen governance en de rol van de ambtenaar wordt op basis van de indeling van Osborne (2010) beschreven.

4.1. Kenmerken van de uitvoerende ambtenaar: governancestijl Classic Public Administration (CPA)

Weber beschrijft in zijn studie *Wirtschaft und Gesellschaft* (1921) de kenmerken van de bureaucratie en de rol van de ambtenaren die daarin werken. Weber beschrijft dat de groeiende complexiteit van de samenleving en de toenemende behoefte aan voorzieningen hogere eisen stelt aan het (kennis) apparaat in het openbaar bestuur. Dat vereist een meer permanente en grootschalige organisatie en een grotere focus op specialisatie in het overheidsapparaat. Daarmee is de bureaucratie ontstaan. 'Zij is als meest rationele organisatievorm het gepaste antwoord op de noden van de tijd' (Becker, 2007) (p.17).

Vakkennis speelt daarin een grote rol. Zo spreekt Weber (1921, p.126, 554, 831) over 'Fachqualifikation' (expertkennis) in (Becker, 2007). Ambtenaren bekleden hun functie op basis van professionaliteit in een bureaucratie, die grotendeels bestaat uit een opsplitsing naar gespecificeerde functies. Inhoudelijke competenties vormen de basis voor het verloop van de carrière van een ambtenaar. Een hogere plaats binnen de hiërarchie van de bureaucratie hangt samen met de mate van zakelijke kennis van een ambtenaar. Hoe meer kennis, des te hoger is de plaats op de ladder. Het formele karakter van de bureaucratische gezagsverhoudingen hangt dan ook samen met de nadruk op kennis. Gezag op basis van kennis komt tot stand alleen bij een onpersoonlijke orde.

Het formele rationele karakter van de bureaucratie komt (mede) tot uiting in heldere, formele en voor iedereen inzichtelijke procedures. Snelheid is daarbij van ondergeschikt belang. Formele rationaliteit (correcte berekening, zowel juridisch als boekhoudkundig) is belangrijker dan materiële rationaliteit (snel realiseren van bepaalde doelen) in (Becker, 2007). Maar om deze taak correct uit te voeren dient de ambtenaar in bezit te zijn van deskundigheid en gespecialiseerde vakkennis. Het belang van besluitvorming op basis van regels, procedures en wetgeving komt ook tot uiting in het begrip neutraliteit. Volgens Weber is een goede ambtenaar een neutrale, waardenvrije ambtenaar (Hupe, 1992). Zo beschrijft (De Vries, 1997) (p.211) het begrip neutraliteit⁹ als: 'onacht welke beslissing door politici wordt genomen, en ongeacht of ambtenaren het inhoudelijk eens zijn met de beslissing, voeren de ambtenaren de beslissing loyaal uit'. Het begrip blijft dus dicht bij de Weberiaanse gezagsgetrouwheid. Van oudsher is de rol van ambtenaren sterk afgeleid van de relatie met de politiek (hierin speelt hiërarchie een belangrijke rol). De ambtenaar is een regelmaker en uitvoerder, maar ook vervangbaar, neutraal en loyaal. De bureaucratie zorgt zo voor regelmaat en orde. Gelijke gevallen worden op dezelfde manier behandeld. Hierdoor is de bureaucratie voorspelbaar, maar bovenal betrouwbaar.

Onderzoek van De Vries uit 1997 bevestigt - in ieder geval toentertijd - het beeld dat de Weberiaanse rolopvatting in de dagelijkse praktijk nog steeds een belangrijke rol speelt. Een ruime meerderheid

⁹ "De nadruk op procedures heeft ook als oorzaak dat de bureaucratie neutraal moet zijn. Regels gelden zonder aanzien des persoons; van speciale privileges of uitzonderingen is geen sprake. Een ambtenaar kan zich deze neutraliteit permitteren omdat hij geen eigenaar is van het geld dat hij uitgeeft. De middelen zijn in handen van de macht waaraan het apparaat rechtstreeks is gekoppeld" (Becker 2007, p 23.)

van gemeenteambtenaren en lokale politici bevestigen het beeld dat ambtenaren zo neutraal mogelijk beleid voorbereiden en uitvoeren (De Vries, 1997). Onderzoek door (Van den Heuvel, Huberts & Verberk, 2002) naar waardeoriëntaties en integriteitsopvattingen bevestigen het beeld van de resultaten van De Vries (1997). 'Deskundigheid' wordt door veel ambtenaren als zeer belangrijk voor het eigen functioneren beschouwd, op enige afstand gevolgd door 'eerlijkheid', 'doelmatigheid', 'rechtmatigheid' en 'dienstbaarheid'. Ook hierin komt dus een beeld naar voren van oriëntatie op vrij klassieke 'Weberiaanse' principes.

De ruimte voor een uitvoerende (contact)ambtenaar is in het Weberiaanse paradigma sterk beperkt door regels. Ideaaltypisch zou het gedrag van een ambtenaar regelgeleid zijn. Empirisch onderzoek naar 'street level bureaucrats' toont aan dat in de praktijk het gedrag van een uitvoerende ambtenaar vaak niet in overeenstemming is met de bestaande regels (Lipsky, 1980). Ambtenaren creëren een eigen uitvoeringspraktijk om het werk beheersbaar te houden. Verschillende onderzoeken tonen aan dat ambtenaren vaak over discretionaire ruimte (beleidsvrijheid) beschikken om invulling te geven aan beleid (zie o.a. Kaufman 1960; Hartman en Levi 1973; Piven 1972; Lipsky 1977 en 1980). Zo beschrijft Henk Wagenaar (2004) in zijn artikel het werk van een uitvoerende ambtenaar die werkzaam is voor de Immigratie en Naturalisatie dienst. Hierin laat hij zien dat dat het strikt volgen van regels niet per definitie automatisme is. Hij stelt dat regels wel van belang zijn voor de wijze waarop het werk wordt gedaan, maar het werk niet leiden. Het is aannemelijk dat het voor veel van de uitvoerende ambtenaren in soortgelijke posities een zelfde soort handelwijze laten zien.

Ringeling (1978; p. 208) stelt het volgende over beleidsvrijheid: 'De uitvoering van beleid is het terrein waar het openbaar bestuur en burgers elkaar direct ontmoeten: daar vindt de feitelijke toedeling van waarden plaats'. Een uitvoerende ambtenaar heeft in het proces de ruimte om keuzes te maken om op een bepaalde wijze te handelen of juist het handelen achterwege te laten.

Hertogh (2000b) deed onderzoek naar de meeste gevraagde competenties van ambtenaren in personeelsadvertenties (drie meetmomenten: 1980, 1988 en 1998). In zijn model beschouwt hij de klassieke ambtenaar (in zijn indeling genaamd: de Neo-Weberiaan) de burger als onderdaan. Het middel is hierbij dwang met nadruk op gezag. De analyse van Hertogh (2000b) laat ook zien dat de beelden van goed bestuur in beweging zijn. In zijn analyse - die veel weg heeft van de indeling van Osborne (2010) - is er sprake van duidelijke opmars waarneembaar in de vacatures naar een meer zakelijke ambtenaar. De analyse van Hertogh (2000b) laat zien dat een begrip als klantgerichtheid een steeds grotere rol gaat spelen in het dagelijkse werk van een ambtenaar. In 1988 komt het begrip nog niet voor, terwijl het in 1998 in de 'top tien' van de functie-eisen staat in personeelsadvertenties. Deze ontwikkeling is deels terug te herleiden tot de opkomst van de governancestijl NPM.

4.2. Kenmerken van de ambtenaar: governancestijl New Public Management (NPM)

NPM is gericht op controle en het meten van output, wat plaatsvindt in een context van competitie en financiële discipline (Hood, 1991) in (Brandsen & Honingh, 2013). Doordat de invloed van de organisatie toeneemt en zich niet beperkt tot de controle over de input, maar ook sterker stuurt op resultaten, veranderen de prioriteiten van het werk van een ambtenaar. Iets wat terug te zien is in de theorieën rondom de rolopvatting van de ambtenaar.

Parallel aan de opkomst van het NPM met de nadruk op zakelijkheid en doelgerichtheid, wordt er door meerdere auteurs gesproken over een andere rolopvatting. (Bovens et al, 2001)(p. 193)

noemen in dat kader vijf elementen die voor het managen van publieke organisaties van belang zijn, en die in meer of mindere mate haaks staan op het traditionele Weberiaanse model namelijk:

- publiek ondernemerschap (e.g. een goede ambtenaar moet risico's niet uit de weg gaan),
- resultaatgerichtheid (effectiviteit),
- bedrijfsmatig werken (efficiency),
- concurrentie ,
- en klantgerichtheid.

Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, 2004) spreekt in hun fors model over de resultaatgerichte ambtenaar. Hertogh benoemt deze rol al in 2000 als de rol van koopman. Waarbij waarden als klantgericht en kosten efficiënt werken belangrijk zijn. Hans Buurma (1988) beschreef integraal management en de zakelijke ambtenaar. Hij volgt daarmee de lijn van denken uit de New Public Management waarbij (Osborne & Gaebler, 1992) de ambtenaar willen zien als een resultaatgericht type dat 'ondernemend' optreedt en dus initiatiefrijk is, onconventioneel, en klantgericht (zie ook Schneider & Teske, 1994). De zakelijke ambtenaar laat zich dus kenmerken door het nemen van initiatief en functioneert meer als publieke entrepreneur. Volgens Korsten en Noordegraaf (1995) communiceert de zakelijke ambtenaar anders dan de neutrale Weberiaanse ambtenaar. De ambtenaar ziet de burger vooral als klant. De invloed van de governancestijl NPM is duidelijk te herkennen in de theorievorming. Woorden als resultaten, klantgerichtheid, effectiviteit en efficiëntie, zakelijkheid en publieke entrepreneur passen bij de stroming van het NPM waarin de overheid meer als bedrijf wil functioneren.

Ondanks felle kritiek van tegenstanders (zie hoofdstuk NPM §2.4) blijven elementen vanuit NPM bestaan in de dagelijkse praktijk. Hetgeen ook geconcludeerd wordt in het proefschrift van de rationaliteit van de klantgerichte overheid (Hoogewout, 2010). Hierin toont Hoogewout aan dat er met name bij de analyse van de uitvoeringspraktijk wel degelijk veranderingen optreden in instituties. De duurzame veranderingen ontstaan geleidelijk omdat bestaande instituties zich in eerste instantie niet makkelijk laten veranderen. Maar hij stelt dat een deel van de veranderingen stand blijven te houden en zich vormen tot (nieuwe) duurzame instituties. Hij stelt dan ook dat het klantdenken een breed gedragen sociaal arrangement is, dat wordt toegepast door gemeenten in hun dienstverlening aan individuele burgers en bedrijven (Hoogewout, 2010).

Zoals we zagen in §3.3 in Tabel 3 Professionals and Three Subsequent Types of Governance (Brandsen & Honingh, 2013) komen de (nieuwe) kenmerken van ambtenaren - benoemd door de verschillende auteurs - naast de bestaande professionele standaarden¹⁰. Resultaten, klantgerichtheid en bedrijfsmatig werken spelen een grotere rol in het dagelijkse werk van de ambtenaar. Hierin is dus de dominantie van de overheid goed zichtbaar, die sinds de opkomst van het NPM (eind jaren '80 en begin jaren '90 van de vorige eeuw) andere eisen stelt aan het ambtelijke apparaat. De invloed van de professionele community neemt af en de organisatie community wordt (meer) dominant. De autonomie van de ambtenaar wordt meer gestructureerd aan de hand van de organisatiedoelen. De hervormingen vanuit het NPM en de sterke controle op resultaten en prestatiemetingen, (die o.a.

¹⁰ De professionele standaarden (deskundigheid, loyaliteit, neutraliteit, etc) zoals geformuleerd door Weber spelen nog steeds een rol in de dagelijkse praktijk van een ambtenaar.

door technische ontwikkelingen tot in detail kunnen worden gemeten) dragen bij aan het verlies van de autonomie van een ambtenaar¹¹ (zie ook Green, 2009) in (Brandsen & Honingh, 2013).

Veel van de veranderingen spelen zich af tussen de organisatie en de ambtenaar. Daarmee zijn de veranderingen grotendeels intraorganisatieel van aard. Echter sinds de opkomst van de governancestijl NPG, krijgt de ambtenaar te maken met nog een extra dimensie in het werk namelijk één die interorganisatieel van aard is.

4.3. Kenmerken van de ambtenaar: governancestijl New Public Governance (NPG)

Binnen de (wetenschappelijke) literatuur is er vooral aandacht geweest voor de effecten van New Public Management op de positie van de ambtenaar. Minder aandacht is er geweest voor de effecten van New Public Governance en de positie van de ambtenaar.

Sociale diensten ontstaan meer en meer door samenwerking tussen verschillende actoren: overheidsdiensten, maatschappelijke organisaties, marktpartijen, burgers. Daarmee werkt de ambtenaar steeds vaker in een interorganisatieel netwerk i.p.v. binnen een enkele organisatie. Hierdoor ontstaat interactie tussen verschillende beroepen. Kennis daarentegen is steeds meer verspreid. In die zin wordt de ambtenaar in dit complexe speelveld afhankelijker van andere partijen.

Daar waar in de jaren '90 vooral de focus lag op management zien we in het huidige discours een prominente plaats weggelegd voor samenwerking. Managementcompetenties, gericht op het intern beheren van de processen met als doel de gewenste diensten aan te bieden, worden vervangen door competenties als overleg, samenwerking, coördinatie en netwerking (Steen, 2012).

Zo spreekt de WRR (2012) over een cultuuromslag van Weber 1.0 naar Weber 3.0. De strategie van beleidsmaker verandert van efficiëntie naar zelfverantwoordelijkheid. Om de complexe samenleving te bedienen, zal de structuur binnen overheidsorganisaties moeten veranderen van verticale lijnen naar horizontale verbindingen. Waarbij binnen de beleidscyclus een grote rol is weggelegd is voor de samenleving (voor zowel burgers, publieke en private partijen). Dit betekent dat de samenbindende waarden niet meer bestaan uit vertrouwen in de elite maar zich verplaatsen naar vertrouwen in burgers. Interne communicatie binnen de organisatie verandert van top-down naar bottom-up. Ambtenaren zullen veel meer als verbinders functioneren dan als 'superieure' uitvoerders. De staf daarentegen bestaat uit oplossingsmakelaars en niet meer uit functionele specialisten. De stijl verandert naar het accepteren van risico door achteraf te corrigeren i.p.v. het voorkómen van fouten (met de bijbehorende risicoafwijzing) aan het begin van het proces.

Ook zij benadrukken - net zoals de WRR in 2012 en het NPG - dat sturingsmechanismen meer horizontaal van karakter zijn. Zij wijzen dan ook op het toenemende belang van samenwerking in beleidsketens en maatschappelijke netwerken. De overheid zal daarbij nieuwe relaties aan moeten gaan met publieke en private partijen en tussen publieke partijen onderling (Breed & Hopman, 2009) in (Noordegraaf, Mulders & Bos, 2012). Het speelveld verandert. Gemeenten zijn daarbij steeds meer onderdeel van regionale samenwerkingsverbanden (Cachet et al., 2009) in (Noordegraaf, Mulders & Bos, 2012).

¹¹ Al zal men ook kunnen beargumenteren dat de noodzaak tot gedecentraliseerde besluitvorming en autonomie (kenmerkend voor NPM) in het voordeel zijn van de autonomie van een professional.

Als overheid en ambtenaar moet je volgens Wesseling, Kokx en Kock kunnen opereren in een veld met andere spelers en accepteren dat de overheid minder de 'baas' is (Wesseling, Kokx & Kock, 2009). Al in 2006 wijst de Commissie Bovens er op dat oplossingen ook afkomstig kunnen zijn van andere maatschappelijke organisaties. De overheid pakt in dit geheel de rol van regisseur (denk bijvoorbeeld aan het lokale veiligheidsbeleid of aan Jeugdzorg). De ambtenaar functioneert hierin als opdrachtgever en integraal denker (Noordegraaf, Mulders & Bos, 2012). Daarin tegen vraagt het participeren in netwerken om kennisdeling. Dat betekent volgens Wallage (2005) het vermogen om te kunnen gaan met tegenstrijdige verwachtingen en schurende rolopvattingen.

Het leggen van 'connecties' en het 'verbinden' van verschillende partijen behoort dan ook tot de kwaliteiten van de ambtenaar in de toekomst (Noordegraaf, Mulders & Bos, 2012). Deze verandering vindt niet alleen extern plaats. Intern is meer samenwerking tussen verschillende afdelingen, zeker in het geval van gemeenten steeds meer gewenst en noodzakelijk¹². Net zoals bij het NPG speelt daarin de continue dialoog met de omgeving een belangrijke rol. Wettelijke voorgeschreven inspraakprocedures en sectorale gevoelde verantwoordelijkheden worden daarbij van ondergeschikt belang (Noordegraaf, Mulders & Bos, 2012). In de analyse van Noordegraaf e.a. vraagt dat om meer integraal denken en handelen (Noordegraaf, Mulders & Bos, 2012). De ambtenaar zal slimme verbindingen moeten leggen die verder reiken dan de eigen grenzen van de organisatie en de eigen sector (Noordegraaf, Mulders & Bos, 2012). Complexe vraagstukken (zoals milieu, veiligheid, armoede of jeugd) vereisen samenwerking tussen verschillende bestuursniveaus en tussen publieke, semipublieke en andere actoren. Deze maatschappelijke problemen vallen niet binnen één beleidsniveau en niet binnen één beleidssector en zullen zonder samenwerking en coördinatie tussen ambtenaren en zonder overleg met derden, niet worden opgelost (Steen, 2012). Men kan hier een toename zien in de invloed van de dominantie van de interorganisationale community.

Samenvattend bestaan de verschillende rollen uit de volgende kenmerken:

Tabel 4 Ideaaltypische rolopvatting ambtenaar aan de hand van de governancestijl

Typering	CPA	NPM	NPG
Rolopvatting	Specialist	Publieke ondernemer	Generalist
Beïnvloeding van manier van werken	Politiek	Prestatiemetingen	Samenwerkende partijen.
Middel	Middel is dwang.	Middel is ruil/concurrentie.	Middel is communicatie/overleg.
Persoonlijke doel uitvoering gemeentelijk beleid	Nauwgezet uitvoeren van beleid	Efficiëntie	Verbinden van burgers en publieke en private partijen.
Werkwijze gemeente	Probleemeigenaarschap	Bedrijfsmatige overheid	Spil in maatschappelijke netwerken
Overweging bij besluitvorming	Voorkomen willekeur	Het behalen van resultaat	Draagvlak samenwerkende partners

¹² Denk bijvoorbeeld aan de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeente (Deze verandering bestaat grotendeels uit 1 plan, voor 1 gezin door 1 regisseur). Dat vergt samenwerking tussen verschillende disciplines binnen een gemeente (namelijk afdeling Wmo, WWB en Jeugd en Gezin).

4.4. Deelconclusie

Er is sprake van een toename van fragmentatie voor bronnen van legitimiteit in het handelen van ambtenaren. Maar tegelijkertijd ook van een opeenstapeling van professionele eisen die worden gesteld aan de ambtenaar. De autonomie en daarmee het persoonlijk oordeel van de ambtenaar is onderhevig aan de professionele bureaucratie en kunnen worden betwist door de samenwerkende partners.

In het kader van dit onderzoek bestaat de onderzoekseenheid uit uitvoerende ambtenaren, waarvan wordt verondersteld dat zij te maken hebben met burgers, fungeren in een organisatiecontext, die zich laat kenmerken door resultaten en prestatiemetingen (intraorganisatiecontext) en die fungeert in een context waarin afstemming plaatsvindt met partijen van buitenaf (interorganisatiecontext).

De afgelopen jaren is er interessant onderzoek gedaan naar de effecten van hervormingen vanuit NPM en de wijze waarop het de ambtenaar beïnvloedt. Maar de wijze waarop de effecten van NPG de positie van de ambtenaar beïnvloeden, daarover is nog weinig bekend. Hetzelfde geldt voor de dynamiek van het contact tussen interprofessionals (bijvoorbeeld een WWB-ambtenaar en een professional van Jeugdzorg) en het effect daarvan op de professionele autonomie en legitimiteit. Hetzelfde geldt voor professionals (in deze context dus ambtenaren) die functioneren als verschillende logica's van de governancestijlen samenvallen en mogelijk conflicteren. Verschillende governancestijlen bestaan naast elkaar en daarmee ook verschillende waardesystemen.

5. Methodologisch kader

5.1. Inleiding

Het praktijkgericht onderzoek wordt uitgevoerd op drie verschillende afdelingen bij een drietal gemeenten in de provincie Gelderland. Het betreft de afdelingen Wet Maatschappelijke ondersteuning, Wet Werk en Bijstand en Burgerzaken van de gemeenten Druten, Beuningen en Lingewaard. De onderzoekseenheid bestaat uit uitvoerende ambtenaren.

5.2. Onderzoekseenheden

5.2.1. Keuze Gemeenten

Er zijn binnen dit onderzoek twee middelgrote gemeenten en één kleine gemeente in de provincie Gelderland geselecteerd. Het CBS spreekt van een middelgrote gemeente als er sprake is van een inwonersaantal van tussen de 20.000 en 50.000. Door te kiezen voor gemeenten in dezelfde provincie en ongeveer van vergelijkbare grootte mag verwacht worden dat deze gemeenten goed vergelijkbaar zijn. De deelnemende gemeenten zijn:

Tabel 5 Aantal inwoners deelnemende gemeenten per 1-1-2013 (bron: CBS)

Gemeente	Aantal inwoners
Druten	18.203
Beuningen	25.324
Lingewaard	45.818

5.2.2. Keuze analyse niveau uitvoerende ambtenaren

Het analyseniveau richt zich op de uitvoerende ambtenaren bij de verschillende gemeenten. De veronderstelling is dat zij geconfronteerd worden met de drie verschillende governancestijlen. Uitvoerende ambtenaren zullen in de praktijk te maken hebben met de verschillende governancestijlen. De verwachting is dat zij continu keuzes moeten maken aan welke governance principes zij de meeste waarde hechten. Welke keuzes zij maken is interessant.

In het kader van dit onderzoek bestaat de onderzoekseenheid uit ambtenaren, die zowel te maken hebben met burgers, fungeren in een organisatiecontext, die zich laat kenmerken door resultaten en prestatiemetingen (intraorganisationale context) en die fungeren in een context waarin afstemming plaatsvindt met partijen van buitenaf (interorganisationale context).

5.2.3. Keuze Afdelingen

Uit de theoretische studie blijkt dat de governancestijl samenhangt met de veranderingen in de samenleving. De toenemende complexiteit van de samenleving en individualisering hebben geleid tot verandering in governance. Het is aannemelijk dat door een verschil in taken bij de verschillende afdelingen van gemeenten een andere vorm van governance kan worden waargenomen.

De keuze voor de afdelingen is gebaseerd op de taakinhoud om de drie vormen van governance te kunnen onderscheiden. De afdeling Burgerzaken heeft een sterk bedrijfsmatig, dienstverlenend karakter en de verwachting is dat met name de governancestijl NPM kan worden vastgesteld. De stijl CPA is naar verwachting het sterkst aanwezig bij de afdeling WWB, omdat de verhouding tot de

burger tot in detail in wetgeving is vastgelegd. Bij de afdeling Wmo is er sprake van een samenwerking met verschillende partijen, teneinde de burger van dienst te zijn en wordt daarmee een NPG-stijl verwacht.

De werkzaamheden en processen van de verschillende afdelingen zullen hieronder kort worden besproken. Er is bewust gekozen voor geen uitvoerige bespreking omdat vooral uit de empirische verzamelde gegevens zal moet blijken op welke wijze deze afdelingen functioneren. Pas dan zal ook duidelijk worden in welke mate een bepaalde governancestijl aanwezig is.

Afdeling Burgerzaken

Burgerzaken is binnen een gemeente belast met de publieke dienstverlening. Het betreft een loket voor inwoners van een gemeente, waar ze terecht kunnen voor persoonlijke zaken, die niet al te ingewikkeld zijn en vaak snel afgehandeld kunnen worden. Een ambtenaar houdt zich bezig met bijvoorbeeld verhuizingen, aangifte geboorte, rijbewijzen en een uittreksel uit het bevolkingsregister.

Afdeling WWB

Uitvoerende ambtenaren die zich bezighouden met de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand hebben in hun dagelijkse werkzaamheden veel contact met burgers. Het proces bestaat grotendeels uit het in kaart brengen van de situatie van een uitkeringsgerechtigde. De keuze voor de insteek van de begeleiding wordt gebaseerd op de huidige situatie waarin de uitkeringsgerechtigde zich bevindt.

Afdeling Wmo

De afdeling Wmo is belast met de uitvoering van de Wet Maatschappelijke ondersteuning. De ambtenaren krijgen in de uitvoering te maken met contact met burgers. In die zin dat er sprake is van een hulpvraag in termen van voorzieningen (denk daarbij bijvoorbeeld aan het installeren van traplift of het organiseren van hulp bij het huishouden).

5.3. Verantwoording onderzoeksmethode

Binnen het onderzoeksproces wordt gebruik gemaakt van drie verschillende onderzoeksmethoden namelijk documentenanalyse, een survey en semigestructureerde interviews.

Het analyseren van documenten wordt toegepast om het formele beleid vast te stellen om zodoende de verschillende data - verzameld uit de survey's en de interviews - mee te vergelijken en (mogelijk) te verklaren. Er is gekozen voor een survey om op snelle en kostenefficiënte wijze een zo groot mogelijke groep uitvoerende ambtenaren te bereiken. Doel van de survey is het inzichtelijk maken welke governancestijl ambtenaren het meest van toepassing vinden bij de uitvoering van hun taak. Tenslotte wordt gebruikgemaakt van semigestructureerde interviews om de resultaten van documentenanalyse en de survey voor te leggen aan individuele ambtenaren.

Het interview is het laatste onderdeel van het onderzoek en wordt ingezet meer diepgang in de resultaten te verkrijgen.

5.3.1. Documentenanalyse

De methode van documentenanalyse wordt toegepast als controlevariabele om de resultaten van de survey's en de interviews mee te vergelijken. Er zal hier gebruik worden gemaakt van beleidsnota's, coalitieprogramma's, teamplannen en organisatiefilosofie die verband houden met de werkwijze van het personeel en de organisatiedoelstellingen. Doel van de documentenanalyse is het systematisch analyseren van de verschillende governancestijlen en de mate waarin deze aanwezig zijn binnen een gemeente.

Codering

Het coderen van de beleidsdocumenten zal gebeuren aan de hand van drie fasen (Straus & Corbin, 1998). Volgens Heath & Cowley (2004) blijken de coderingssystemen van Straus en Corbin (1998) een goede werkwijze om informatie systematisch samen te vatten. In de eerste fase wordt gebruik gemaakt van open coderen. Strauss en Corbin beschrijven dit als een proces van afbreken, bestuderen, vergelijken, conceptualiseren en categoriseren (in Boeijs, 2005). De uitkomst van het open coderen is een boomdiagram (zie bijlage 2). Deze codering is een eerste verkenning van het begrippenkader. De codewoorden staan hierin symbool voor segmenten van de data.

Voor het opstellen van de boomdiagram is gebruik gemaakt van 'constructed codes'. Deze codes komen voort uit het literatuuronderzoek en gaan in dit onderzoek vooraf aan de stellingen en de interviews. Hierbij zijn 'sensitizing' concepten belangrijk. In dit onderzoek zijn dat de onderliggende principes van de governancestijlen CPA, NPM en NPG. Ondanks dat deze niet per definitie gebaseerd zijn op een samenhangend theoretisch of ideologisch raamwerk, zijn er wel principes te onderscheiden die kenmerkend zijn voor de verschillende governancestijlen. Deze onderliggende principes van de drie governancestijlen zijn de basis voor het analysekader om te onderzoeken in welke mate de verschillende governancestijlen aanwezig zijn binnen een gemeente.

De tweede fase van codering van de data in dit onderzoek (axiaal coderen) is gefocust op het formuleren van subcategorieën. Hier is voortgeborduurd op de indeling naar CPA, NPM en NPG. De wijze waarop het werk het meest wordt beïnvloed is gebaseerd op de literatuur zoals beschreven in het model van Brandsen & Honingh, (2013). De andere subcategorieën zijn: interactie met de burger, besluitvorming, rolopvatting van de ambtenaar en de wijze waarop de ambtenaar tegen zijn werkgever aankijkt. De laatste vier subcategorieën zijn gebaseerd op het onderzoek van Hertogh (2000b). Deze indeling naar rolopvatting van de ambtenaar is vergelijkbaar met de indeling van Osborne (2010).

Het doel van het formuleren van subcategorieën is het reduceren van de omvang van de data en het schrappen van minder belangrijke elementen. De tweede subcategorie geeft de mogelijkheid om de gemeente te analyseren op het individuele niveau van de medewerkers. Hoe wil de gemeente graag dat de medewerkers zich gedragen op de geformuleerde subcategorieën?

De laatste fase bestaat uit het selectief coderen. In deze fase worden de verzamelde data geïntegreerd en verbanden gelegd tussen categorieën. Volgens Strauss en Corbin (1998) ontstaat hierdoor de kerncategorie. Deze beschrijft en verklaart de verzamelde data uit de survey en de interviews. Het analysekader is na het opstellen getest op twee documenten om te kijken of alle relevante informatie eruit wordt gehaald. Tijdens het onderzoeksproces is er sprake van een constante vergelijking tussen de geformuleerde codes en de verzamelde data, met het operationaliseren van de verschillende variabelen als doel.

Keuze documenten

Het selecteren van de documenten is gebaseerd op gesprekken met leidinggevend en beleidsfunctionarissen van de afdelingen Burgerzaken, Wmo en WWB, allen werkend bij de drie geselecteerde gemeenten. Hierin wordt specifiek gevraagd bij alle drie de gemeenten naar dezelfde documenten. Namelijk teamplannen, coalitieprogramma, programmabegrotingen en de organisatie filosofie.

Analyse

De onderliggende principes van de drie governancestijlen en geformuleerde subcategorieën zijn de basis voor het analysekader om te onderzoeken in welke mate de verschillende governancestijlen aanwezig zijn binnen een gemeente en dan specifiek binnen de afdelingen Wmo, WWB en Burgerzaken. Met analyseren wordt bedoeld: [...] *de uiteenrafeling van de gegevens over een bepaald onderwerp in categorieën, het benoemen van deze categorieën met begrippen, en het aanbrengen en toetsen van relaties tussen de begrippen in het licht van de probleemstelling* [...] (Boeijs, 2005) (p.63).

Onderzoekspopulatie

De onderzoekspopulatie bestaat uit ambtenaren die werkzaam zijn in de uitvoering op de afdelingen Wmo, WWB en Burgerzaken van drie verschillende gemeenten namelijk; Beuningen, Druten en Lingewaard. Het gaat hier in totaal om 95 respondenten. Management, stafmedewerkers en beleidsfunctionarissen zijn geen onderdeel van de onderzoekspopulatie. De survey wordt uitsluitend voorgelegd aan ambtenaren die werkzaam zijn in de uitvoering.

Data verwerking en analyse

De onderzoeksdata, verkregen uit de survey's, worden niet verwerkt in een statistisch programma omdat binnen de survey geen sprake is van een constructie van schalen.

De data worden gebruikt om een eerste indruk te krijgen van welke governancestijl het meest van toepassing is in een functie bij de afdelingen Wmo, WWB en Burgerzaken. De onderzoeksdata van de survey's van de drie geselecteerde gemeenten geven informatie voor de daaropvolgende interviews.

De resultaten van de survey zullen worden berekend en worden gepresenteerd aan de hand van een rangorde. Bij de berekening van de rangorde wordt eerst gekeken naar de hoeveelheid respondenten die een uitspraak als eerste stijl hebben gekozen (meest van toepassing). Mochten hierin vergelijkbare scores naar boven komen dan wordt er gekeken naar de hoeveelheid respondenten die de uitspraak als tweede stijl hebben gerangschikt. De uitspraak die in het totaal het grootst is krijgt in deze situatie - een hogere plaats binnen de rangorde. De resultaten zullen worden gepresenteerd als het totaal van de drie onderzochte beroepsgroepen. Nuanceverschillen tussen gemeenten worden aangebracht in de conclusies door de empirische verzamelde gegevens vanuit de documentenanalyse en de interviews. De demografische variabelen zullen alleen gebruikt worden om inzicht te geven van de onderzochte onderzoekspopulatie. Verder zal hier geen gebruik van worden gemaakt bij de conclusies.

5.3.2. Survey

De survey wordt gebruikt voor het inzichtelijk maken van de mate waarin de drie governancestijlen van toepassing zijn in het werk van een ambtenaar. Aan de respondenten wordt gevraagd een rangorde aan te brengen, bestaande uit drie mogelijkheden, namelijk: 'meest van toepassing' (1), 'minder van toepassing' (2) en 'minst van toepassing' (3). De respondenten dienen dus een keuze te maken welke governancestijl zij het meest van toepassing vinden. Hierdoor kan er inzichtelijk worden gemaakt welke keuzes ambtenaren maken ten aanzien van de drie governancestijlen bij de afdelingen Wmo, WWB en Burgerzaken.

De survey is opgenomen in bijlage 4 en bestaat uit twee onderdelen. Het **eerste onderdeel** bestaat uit 6 vragen. Per vraag worden drie uitspraken gedaan die gerelateerd zijn aan één van de drie governancestijlen (CPA, NPM en NPG). Alle vragen toetsen verschillende dimensies. Hierna zal per vraag behandeld worden wat het doel is van de vraag en waarom er gekozen is voor de verschillende antwoorden.

Tabel 6 Vraag 1

Hoe verhoudt u zich in uw functie tot de burger?
Mijn relatie met de burgers wordt voornamelijk bepaald door wettelijke rechten en plichten.
Klantgericht, de burger is klant.
De burger is gelijkwaardig. Ik beschouw de burger als een samenwerkende partner.

Vraag 1 richt zich op de verhouding van de ambtenaar tot de burger in zijn of haar functie. De drie governancestijlen zijn een uiting van de wijze waarop een gemeente zich verhoudt tot zijn of haar omgeving (in Brandsen & Honingh, 2013). Hierin is sprake van een duidelijk onderscheid in de literatuur beschreven voor de kenmerken per governancestijl in de verhouding tot de burger. Op individueel niveau bestaat het uit drie kenmerken, namelijk: de burger als onderdaan (CPA), de burger als klant (NPM) en de burger als samenwerkende partner (NPG).

Tabel 7 Vraag 2

Op welke wijze wordt uw manier van het werken het sterkst beïnvloed?
Mijn manier van werken wordt beïnvloed door de politiek.
Mijn manier van werken wordt beïnvloed door de prestatiemetingen van de gemeente.
Mijn manier van werken wordt beïnvloed door de partijen waarmee ik samenwerk buiten de gemeente.

Vraag 2 is opgesteld om een uitspraak te kunnen doen op welke wijze het werk van een ambtenaar het meest wordt beïnvloed. In hoofdstuk 2.1 is er beschreven dat er binnen CPA sprake is van een strikte scheiding tussen ambtenarij en politiek. Hierin voert de ambtenaar zo neutraal mogelijk het beleid uit hoofdstuk 4.1. Daarom wordt er bij de eerste uitspraak verondersteld dat het werk van de ambtenaar het meest wordt beïnvloed door de politiek. In hoofdstuk 3.3.2. is de toename beschreven van de invloed van de organisatie, op de werkwijze van de ambtenaar (zie model Brandsen & Honingh: dominantie organisatie). Hierin wordt gesteld dat door o.a. een toename van technologische ontwikkelingen de gemeenten beter in staat zijn prestaties te meten.

In hoofdstukken 3.2 en 4.3 wordt verondersteld dat er sprake is van een verandering in governance naar NPG. Hierin is de ambtenaar steeds meer werkzaam in een interorganisatorische context. Het werk in de uitvoering van de ambtenaar zal meer beïnvloed worden door de interpersoonlijke verhoudingen binnen het netwerk. Dat betekent dat de ambtenaar steeds meer gezamenlijk met samenwerkende partijen zijn doelen vaststelt voor de uitvoering van het werk.

Tabel 8 Vraag 3

Welke rolopvatting bij de uitvoering van uw werk is op uw van toepassing?
Ik ben een specialist.
Ik ben een publieke ondernemer.
Ik ben een generalist.

Vraag 3 is opgesteld om uitspraak te doen over welke rolopvatting een ambtenaar het meest van toepassing vindt bij de uitvoering van het werk. In het klassieke beeld (CPA) is het volgens Weber niet het snel realiseren van doelen belangrijk maar het bereiken van formele rationaliteit (bijv. correcte toepassing van regels, wetgeving en procedures) in (Becker, 2007). Om de taak als ambtenaar correct uit te voeren is er een noodzaak tot gespecialiseerde vakkennis (zie hoofdstuk 4.1). Vandaar de term specialist. Binnen NPM laat de zakelijke ambtenaar zich kenmerken door het nemen van initiatief en functioneert dus meer als publieke ondernemer (zie hoofdstuk 4.2). NPG laat zich op individueel niveau kenmerken door het werken in interpersoonlijke netwerken; dit vereist van de ambtenaar meer kennis van andere beleidsterreinen, zowel intern als extern (zie hoofdstuk 4.3).

Tabel 9 Vraag 4

Welke overweging is het meest van toepassing in uw functie bij het nemen van een besluit?
Het voorkomen van willekeur.
Het behalen van resultaat.
Sprake is van draagvlak van de samenwerkende partners uit het netwerk.

Vraag 4 is opgesteld om een uitspraak te doen over welke governancestijl van toepassing is bij het nemen van een besluit. Door wetten en regels op te stellen voor het handelen van ambtenaren bij overheden, wordt rechtsgelijkheid en rechtszekerheid bevorderd en machtsmisbruik en willekeur voorkomen (zie hoofdstuk 2.1). Binnen CPA zien we dus een dominantie van wetgeving en zou de ambtenaar kunnen kiezen voor het voorkomen van willekeur door het strikt toepassen van de regels. NPM stelt dat de ambtenaar in kwestie veelal gericht is op het behalen van resultaat (effectiviteit) in hoofdstuk 4.2. Daarentegen is bij NPG draagvlak een belangrijke factor voor het creëren en behouden van vertrouwen in het interpersoonlijke netwerk van de ambtenaar (zie hoofdstukken 3.2.3 en 4.3).

Tabel 10 Vraag 5

Hoe ervaart u de werkwijze van de gemeente?
De gemeente stelt zich op als eerst verantwoordelijke voor het oplossen van een probleem.
De gemeente functioneert als een bedrijf.
De gemeente stelt zich op als een spil in maatschappelijke netwerken.

Vraag 5 is opgesteld om een uitspraak te doen over de wijze waarop ambtenaren de werkwijze van de gemeente ervaren. Van oudsher functioneerde de gemeente als eerste eigenaar voor de oplossing van problemen. Hetgeen hier dus wordt gedefinieerd als een kenmerk van CPA. Volgens de literatuur maakt NPM daarentegen gebruik van sturingsmechanismen die bij markten thuishoren. Veel van de hervormingen zijn dus gebaseerd op methoden uit het bedrijfsleven, die worden toegepast in overheids- en non profit organisaties (zie hoofdstuk 2.3). De overheid functioneert dus binnen NPM als bedrijf. Echter volgens Breed functioneert de overheid niet langer enkel en alleen als hiërarchische organisatie (CPA) of als privaat bedrijf (NPM), maar dient het vooral te functioneren als spil in maatschappelijke netwerken (Breed, 2007) (zie: Inleiding); in deze survey gedefinieerd als een kenmerk van NPG.

Tabel 11 Vraag 6

Wat is uw persoonlijke doel bij de uitvoering van het gemeentelijke beleid?
Het zo nauwgezet mogelijk uitvoeren van het beleid.
Efficiëntie. Wegen de kosten op tegen de baten.
Het verbinden van burgers en publieke en private partijen.

Vraag 6 is opgesteld om een uitspraak te doen over het persoonlijke doel van een ambtenaar bij de uitvoering van het gemeentelijke beleid. Binnen CPA laat zich kenmerkend door gezagsgetrouweheid aan de politiek. Dit betekent dat de ambtenaar die kiest voor deze governancestijl zo nauwgezet mogelijk het beleid probeert uit te voeren. In hoofdstuk 4.2 is beschreven dat de zakelijke ambtenaar zich bij de uitvoering laat kenmerken door efficiencyoverwegingen bij het inzetten van middelen. Als laatste is er bij NPG juist sprake van het verbinden van burgers en publieke en private partijen als oplossing voor complexe beleidsproblemen.

Het **tweede onderdeel** van de survey bevat enkele demografische variabelen bestaande uit opleidingsniveau, jaren in dienst bij de desbetreffende gemeente en leeftijd. Voor opleidingsniveau is gekozen omdat de geleidelijke veranderingen die optreden bij de verschillende governancestijlen in de theorie leiden tot een toename van professionele behoeftigheden. Het kan zijn dat ambtenaren met een hogere opleiding hier beter mee om kunnen gaan dan ambtenaren met een lagere opleiding en eerder verbanden leggen tussen de verschillende governancestijlen. Er is gekozen voor leeftijd omdat het een mogelijke verklaring is voor de mate van veranderingsbereidheid. Jaren in dienst van de gemeente geeft extra inzicht voor de analyse van de resultaten. Eventueel zou het erop kunnen duiden dat ambtenaren die lang in dienst zijn bij een gemeente een duidelijke verandering waarnemen in de dominantie van één van drie governancestijlen.

Data verzameling

Het benaderen van de respondenten is bij de gemeente Lingewaard gebeurd in overleg met de leidinggevenden van de afdelingen WWB, Wmo en Burgerzaken. Hier is toestemming gevraagd om het onderzoek uit te zetten bij de verschillende afdelingen. Om de respondenten te benaderen van de andere deelnemende gemeenten is gebruik gemaakt van het netwerk van de oud gemeentesecretaris van Druten. Hierin zijn de gemeentesecretarissen van Druten, Zevenaar, Wijchen en Beuningen rechtstreeks benaderd. Uiteindelijk hebben de gemeenten Druten, Beuningen en Lingewaard besloten mee te werken aan het onderzoek.

Bij de gemeente Druten zijn de survey's rechtstreeks verstuurd naar de gemeentesecretaris en deze heeft de survey verspreid bij de desbetreffende afdelingen. Bij de gemeente Beuningen is via de gemeentesecretaris uiteindelijk een gesprek geweest met een personeelsfunctionaris. In overleg is besloten om de lijsten te verspreiden via de desbetreffende personeelsfunctionaris.

Dataverwerking en analyse

De onderzoeksdata, verkregen uit de survey's, zullen niet worden verwerkt in een statistisch programma omdat binnen deze onderzoekswijze niet gekozen is voor een constructie van schalen. De data worden gebruikt om een eerste indruk te krijgen van welke governancestijl het meest van toepassing is in een functie bij de afdelingen Wmo, WWB en Burgerzaken. De onderzoeksdata van de survey's van de drie geselecteerde gemeenten geven informatie voor de daaropvolgende interviews. De survey is semigestructureerd, zodat ingespeeld kan worden op de informatie die de respondenten geven (Emans, 2002).

5.3.3. Interviews

De interviews zijn gebaseerd op de topiclijst. Deze topiclijst bestaat uit de volgende vragen:

1. Regels, procedures en wetgeving
2. Beleid
3. Resultaten
4. Samenwerking

Een semigestructureerd interview wordt gekenmerkt door enkele vastgestelde open vragen die door middel van doorvragen verder worden uitgediept (Emans, 2002). Voorbeelden hiervan zijn: 'Kunt u iets vertellen over...' en 'Wat vindt u van...'. Bij de survey ligt de focus op het achterhalen van de mening, de beleving en de ervaring van de respondenten.

Dataverzameling en analyse

De data worden verzameld op basis van tien diepte-interviews met ambtenaren, werkzaam bij de verschillende afdelingen van de drie gemeenten. Bij de uitnodiging van het interview is alleen globaal informatie over het onderzoek verstrekt. Het doel daarvan is dat respondenten zich niet kunnen voorbereiden en om daarmee dus spontane en valide antwoorden te verkrijgen (Patton, 2002). Het begin van het interview staat in het teken van een korte introductie. Deze introductie zal overal op de exact zelfde wijze worden gedaan. De introductie staat ook in het teken van kennismaking, vertrouwensbevordering en het creëren van duidelijkheid over de wederzijdse verwachtingen (Emans, 2002). Er zal bewust gekozen voor een neutrale houding, om een zo'n compleet mogelijk beeld te krijgen van de mening, ervaring en beleving van de respondent ten aanzien van de verschillende governancestijlen. Er wordt daarnaast gedurende het interview specifiek aandacht besteed aan het doorvragen op uitspraken en evalueren van antwoorden (Emans, 2002). Ter

voorbereiding van het interview zijn de beschikbaar gestelde documenten geanalyseerd in relatie tot de verschillende governancestijlen.

De verzamelde data worden gecodeerd en verwerkt aan de hand van de codeboom (zie bijlage 2). Uiteindelijk worden de meest representatieve citaten per interview weergegeven en wordt er bij de resultaten een samenvatting gegeven van de gevonden resultaten uit de interviews. In dit onderzoek betreft dat de wijze waarop ambtenaren omgaan met de verschillende governancestijlen bij de uitvoering van het werk. Om de interviews te coderen wordt er als volgt te werk gegaan: De eerste fase betreft het doorlezen van alle interviews en het selecteren van relevante passages met de centrale onderzoeksvraag als sturende factor. Daarna wordt er voor de geselecteerde passages inductief gecodeerd door het toekennen van open codes. Hierin is sprake van een iteratief proces waarin het selecteren en coderen van de passages beschouwd wordt als een zoekproces, waarbij de verschillende handelingen herhaald worden. Vervolgens worden de gecodeerde passages opnieuw gecodeerd op basis van de codeboom (zie bijlage 2). Het doel van deze deductieve codeerprocedure is de gecodeerde passages te categoriseren naargelang de verschillende deelthema's gerelateerd worden aan de drie governancestijlen. De overgebleven codes worden beoordeeld of ze van toegevoegde waarde zijn voor het beantwoorden van één van de deelvragen. Als dit het geval is wordt de passage gecodeerd met 'relevante aanvulling en opmerkingen'. De interviews zijn integraal uitgewerkt, maar zullen niet worden opgenomen in deze scriptie uit overwegingen van bescherming van de bronnen en het tegengaan van oneigenlijk gebruik door derden.

Betrouwbaarheid en validiteit van de gekozen onderzoeksmethodes.

Volgens Maso en Smaling (1998) wordt de validiteit van het onderzoek bepaald door de afwezigheid van systematische vertekeningen van het onderwerp van onderzoek. Of anders geformuleerd: validiteit zegt iets over de solide opzet van het onderzoek en betrouwbaarheid zegt iets over de solide uitvoering van het onderzoek. Daarom zal er eerst ingegaan worden op welke wijze de betrouwbaarheid van het onderzoek wordt gewaarborgd. Daarna wordt de validiteit van het onderzoek beschreven.

Betrouwbaarheid

Om de interne betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten is er gekozen voor data-triangulatie. Specifiek is sprake van triangulatie van onderzoeksmethoden door het gebruik van bestaande gegevens (documenten), survey's en interviews (Braster, 2000). In het meest positieve geval zou het gebruik van meerdere bronnen moeten leiden tot convergentie; [...] de conclusies van de verschillende benaderingen moeten in dezelfde richting wijzen[...] (Braster, 2000, (p.65). Als dit gebeurt, versterkt het de gevonden resultaten. Verschillende meetmethoden kunnen bovendien de dekking van een verschijnsel vergroten, wat zorgt voor de validiteit van een onderzoek ('t Hart, Boeije en Hox, 2005).

Een belangrijk kenmerk van kwalitatief onderzoek is dat de statistische betrouwbaarheid vaak niet hoog is en lastig is om te toetsen (Baarda & De Goede, 2005). Om de intersubjectiviteit te vergroten zal er gebruik worden gemaakt van deskundigen om keuzes en processen van dataverwerking door te spreken. Idealiter zou er een tweede onafhankelijke onderzoeker bij het onderzoek worden betrokken. Dit is echter in dit onderzoek niet mogelijk. Externe betrouwbaarheid duidt op de herhaalbaarheid van het onderzoek. Hiervoor is getracht zo uitvoerig mogelijk de gehanteerde onderzoeksmethoden te beschrijven.

Validiteit

De interne validiteit bestaat bij kwalitatief onderzoek uit de mate waarin de methoden en technieken, toegepast bij het onderzoek, ervoor zorgen dat de resultaten en de conclusies ook werkelijk het beoogde verschijnsel beschrijven (Willems & Van Zwieten, 2009). Om de ervaringen, belevenis en meningen van ambtenaren met de verschillende governancestijlen te onderzoeken, is er gekozen voor semigestructureerde interviews. Doel van de interviews is het achterhalen wat er werkelijk speelt bij de respondenten, iets wat bij kwantitatief onderzoek moeilijk te bewerkstelligen is (Patton, 2002). Om de interne validiteit verder te vergroten zullen respondenten de gelegenheid krijgen om commentaar te leveren op de voorlopige resultaten om zodoende vertekening tegen te gaan.

De mate van externe validiteit binnen kwalitatief onderzoek is afhankelijk van de generaliseerbaarheid of verplaatsbaarheid van de gevonden conclusies naar andere situaties, personen, verschijnselen en tijdstippen dan die van het onderzoek (Willems & Van Zwieten, 2009). Om de externe validiteit van het onderzoek te vergroten is er doelbewust gekozen voor de onderzoeksgroep 'uitvoerende ambtenaren'. Bij de samplingstrategie is er gekozen voor twee afdelingen waarin verondersteld wordt dat alle drie de governancestijlen aanwezig zijn, namelijk de afdelingen die belast zijn met de uitvoering van de WWB en de uitvoering van de Wmo. Bij de afdeling Burgerzaken is er de veronderstelling dat er sprake is van twee governancestijlen namelijk CPA en NPM. De setting van het onderzoek is bij alle respondenten hetzelfde. Alle respondenten zijn werkzaam bij een gemeente van vergelijkbare grootte.

De validiteit van de onderzoeksresultaten kan beïnvloed worden door de vraagstelling en de interviewer (Emans, 2002). De vraagstelling is getracht zo neutraal mogelijk te houden (zie topiclijst). Voor het realiseren van volledige antwoorden zal er tijdens het interview getracht worden zoveel mogelijk door te vragen. Tijdens het interview zal er sprake zijn van constant samenvatten van antwoorden om te achterhalen of de antwoorden goed zijn begrepen. Verder zal er tijdens het interview getracht worden om een vertrouwelijke sfeer te creëren en een neutrale, objectieve houding aan te houden (Patton, 2002). Bij de gemeente Lingewaard ben ik zelf werkzaam. Tijdens interviews daar wordt specifiek vermeld dat ik in de rol van onderzoeker zit en niet in de rol van collega.

6. Resultaten

Het hoofdstuk resultaten begint met de analyse van beleidsdocumenten, daarna zal er dieper worden ingegaan op de resultaten van de survey. Het hoofdstuk resultaten wordt afgesloten met de gegevens verzameld tijdens de interviews.

Tabel 12 *Resultaten respons Survey totaal*

	Totale groep werkzaam bij drie deelnemende gemeenten	Totale respons
Aantal respondenten	95	49

In totaal hebben 49 respondenten de survey ingevuld van de 95 respondenten werkzaam bij de verschillende afdelingen. Wat neerkomt op een totale respons van 51,6%.

Tabel 13 *Respons Survey per afdeling*

	Gemeente Beuningen	Gemeente Druten	Gemeente Lingewaard.
Burgerzaken	42,8%	70%	20,8%
WWB	62,5%	40%	85,7%
Wmo	40%	50%	83,3%

Bij de gemeente Druten hebben 7 van de 10 respondenten de survey ingevuld wat uitkomt op respons van 70%. Het team Samenleving bestaat uit zes Wmo-consulenten en vijf werkconsulenten. Bij de afdeling Wmo is er door 3 van de 6 respondenten de survey ingevuld. Wat neerkomt op een respons van 50%. Bij de afdeling WWB is door 2 van de 5 respondenten de survey ingevuld wat uitkomt op een respons van 40%.

In Beuningen hebben van de 7 personen die werkzaam zijn bij de afdeling Burgerzaken 3 respondenten de survey ingevuld wat neerkomt op een respons van 42,8%. Bij de afdeling Wmo zijn in totaal 5 mensen werkzaam en daarvan hebben er 2 respondenten de survey ingevuld. Wat neerkomt op een percentage van 40%. Bij de afdeling WWB zijn er in totaal 8 mensen werkzaam. Hiervan hebben er 5 respondenten de survey ingevuld. Wat neerkomt op een percentage van 62,5%.

Bij de gemeente Lingewaard zijn er op Burgerzaken in totaal 24 mensen werkzaam hiervan hebben vijf respondenten de survey ingevuld. Wat neerkomt op een respons 20,8%. Bij de afdeling WWB zijn 14 mensen werkzaam hiervan hebben de 12 respondenten de survey ingevuld. Wat neerkomt op een percentage van 85,7%. Bij de Wmo zijn in totaal 14 mensen werkzaam hiervan hebben 10 respondenten de lijst ingevuld. Wat neerkomt op een percentage van 83,3%.

6.1. Resultaten documenten analyse

De resultaten van de documentenanalyse zijn op hoofdlijnen geanalyseerd aan de hand van het model op bijlage 2. Hierin zijn codes aangebracht en daarna gecategoriseerd. Hierbij is nog specifiek gelet op uitspraken over de wijze waarop medewerkers verwacht worden te functioneren, de beleidsdoelen vanuit de politiek en de organisatiedoelstellingen.

Bij de gemeente Beuningen bleek dat er geen teamplannen aanwezig zijn in de organisatie. De P&O adviseur heeft daarover verklaard dat ze op weg naar zelfsturende teams. Hierdoor verandert de

structuur van de organisatie en is er besloten geen teamplannen te formuleren voor 2014. Om toch een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de organisatie is gebruik gemaakt van het coalitieprogramma (2014- 2018), programmabegroting (2014) en de organisatievisie. Vooral de organisatie is zeer up to date en beschrijft waar de organisatie zich naar toe wil begeven. In de gemeente Lingewaard waren bij alle beleidsdocumenten aanwezig, behalve de organisatie filosofie. Deze bleek niet up to date te zijn. Daarom is er besloten geen gebruik te maken van het document om geen verkeerd beeld te schetsen van de werkelijkheid. In de gemeente Druten was sprake van dezelfde problematiek. Ook hier bleek de organisatie filosofie niet ver genoeg ontwikkeld te zijn.

6.1.1. Beuningen

Coalitieprogramma

Beleidsdoel

We zien vanuit de politiek een kentering plaatsvinden bij de doelstellingen. Waarbij samenwerking tussen burgers en private en publieke partijen centraal staat. *Van de verzorgende en bepalende gemeente, willen wij de komende jaren een omslag maken naar een gemeente die enerzijds vooral die zaken regelt die inwoners niet zelf kunnen organiseren en anderzijds de samenleving faciliteert om zaken zelf te regelen. De kracht van de samenleving - van inwoners, verenigingen, organisaties en bedrijven – moet ruimte krijgen (p7).* De rol van de gemeente verandert daarbij van allesbepalend naar een van de spelers. *De gemeente is niet meer de allesbepalende partij maar wordt steeds duidelijker één van de spelers die samen met andere partijen de netwerksamenleving moet gaan vormgeven. Op het sociale domein zal dit als eerste zijn beslag krijgen (p. 7).* En: *Deze taken gaan we niet alleen uitvoeren maar met een keten van professionals en maatschappelijke organisaties. We gaan uit van de kracht van de samenleving. Het herijken van verantwoordelijkheden tussen inwoners, maatschappelijk middenveld en gemeente staat de komende jaren centraal (p.7).*

Programma begroting 2014

Afdeling Burgerzaken

Beleidsdoel is: *Een goede dienstverlening aan de inwoners van Beuningen blijft voor onze gemeente een leidend principe (p.99).* Door: *De gemeente verbetert de dienstverlening door een betere telefonische bereikbaarheid, een snelle en adequate doorverwijzing, waarbij de meest gestelde vragen direct worden beantwoord. De openingstijden en inloopmogelijkheden van gemeenten worden beperkt; de digitale mogelijkheden om met de gemeente in contact te zijn nemen toe p. (p.99).* Samenwerking met externe partijen wordt niet benoemd. Niet in de coalitieprogramma als bij de programmabegroting.

Organisatievisie

De organisatie verandert van een hiërarchische gestuurde organisatie naar meer zelfsturende teams. Hierdoor zijn er voor 2014 geen teamplannen gemaakt. Wel is er sprake van een organisatie visie. Hiervan lezen we terug dat de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat onder druk staat. Om maatschappelijke voorzieningen overeind te houden, vind de gemeente Druten dat overheden beter moeten gaan samenwerken. En meer afstemmen met maatschappelijke organisaties en instellingen (p.2). En: *'Wij zijn niet meer de allesbepalende lokale overheid maar worden steeds duidelijker één van de spelers die samen met andere partijen de netwerksamenleving moeten gaan vormgeven. Elk van die partijen heeft een stukje van de puzzel. De uitdaging waarvoor we staan is, om samen de complete plaat van onze samenleving te leggen' (p.2).* Daarnaast zien we ten aanzien van de eigen rol

nog een aantal opmerkingen: *Samenwerken gaat over horizontaal in plaats van verticaal. Wij zullen vaker gaan optreden als gelijkwaardige partner in plaats van overheid. En: Natuurlijk blijft de gemeente ook wel overheid. De overheid heeft bevoegdheden die zullen blijven. De overheid stelt nog steeds regels, kan handhaven, neemt besluiten. Een goede balans vinden tussen deze aspecten wordt onze uitdaging.*

Ten aanzien van de medewerkers wordt er het volgende benoemd: *Medewerkers die deskundig zijn en die goede dienstverlening en resultaat boeken belangrijk vinden. En: Resultaatgerichtheid is al in ons beleid verankerd maar kunnen we nog versterken in onze praktijk. En: We gaan uit van de kracht van de samenleving. Verbreden en versterken ons samenwerken door het leggen van nieuwe verbindingen (p. 10). En: Ons gevoel voor verantwoordelijkheid en betrouwbaarheid willen we versterken door meer ondernemend te worden: door verantwoordelijkheid te nemen voor ons werk, uitdagingen aan te gaan en altijd uit te kunnen leggen welke afwegingen daarbij zijn gemaakt. Lef is daarbij nodig (p.9 -10).*

Afdeling WWB

Beleidsdoel is iedereen actief te laten participeren aan de samenleving (p.52). Daarnaast wordt er gestuurd op mensen aan het werk te helpen en mensen aan het werk houden (p.52). Hierbij willen ze bij de procedure op een efficiënter en effectiever vaststellen het recht op uitkering/voorzieningen vaststellen (p.52). Dit zal worden gedaan aan de hand van De DPS-matrix, een instrument om de kansen en risico's van de dienstverlening aan een specifieke klant in kaart te brengen, zal prominenter worden ingezet tijdens de aanvraagprocedure. Dit draagt bij aan een snellere afhandeling van aanvragen levensonderhoud (p.52). In de samenwerking ziet er als volgt uit: *In samenwerking met de regio zetten wij in op de bestrijding van werkloosheid in het algemeen en jeugdwerkloosheid in het bijzonder, waarbij versterking van het Jongerenloket, verbetering van de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt en het creëren van kansen, bijvoorbeeld door samen te werken met uitzendbureaus uitgangspunten zijn (p.52).*

Afdeling Wmo

De gemeente zal bij de afdeling Wmo vanuit de politiek blijven sturen op de eigen kracht van mensen zo is te lezen in de programmabegroting 2014 Beuningen. *Mensen hebben een eigen verantwoordelijkheid. Daarom staat niet het beschikbaar stellen van voorzieningen maar het **gezamenlijk** zoeken naar een oplossing centraal. De situatie van de burger/hulpvrager is het uitgangspunt. De oplossing kan liggen in het eigen netwerk van de burger, in een algemene voorziening, een collectieve voorziening en/of in een individuele voorziening. Er wordt pas een individuele voorziening verstrekt, als algemene voorzieningen en collectieve voorzieningen niet toereikend zijn (p.48).* Ten aanzien van de samenwerking met externe partijen geeft de politiek aan: *In overleg met maatschappelijke organisaties brengen wij meer samenhang tussen individuele en collectieve (gemeentelijke) voorzieningen en algemene voorzieningen van maatschappelijke organisaties. Zo nodig worden nieuwe algemene of collectieve voorzieningen ontwikkeld (p.48).*

6.1.2. Lingewaard

Coalitieprogramma

Algemeen beleidsdoel: *Die gemeente maken we samen! Inwoners, verenigingen, bedrijven en maatschappelijke organisaties (p.2).*

Afdeling Burgerzaken

De politiek zegt het volgende over de afdeling Burgerzaken: *Een goede dienstverlening is in hoge mate bepalend voor de manier waarop de burger de gemeentelijke overheid ervaart. Binnen de gemeentelijke organisatie werken wij aan een vraaggerichte houding en cultuur, primair gericht op de behoeften en wensen van de burger (p.86-87).* Beleidsdoel van de afdeling Burgerzaken is het optimaliseren van een klantgerichte dienstverlening (Teamplan, 2014, p.5). Hier worden een aantal middelen ingezet die voornamelijk te maken hebben met effectiviteit en efficiëntie.

Zo is er sprake van digitaliseringsslag voor de afdeling met als doel de klanttevredenheid te verhogen en de kosten (efficiëntie) te laten dalen (teamplan 2014, p.12). Het betreft hier de afhandeling van eenvoudige (meer gestandaardiseerde) eenvoudige vragen. Een voorbeeld hiervan is een paspoortaanvraag. Meervoudige complexe vragen daarvan wordt getracht de kwaliteit te waarborgen door afspraken te maken tussen front-officie (Burgerzaken) en back-office (andere afdelingen binnen de gemeente Lingewaard). Er is dus sprake van intern klant leveranciers relatie (contractmanagement). Het doel hiervan is het zodanig organiseren van het proces dat de vragen van burgers 'goed en in één keer' worden beantwoord (Teamplan, 2014, p.5). Achterliggende doel hiervan is het optimaliseren van de klantgerichte dienstverlening.

Er zijn een aantal prestatie –indicatoren die als meetbaar worden beschouwd. Namelijk de telefonische bereikbaarheid en de hoeveelheid afhandeling vragen door het klantcontactcentrum (teamplan, 2014, p.10).

Afdeling WWB

In het coalitie programma zien we de volgende doelstellingen: *Werken is een belangrijk middel om actief deel te nemen aan de samenleving. Wij begeleiden mensen, waar nodig, bij het vinden van een reguliere baan en spannen ons in om werkmogelijkheden te vinden voor mensen voor wie een reguliere baan (nog) een brug te ver is (p.36).*

In het team plan (2014) is het volgende beleidsdoel gesteld. *de burgers stimuleren en/of begeleiden naar eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid. Zodat zij zelfstandig kunnen deelnemen aan de samenleving. Op het gebied van inkomen en werk worden de burgers ondersteund en gestimuleerd weer actief te kunnen zijn op de arbeidsmarkt (p.3).* Dit gebeurt door binnen en buiten de organisatie meer afstemming en samenwerking te zoeken (p.4). Hier spelen woorden als efficiëntie dienstverlening (p.7) en gastvrij door klantvriendelijkheid een rol.

Afdeling Wmo

Op het gebied van Wmo worden onze burgers ondersteund in zoeken en vinden van eigen oplossingen en meer gebruik te maken van een eigen netwerk. Daar waar dit niet mogelijk is, zal ondersteuning vanuit de gemeente geboden worden. Dit gebeurt door binnen en buiten de organisatie meer afstemming en samenwerking te zoeken (p.4). Daarnaast zien we dat alle consulenten verantwoordelijk zijn voor een extra taak. Namelijk: *Alle consulenten hebben een extra taak waarvoor ze verantwoordelijk zijn. Dat kan in de vorm van proceseigenaarschap waarbij werkzaamheden waar een proces aanhangt worden bewaakt. Dit houdt in structureel overleg met de ketenpartners en werkafspraken maken, maar ook de vragen vanuit het team daarin bespreken (p.9).*

6.1.3. DruTen

Coalitieprogramma

Het coalitieprogramma geeft de volgende beleidsdoelen weer: *Wij durven 'los te laten' door zaken en verantwoordelijkheden uit handen te geven. In toenemende mate gaan wij wijk- en dorpsgericht*

werken (p. 5) en: In een vitale samenleving kunnen inwoners, bedrijven en verenigingen problemen beter en goedkoper oplossen dan de overheid. Onze dienstverlening is dan ook gericht op het ondersteunen van de samenleving (p.5). Samenwerking richt vooral op over in de komende jaren gefuseerd zal worden met andere gemeenten.

Afdeling Gemeentewinkel (Burgerzaken)

Beleidsdoel van het team is: *Het initiëren, faciliteren en ondersteunen van processen die bijdragen aan een optimale dienstverlening van de overheid in het algemeen en aan onze organisatie in het bijzonder (p.5). Goede informatie voorziening vormt het fundament van een goede dienstverlening aan onze burgers, bedrijven en ketenpartners (teamplan, p.11).* Ook bij het team gemeentewinkel wordt gestreefd naar zelfsturende teams (teamplan, p.14). Daarnaast zien we terug in het document dat bijna alle collega's hebben deelgenomen aan de cursus zaakgericht werken (teamplan, p.15).

Afdeling Samenleving (WWB en Wmo)

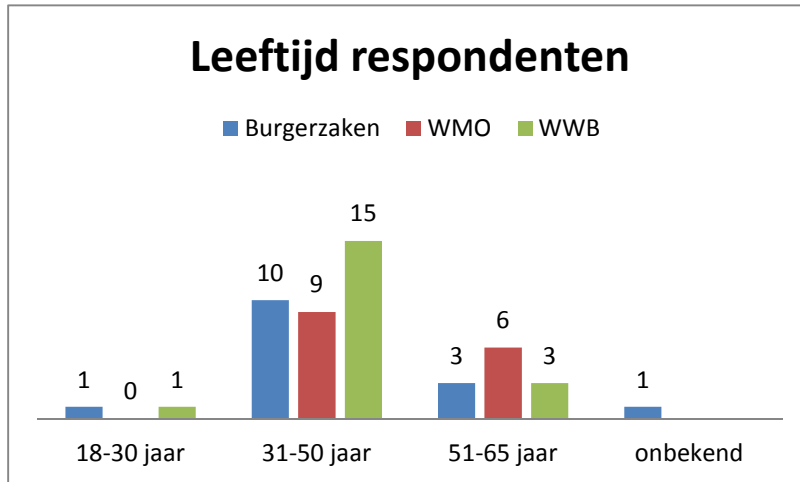
Uit het teamplan blijkt dat de WWB-consulenten verantwoordelijk zijn voor de uitstroom c.q. re-integratie van de cliënten uit de gemeentelijke uitkeringsbestanden (teamplan, p.6). Daarbij zijn ze verantwoordelijk voor de uitvoering van alle wetgeving omtrent de uitkering (teamplan, p.6). Verder zijn ze verantwoordelijk voor het netwerkoverleg met diverse partners: Jongerenloket, Woningstichting, Jeugdzorg, maatschappelijke werk, leerplicht (teamplan, p.7).

Uit het teamplan blijkt dat de Wmo-consulenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de wet. Deze hebben te maken inkomensondersteuning (bijv: bijzondere bijstand) en de Wet maatschappelijke ondersteuning. Daarnaast zijn ze verantwoordelijk voor het onderhouden contacten met externe ketenpartners dit zijn: Diaconie/kerk, SCIO, Woningbouwstichting, thuiszorginstellingen, SVB, Welzorg, Beenhakker, NIM, kasteel hof, Bijna huishuis, Thomashuis, CAK, gemeentelijke kredietbank Nijmegen, MEE, GGZ en Jeugdzorg, huisartsen, ergotherapeuten in ziekenhuizen en/of zorginstellingen en bewindvoerders. Iedere individuele consulent is voor een aantal externe organisaties contactpersoon (teamplan, p.20).

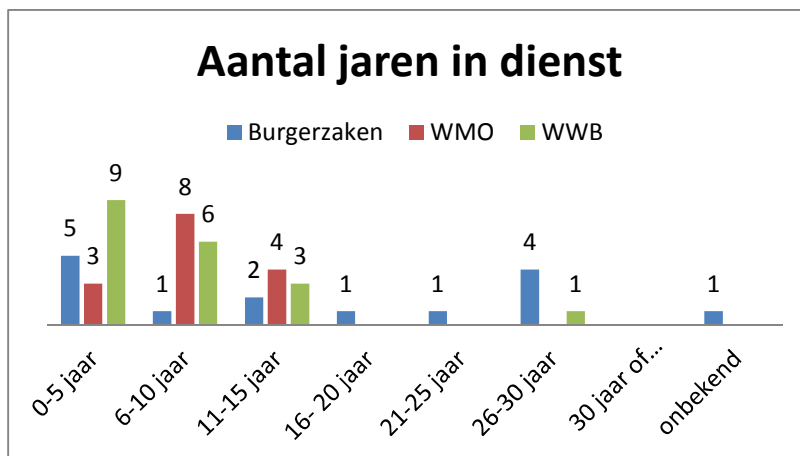
Als algemeen doel valt op dat er gekozen is voor een team dat zelfsturend is (teamplan, p.18). Doel daarbij is resultaatverantwoordelijk zijn, met zo min mogelijk hiërarchische sturing (teamplan, p.18). Daarbij wordt de verantwoordelijkheid door de organisatie zo laag mogelijk in de organisatie gelegd (teamplan, p.18) in termen van mandaat.

6.2. Demografische variabelen survey

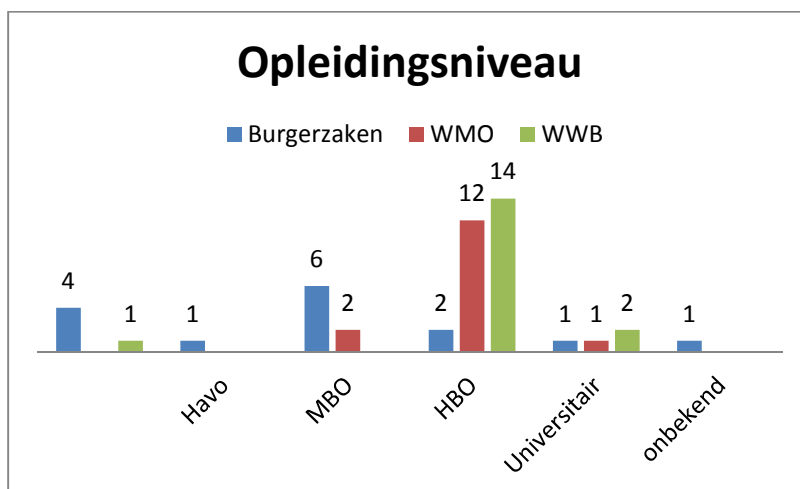
In bijlage 1 worden de demografische gegevens per respondent in een tabel weergegeven.



Figuur 1 Leeftijd respondenten



Figuur 2 Aantal jaren in dienst



Figuur 3 Opleidingsniveau

6.3. Resultaten survey

De resultaten van de survey worden per afdeling weergegeven. De afdelingen van de drie gemeenten zijn samengevoegd zoals beschreven in hoofdstuk 6.

6.3.1. Resultaten Burgerzaken

Tabel 14 Resultaten Burgerzaken vraag 1

	CPA 1	CPA 2	CPA 3	NPM 1	NPM 2	NPM 3	NPG 1	NPG 2	NPG 3
Lingewaard	4	1	0	1	4	0	0	0	5
Druten	1	1	5	5	2	0	1	4	2
Beuningen	0	1	2	3	0	0	0	2	1
Totaal	5	3	7	9	6	0	1	6	8

De stijl die het meest van toepassing is de klantgerichte houding. Als tweede stijl in de rangorde is er gekozen voor de verhouding tot de burger bepaald door wettelijke rechten en plichten. De stijl die als het minst van toepassing wordt gekozen is de verhouding tot de burger als samenwerkende partner.

Tabel 15 Resultaten Burgerzaken vraag 2

	CPA 1	CPA 2	CPA 3	NPM 1	NPM 2	NPM 3	NPG 1	NPG 2	NPG 3
Lingewaard	3	2	0	1	1	3	1	2	2
Druten	2	2	3	5	2	0	0	3	4
Beuningen	1	1	1	0	2	1	2	0	1
Totaal	6	5	4	6	5	4	3	5	7

De beïnvloeding van het werk door de politiek en de prestatiemetingen hebben een gelijke score. Deze zijn allebei de stijl die het meest van toepassing is. De stijl die als het minst van toepassing wordt gekozen is de invloed van de samenwerkende partijen buiten de gemeente.

Tabel 16 Resultaten Burgerzaken vraag 3

	CPA 1	CPA 2	CPA 3	NPM 1	NPM 2	NPM 3	NPG 1	NPG 2	NPG 3
Lingewaard	4	1	0	0	1	2	1	1	1
Druten	1	3	3	1	3	3	5	1	1
Beuningen	2	1	0	1	2	0	0	0	3
Totaal	7	5	3	2	6	5	6	2	5

De stijl die het meest van toepassing is de rolopvatting van specialist (CPA). Als tweede stijl in de rangorde is er gekozen voor de rolopvatting van generalist (NPG). De stijl die als het minst van toepassing wordt gekozen is de rol van publieke ondernemer (NPM).

Tabel 17 Resultaten Burgerzaken vraag 4

	CPA 1	CPA 2	CPA 3	NPM 1	NPM 2	NPM 3	NPG 1	NPG 2	NPG 3
Lingewaard	1	1	3	2	2	1	2	2	1
Druten	0	6	1	6	0	1	1	5	1
Beuningen	1	0	2	2	1	0	0	2	1
Totaal	2	7	6	10	3	2	3	9	3

De stijl die het meest van toepassing is het behalen van resultaat bij het nemen van een besluit (NPM). Als tweede stijl in de rangorde is er gekozen voor de samenwerkende partners uit het netwerk (NPG). De stijl die als het minst van toepassing wordt gekozen is het voorkomen van willekeur (CPA).

Tabel 18 Resultaten Burgerzaken vraag 5

	CPA 1	CPA 2	CPA 3	NPM 1	NPM 2	NPM 3	NPG 1	NPG 2	NPG 3
Lingewaard	3	0	2	1	1	3	1	4	0
Druten	2	1	4	4	1	2	1	5	1
Beuningen	0	0	3	0	3	0	3	0	0
Totaal	5	1	6	5	2	5	2	9	1

De stijl die het meest van toepassing is dat de overheid als bedrijf functioneert (NPM). Als tweede stijl in de rangorde is er gekozen voor de overheid die als eerste verantwoordelijke optreedt bij het oplossen van een probleem (CPA). De stijl die als het minst van toepassing wordt gekozen is de overheid die als spil in maatschappelijke netwerken functioneert (NPG), met de opmerking dat wel in totaal 9 mensen dat als tweede stijl kiezen.

Tabel 19 Resultaten Burgerzaken vraag 6

	CPA 1	CPA 2	CPA 3	NPM 1	NPM 2	NPM 3	NPG 1	NPG 2	NPG 3
Lingewaard	3	0	1	0	3	1	1	1	2
Druten	1	2	2	4	1	0	0	2	3
Beuningen	1	0	2	1	2	0	1	1	1
Totaal	5	2	5	5	5	1	2	4	6

De stijl die het meest van toepassing zijn de efficiëntie overwegen als persoonlijk doel bij de uitvoering van het gemeentelijke beleid (NPM). Als tweede stijl in de rangorde is er gekozen voor het zo nauwgezet mogelijk uitvoeren van het beleid (CPA). De stijl die als het minst van toepassing wordt gekozen is het verbinden van burgers en publieke en private partijen (NPG)

6.3.2. Resultaten survey WWB

Tabel 20 Resultaten WWB vraag 1

	CPA 1	CPA 2	CPA 3	NPM 1	NPM 2	NPM 3	NPG 1	NPG 2	NPG 3
Lingewaard	9	2	1	3	8	1	0	1	10
Druten	0	1	1	2	0	0	0	1	1
Beuningen	3	2	0	1	3	1	1	0	4
Totaal	12	5	2	6	11	2	1	2	15

De stijl die het meest van toepassing is de verhouding tot de burger bepaald wordt door wettelijke rechten en plichten (CPA). Als tweede stijl in de rangorde is er gekozen voor de klantgerichte houding (NPM). De stijl die als het minst van toepassing wordt gekozen is de burger als samenwerkende partner (NPG)

Tabel 21 Resultaten WWB vraag 2

	CPA 1	CPA 2	CPA 3	NPM 1	NPM 2	NPM 3	NPG 1	NPG 2	NPG 3
Lingewaard	6	6	0	6	3	3	0	3	9
Druten	2	0	0	0	1	1	0	1	1
Beuningen	3	2	0	0	2	3	2	1	2
Totaal	11	8	0	6	6	7	2	5	12

De stijl die het meest van toepassing is dat de manier van werken wordt beïnvloed door de politiek (CPA). Als tweede stijl in de rangorde is er gekozen voor dat het werk beïnvloed wordt door de prestatiemetingen van de gemeente (NPM). De stijl die als het minst van toepassing wordt gekozen is dat werk beïnvloed wordt door de partijen waarmee wordt samengewerkt buiten de gemeente (NPG).

Tabel 22 Resultaten WWB vraag 3

	CPA 1	CPA 2	CPA 3	NPM 1	NPM 2	NPM 3	NPG 1	NPG 2	NPG 3
Lingewaard	7	4	1	1	3	8	4	5	3
Druten	0	2	0	0	0	2	2	0	0
Beuningen	2	2	1	0	1	4	3	2	0
Totaal	9	8	2	1	4	14	9	7	3

De stijl die het meest van toepassing is de specialistisch rolopvatting (CPA). Als tweede stijl in de rangorde is er gekozen voor de generalistische rolopvatting (NPG). De stijl die als het minst van toepassing wordt gekozen is de rolopvatting van publieke ondernemer (NPM).

Tabel 23 Resultaten WWB vraag 4

	CPA 1	CPA 2	CPA 3	NPM 1	NPM 2	NPM 3	NPG 1	NPG 2	NPG 3
Lingewaard	3	5	4	8	4	0	1	5	6
Druten	0	0	2	2	0	0	0	2	0
Beuningen	1	2	2	4	1	0	0	2	3
Totaal	4	7	8	14	5	0	1	9	9

De stijl die het meest van toepassing is het behalen van resultaat (NPM). Als tweede stijl in de rangorde is er gekozen voor het voorkomen van willekeur (CPA). De stijl die het minst van toepassing is sprake van draagvlak van de samenwerkende partners (NPG)

Tabel 24 Resultaten WWB vraag 5

	CPA 1	CPA 2	CPA 3	NPM 1	NPM 2	NPM 3	NPG 1	NPG 2	NPG 3
Lingewaard	7	3	2	2	3	7	3	6	3
Druten	0	2	0	0	0	2	2	0	0
Beuningen	1	2	2	0	2	3	4	1	0
Totaal	8	7	4	2	5	12	9	7	3

De stijl die het meest van toepassing is dat de gemeente functioneert als een spil in maatschappelijke netwerken (NPG). Als tweede stijl in de rangorde is er gekozen voor dat de gemeente functioneert als eerst verantwoordelijke voor het oplossen van een probleem. De stijl die als het minst van toepassing wordt gekozen is dat de gemeente functioneert als een bedrijf.

Tabel 25 Resultaten WWB vraag 6

	CPA 1	CPA 2	CPA 3	NPM 1	NPM 2	NPM 3	NPG 1	NPG 2	NPG 3
Lingewaard	7	1	4	5	6	1	1	4	7
Druten	0	2	0	0	0	2	2	0	0
Beuningen	1	2	2	4	1	0	0	2	3
Totaal	8	5	6	9	7	3	3	6	10

De stijl die het meest van toepassing zijn efficiencyoverwegingen als persoonlijke doel bij de uitvoering van het gemeentelijke beleid (NPM). Als tweede stijl in de rangorde is er gekozen voor het zo nauwgezet mogelijk uitvoeren van gemeentelijke beleid (CPA). De stijl die als het minst van toepassing wordt gekozen is het verbinden van burgers en publieke en private partijen (NPG).

6.3.3. Resultaten survey Wmo

Tabel 26 Resultaten Wmo vraag 1

	CPA 1	CPA 2	CPA 3	NPM 1	NPM 2	NPM 3	NPG 1	NPG 2	NPG 3
Lingewaard	2	4	4	7	3	0	1	3	6
Druten	0	1	2	2	1	0	1	1	1
Beuningen	1	0	1	1	1	0	0	1	1
Totaal	3	5	7	10	5	0	2	5	8

De stijl die het meest van toepassing is de klantgerichte houding (NPM). Als tweede stijl in de rangorde is er gekozen voor dat de houding wordt bepaald door wettelijke rechten en plichten (CPA). De stijl die als het minst van toepassing wordt gekozen is de burger als samenwerkende partner (NPG)

Tabel 27 Resultaten Wmo vraag 2

	CPA 1	CPA 2	CPA 3	NPM 1	NPM 2	NPM 3	NPG 1	NPG 2	NPG 3
Lingewaard	6	2	2	1	4	5	3	4	3
Druten	2	0	1	1	1	1	0	2	1
Beuningen	1	0	1	1	1	0	1	1	0
Totaal	9	2	4	3	6	6	4	7	4

De stijl die het meest van toepassing is de manier van werken wordt beïnvloed door de politiek (CPA). Als tweede stijl in de rangorde is er gekozen voor de manier van werken wordt beïnvloed door de partijen waarmee ik samenwerk buiten de gemeente (NPG). De stijl die als het minst van toepassing wordt gekozen is de manier van werken wordt beïnvloed door de prestatie metingen van de gemeente (NPM).

Tabel 28 Resultaten Wmo vraag 3

	CPA 1	CPA 2	CPA 3	NPM 1	NPM 2	NPM 3	NPG 1	NPG 2	NPG 3
Lingewaard	6	4	0	0	2	8	4	4	2
Druten	0	3	0	0	0	3	3	0	0
Beuningen	2	0	0	0	1	1	0	1	1
Totaal	8	7	0	0	3	12	7	5	3

De stijl die het meest van toepassing is de rol opvatting van specialist (CPA). Als tweede stijl in de rangorde is er gekozen voor de rol opvatting van generalist (NPG). De stijl die als het minst van toepassing wordt gekozen is de rol opvatting van publieke ondernemer (NPM).

Tabel 29 Resultaten Wmo vraag 4

	CPA 1	CPA 2	CPA 3	NPM 1	NPM 2	NPM 3	NPG 1	NPG 2	NPG 3
Lingewaard	2	5	2	8	2	0	0	2	8
Druten	0	0	3	2	1	0	1	2	0
Beuningen	0	1	1	2	0	0	0	1	1
Totaal	2	6	6	12	3	0	1	5	9

1 respondent heeft geen van de stijlen als meest van toepassing genoemd.

De stijl die het meest van toepassing is het behalen van resultaat (NPM). Als tweede stijl in de rangorde is er gekozen voor het voorkomen van willekeur (CPA). De stijl die als het minst van toepassing wordt gekozen is het sprake van draagvlak van de samenwerkende partners uit het netwerk(NPG).

Tabel 30 Resultaten Wmo vraag 5

	CPA 1	CPA 2	CPA 3	NPM 1	NPM 2	NPM 3	NPG 1	NPG 2	NPG 3
Lingewaard	4	2	4	0	4	6	6	3	1
Druten	0	2	1	0	1	2	3	0	0
Beuningen	0	1	1	0	1	1	2	0	0
Totaal	4	5	6	0	6	9	11	3	1

De stijl die het meest van toepassing is dat de gemeente functioneert als spil in maatschappelijke netwerken (NPG). Als tweede stijl in de rangorde is er gekozen voor een gemeente die zich opstelt als eerste verantwoordelijke voor het oplossen van een probleem (CPA). De stijl die als het minst van toepassing wordt gekozen is een gemeente dat functioneert als een bedrijf (NPM)

Tabel 31 Resultaten Wmo vraag 6

	CPA 1	CPA 2	CPA 3	NPM 1	NPM 2	NPM 3	NPG 1	NPG 2	NPG 3
Lingewaard	4	4	1	2	2	5	3	3	3
Druten	0	2	1	0	1	2	3	0	0
Beuningen	0	1	1	1	1	0	1	0	1
Totaal	4	7	3	3	4	7	7	3	4

1 respondent heeft deze vraag niet ingevuld

De stijl die het meest van toepassing is het verbinden van burgers en publieke en private partijen (NPG). Als tweede stijl in de rangorde is er gekozen voor het zo nauwgezet mogelijk uitvoeren van beleid (CPA). De stijl die als het minst van toepassing wordt gekozen zijn efficiencyoverwegingen (NPM).

6.4. Resultaten interviews

Aan de hand van zeven dimensies zijn de resultaten van de interviews per afdeling als volgt omschreven:

- A. Werkwijze
- B. Regels, procedures en wetgeving
- C. Beleid
- D. Resultaten en resultaatsturing
- E. Formele afspraken en verantwoording resultaten
- F. Samenwerking
- G. Dilemma's

De gemeentelijke afdelingen zijn:

- Afdelingen Burgerzaken
- Afdelingen WWB
- Afdelingen Wmo

Deze resultaten worden daarna gepresenteerd in de vorm van antwoorden en reacties op de vragen van het semigestructureerde interview.

6.4.1. Afdelingen Burgerzaken

A. Werkwijze

Binnen alle drie de gemeenten zien we vergelijkbare werkzaamheden. Namelijk de afgifte van producten (bijvoorbeeld paspoort) en het afhandelen van telefonische vragen. Daarnaast is er een backoffice dat zich bezighoudt met up-to-date houden van het BRP-systeem (voorheen GBA-registratiesysteem).

Er zijn wel nuanceverschillen. In de gemeente Druten wordt er gewerkt met zelfsturende teams op een generalistische wijze: iedereen moet kennis hebben van alle zaken en alle posities binnen het team kunnen uitvoeren. Terwijl bij de gemeente Lingewaard en Beuningen taken veel meer opgesplitst zijn en iedereen zich voornamelijk bezighoudt met zijn eigen werkzaamheden.

B. Regels, procedures en wetgeving

Tijdens de gesprekken met de verschillende ambtenaren van Burgerzaken van de deelnemende gemeenten komt het beeld naar voren dat wetgeving een belangrijk onderdeel is van de werkzaamheden en dat afwijken niet of nauwelijks mogelijk is.

Het werk bestaat voornamelijk uit het toepassen van de wetten bij het leveren van producten aan burgers. Hier dient rekening te worden gehouden met de paspoortwet, rijbewijswet, de wet BRP (voorheen het GBA) en nog veel andere wetten die te maken hebben met privacy van burgers.

Volgens de geïnterviewden is afwijken van wetgeving niet mogelijk en vaak ook niet nodig:

[...] Wij werken volgens de regelgeving van de gemeente maar ook volgens de wet en we houden ons ook echt aan de regels. Ja, soms zijn er klanten die de regels van de gemeente en de wet niet begrijpen en dan leg je het wel uit, maar dit zijn de regels en ik kan er niet meer aan doen wat hier staat. Dan hebben ze niets te maken met de wet en ze willen dat je het NU regelt. Ja, soms is dat wel

*moeilijk*¹³[...]. Dit beeld wordt ook bevestigd door de geïnterviewden van de gemeente Beuningen en Druten.

Volgens de geïnterviewden van alle drie de deelnemende gemeenten is er weinig ruimte om af te wijken van wetgeving. Zo geeft de geïnterviewde van de gemeente Beuningen het volgende voorbeeld: [...] *Dat is te lastig met deze producten. Als ik besluit om iemand een rijbewijs te verstrekken aan iemand die eigenlijk een maatregel op zijn rijbewijs heeft staan, dan ga ik buiten de wetgeving om. Daar ga ik problemen mee krijgen, 100% zeker met justitie of wat dan ook. [...] maar er is gewoon een kader waar je niet doorheen kunt [...].*

C. Beleid

De invloed op het beleid is volgens de geïnterviewde van de gemeente Druten laag. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat beleid binnen de gemeentelijke organisatie vaak algemeen van karakter is. Daarnaast is er vaak sprake van weinig gemeentelijk beleid omdat wetgeving voornamelijk afkomstig is van de ministeries. Meestal zijn aanpassingen dan ook niet nodig omdat wetgeving duidelijk is. Uit het gesprek met de ambtenaar van Lingewaard komt geen helder beeld naar voren op welke wijze zij invloed kunnen uitoefenen op bestaand beleid. Het is niet onaannemelijk dat hier dezelfde principes van toepassing zijn als bij de gemeente Druten en Beuningen.

D. Resultaten en resultaatsturing

Uit de interviews en de eigen prioriteiten blijkt dat het resultaat bij de afdeling Burgerzaken gedefinieerd kan worden als: het realiseren van goede dienstverlening en een tevreden klant. De organisatiedoelstellingen zijn bij alle drie deelnemende gemeenten vergelijkbaar, namelijk dat de wachttijden niet te lang zijn in het gemeentehuis of aan de telefoon. Daarnaast dat alle vragen snel, inhoudelijk juist en het liefst in één keer (door dezelfde ambtenaar) worden afgehandeld. Tevens zijn alle deelnemende gemeenten aan het onderzoek bezig met het digitaliseren van de werkwijze. Zodat sommige eenvoudige producten (denk daarbij bijvoorbeeld aan het doorgeven van een verhuizing) afgehandeld kunnen worden via de website zonder dat burgers hiervoor naar het gemeentehuis moeten komen. In zekere mate wordt het werk van een ambtenaar bij Burgerzaken dus gestructureerd *in en door* de gemeentelijke organisatie.

Bij alle drie de deelnemende gemeenten vinden prestatiemetingen plaats. Dit komt bijvoorbeeld bij de gemeente Lingewaard tot uiting in het meten van de klantvriendelijkheid. De ambtenaar van de gemeente Beuningen verklaart in het interview dat veel van de baliediensten goed meetbaar zijn. Zij zegt daarover het volgende: [...] *Je hebt natuurlijk met bepaalde voorraden te maken, dat zijn alle producten die je verkoopt. Die zijn meetbaar. Ik kan zien hoeveel paspoorten ik verkoop, ik kan zien hoeveel huwelijken er gesloten worden. Dat is meetbaar. Maar dat geldt eigenlijk met alle balie diensten die je hebt. Daar kunnen wij managementcijfers voor uitdraaien. Op productniveau en noem maar op [...].* Resultaten worden gemeten. Maar dan vooral de output.

¹³ We zien hier ook het voorbeeld terugkomen van de claimende consument, zoals eerder besproken in de theorie.

E. Formele afspraken en verantwoording resultaten

Er is wel sprake van een omgeving waarin prestaties worden gemeten. Maar tijdens de gesprekken komt er geen hele duidelijke en sterke cultuur van verantwoording naar voren. Zo geeft de geïnterviewde van Beuningen aan dat het nog wel meevalt met afleggen van verantwoording over de te behalen resultaten. Volgens haar gaat het bij de functioneringsgesprekken vooral over de houding naar de klant, kennis van zaken en of er nog aan het huidige kennisniveau gewerkt moet worden. Ook in Druten geeft de geïnterviewde aan dat er geen formele afspraken worden gemaakt over de resultaten.

F. Samenwerking

Uit de interviews blijkt dat de interorganisatorische dimensie bij Burgerzaken een kleine rol speelt in de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Dit is vooral te verklaren vanuit het aard van het werk. Ze zijn vooral gericht op het helpen van burgers met vragen vanuit de eigen gemeente.

Volgens de geïnterviewden wordt er wel samengewerkt met de politie voor adrescontroles om zodoende het GBA-systeem up-to-date te houden. Veel andere samenwerkingsvormen komen niet naar voren tijdens de gesprekken met de verschillende medewerkers van de deelnemende gemeenten. De afhankelijkheid van andere partners buiten de gemeente wordt dan ook als laag ervaren. Zo stelt de geïnterviewde Burgerzaken uit Beuningen het volgende: *[...] Dat vind ik wel meevallen. Omdat als wij iets gaan doen, het meestal wel vrij goed te regelen is. Het zal zelden voorkomen dat iets niet door kan gaan omdat het door een derde partij niet toegekend wordt. Maar dat heeft misschien wel mee te maken dat hetgeen dat wij verstrekken, een ander dat nodig heeft. Wij zitten daarin in een andere rol, ik denk dat het daardoor komt. [...]*

G. Dilemma's

Het is volgens de geïnterviewde van Druten niet altijd duidelijk wat er nu wordt verstaan onder een optimale dienstverlening: *[...] Sommige zaken, zoals je dienstverlening verbeteren: betekent dat dat je kwalitatief betere gesprekken wilt voeren of kwantitatief? Wil je dat de rij minder wordt en dus heel snel de telefoontjes afhandelen? Of wil je die klant heel goed helpen, waardoor je gesprekstijd langer is en ook je wachtrij [...]*

6.4.2. Afdelingen WWB

A. Werkwijze

Bij alle drie de gemeenten zien we dat in de kern het werk hetzelfde is. Het proces begint met een aanvraag voor een uitkering. Hiervoor dient de aanvrager gegevens aan te leveren, waardoor het recht op uitkering vastgesteld kan worden. Nadat de gegevens zijn aangeleverd volgt er een poortwachtersgesprek om de feitelijke situatie te onderzoeken. Of er recht bestaat op uitkering wordt dus bepaald op basis van het poortwachtersgesprek en de bewijsstukken. De invalshoek voor de begeleiding wordt mede naar aanleiding van het poortwachtersgesprek bepaald. De mate van problematiek is daarin maatgevend. In alle drie de gemeenten blijft de werkconsulent verantwoordelijk als casemanager na de aanvraag voor de uitkeringsgerechtigde. Uit de interviews blijkt dat er nuanceverschillen zitten in de aanpak tussen de gemeenten Lingewaard, Beuningen en Druten.

In de gemeente Lingewaard wordt het poortwachtersgesprek gezamenlijk uitgevoerd door de werkconsulent en de inkomensconsulent. Uit de interviews blijkt dat het gaat om intensieve gesprekken. Hiervoor is verschillende expertise nodig. Het gesprek bestaat uit een rechtmatigheidsgedeelte (kennis van alle wetgeving) en een werkgedeelte (kennis van begeleiding naar arbeidsmarkt). Intensiviteit van het gesprek is groot doordat er niet alleen getracht wordt alle signalen van eventuele fraude te onderzoeken maar ook de instroom te beperken. In Lingewaard zijn de respondenten van mening dat poortwachtersgesprekken het beste uitgevoerd kunnen worden door twee personen. En daarom wordt er binnen de gemeentelijke organisatie voor deze werkwijze gekozen.

In de gemeente Beuningen wordt gewerkt met de DPS-matrix. Dat is een computersysteem dat op basis van indicatoren (bestaande uit rechtmatigheids- en doelmatigheidsvragen) een risicoprofiel samenstelt. De profilering (4 mogelijke uitkomsten) bepaalt de insteek van het begeleidingstraject en de hoeveelheid bankgegevens die worden opgevraagd. Heeft iemand een hoog risicoprofiel (recent gescheiden of een bepaald beroep) dan worden er standaard over een langere periode bankgegevens opgevraagd. Het poortwachtersgesprek is opgedeeld in twee fasen: eerst een inkomensgesprek en daarna een gesprek over werk. Er is hiervoor gekozen omdat aanvragers van een uitkering eerst willen weten of de uitkering wordt toegekend. De ervaring leerde dat het voeren van een gesprek over werk in deze fase niet zinvol is. De instroom wil men beperken door na de aanvraag een periode van vier weken niets te ondernemen in de hoop dat een aanvrager in de tussentijd werk vindt. In week vijf wordt er gewerkt volgens de leanmethode waarin de aanvraag binnen vijf werkdagen wordt afgehandeld¹⁴.

In de gemeente Druten wordt het poortwachtersgesprek door één persoon uitgevoerd. Het team bestaat uit drie werkconsulenten en één re-integratieconsulent. De re-integratieconsulent heeft de contacten met de bedrijven buiten de deur. Mocht blijken dat iemand naar werk toe kan, dan worden gezamenlijk met de re-integratieconsulent gesprekken gevoerd over werk met de uitkeringsgerechtigde. Het grootste verschil met de andere twee gemeenten is dat er gewerkt wordt met zelfsturende teams. Dat betekent dat het werk in onderling overleg wordt verdeeld.

B. Regels, procedures en wetgeving

In de dagelijkse uitvoeringspraktijk speelt wetgeving volgens alle geïnterviewden een belangrijke rol. Werkconsulenten zijn belast met de beoordeling van het recht op uitkering, het versturen van beschikkingen, handhaven (fraude signaleren, bijvoorbeeld schending inlichtingenplicht) en het beoordelen van recht op bijzondere bijstand. Alle besluiten dienen te worden getoetst aan regels, procedures en wetgeving. Volgens de geïnterviewde van Lingewaard gaat er in de administratieve verantwoording veel tijd zitten: [...] *Groot, je bent natuurlijk uitvoerder van de wet. Je moet altijd kijken in je beslissingen of het binnen het beleid van de gemeente en de wet valt. Je moet dus constant toetsen. Ook de enorme rapportages en verantwoordingen die je schrijft, zijn alle gebaseerd op allerlei regels en procedures [...].*

¹⁴ De meldingsdatum is leidend. Dat betekent dat - ondanks de wachtperiode van vier weken - de uitkeringsgerechtigde bij toekenning van de uitkering in week vijf een eerste betaling krijgt. Hierdoor ondervindt de uitkeringsgerechtigde geen nadeel van de werkwijze.

Volgens de geïnterviewden van Beuningen, Lingewaard en Druten is er echter genoeg vrijheid om af te wijken van de wetgeving en procedures van de organisatie. Zo wordt er aangegeven dat ze een bepaalde mate van discretionaire autonomie hebben om zelf het plan van aanpak voor de begeleiding te bepalen.

C. Beleid

Bij alle drie de gemeenten worden de werkconsulenten op een vergelijkbare manier geïnformeerd over het bestaande beleid. Dit vindt vaak plaats via de leidinggevende, kwaliteitsmedewerkers en beleidsmedewerkers tijdens vergaderingen of op een informele wijze. Daarnaast zijn er nieuwsbrieven en kunnen werkconsulenten informatie vinden via Schulinck (systeem waar alle relevante wetgeving, jurisprudentie en de meest recente gemeentelijke verordeningen zijn terug te vinden).

Volgens alle drie de geïnterviewde werkconsulenten zijn er mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het bestaande beleid. Vaak loopt dit via de kwaliteitsmedewerkers van een gemeente. De grootte van de gemeente speelt daarin een belangrijk onderdeel. Het onderzoek vindt plaats bij kleine tot middelgrote gemeenten. De geïnterviewde van Beuningen geeft aan dat ze werkzaam is voor een kleine gemeente, waar het duidelijk is welke persoon verantwoordelijk is voor welk beleidsonderdeel.

D. Resultaten en resultaatsturing

De geïnterviewden beargumenteren onafhankelijk van elkaar dat een belangrijk resultaat binnen het werk het realiseren van uitstroom¹⁵ is. In deze context betekent het dat een uitkeringsgerechtigde weer zelfstandig in het eigen levensonderhoud kan voorzien.

De mate waarin er gestuurd wordt op resultaten verschilt per gemeente. Zo is er binnen de gemeente Lingewaard sinds 2012 sprake van een wijziging van de uitvoeringspraktijk ingezet door een nieuwe coördinator. De focus bij de uitvoering ligt op twee doelgroepen: kwetsbaren, die dreigen af te glijden en degenen die dicht op de arbeidsmarkt staan.

Bij de gemeente Beuningen is nog in mindere mate sprake van resultaatsturing, maar de geïnterviewde wijst erop dat er sprake is van een kentering in het beleid. Zij zegt hierover het volgende: *[...] de hele organisatie gaat daar ook heen [...] Wij gaan resultaatafspraken maken. Ik ben ook wel heel benieuwd wat er uit jouw onderzoek komt. Ik denk dat het werk meer resultaatgericht wordt en dat coördinatoren al meer in die lijn werken, maar dat is ook wel heel afhankelijk wat voor type je daar hebt zitten. [...]*

In de gemeente Druten wordt het sturen op resultaten ontwikkeld. De geïnterviewde geeft aan dat ze binnenkort een training resultaatgericht werken krijgen. De inzet van het gemeentelijke beleid in Druten wordt als volgt omschreven: *[...] Dus vandaar dat we over twee weken echt over gaan naar het Resultaatgericht Werken en wat ik zo hoor, is dat het inhoudt dat wij drie keer per jaar rond de tafel gaan zitten met het afdelingshoofd om te kijken of je die resultaten hebt bereikt en wat je kunt doen om ze te bereiken en wat je nog kunt verbeteren, maar wat je wel kan doen en waar je zelf tegenaan loopt. [...]*

¹⁵ Daarnaast worden er nog verschillende persoonlijke doelen geformuleerd als het op orde hebben van de caseload, iemand naar scholing krijgen, duurzame uitstroom realiseren waarin een persoon kan doorgroeien.

E. Formele afspraken en verantwoording resultaten

De mate waarin formele afspraken worden gemaakt over de resultaten verschilt per gemeente. Zo geeft de geïnterviewde van Beuningen aan dat er geen formele afspraken zijn gemaakt over de uitstroom: [...] *Nee, we hebben niet dat soort werkafspraken, maar dat vind ik ook niet reëel in dit werk. [...]* Terwijl er in de gemeente Lingewaard wel formele afspraken worden gemaakt in het IWP over de uitstroom en het beperken van de instroom. In Druten bevestigt de werkconsulent dat er formele afspraken worden gemaakt over de te realiseren uitstroom.

Binnen de gemeente Beuningen zijn er geen duidelijke prestatieafspraken over de te realiseren uitstroom en instroom. Hierdoor zijn er ook geen mogelijkheden om verantwoording af te leggen. In Druten komt niet naar voren dat er bij de functioneringsgesprekken aandacht wordt besteed aan de gerealiseerde uitstroom. In Lingewaard vormen de kwantitatieve aantallen de input voor de functioneringsgesprekken. Tijdens het interview komt niet naar voren dat de geïnterviewde ook daadwerkelijk wordt afgerekend als de resultaten niet zijn behaald.

F. Samenwerking

Uit de interviews met de werkconsulenten blijkt dat de interorganisatorische dimensie pas in de uitvoeringspraktijk een rol gaat spelen als er sprake is van een zorgklant. In de beginfase van het proces wordt getracht zo goed mogelijk de situatie van een klant in kaart te brengen. De mate van problematiek bepaalt vervolgens de invalshoek van de begeleiding.

Als er sprake is van meervoudige problematiek dan ontstaat er een situatie waarin actief op zoek gegaan wordt naar samenwerking met partijen buiten de gemeentelijke organisatie. Zo stelt de geïnterviewde van de gemeente Beuningen het volgende: [...] *Omdat er om zo'n klant veel organisaties hangen. En zorg. Er is dan een netwerk om zo'n klant heen. Wil je het goed doen, dan moet je deze in kaart brengen en ook gaan opzoeken. Ja dat is wel lastig. Omdat je afhankelijk bent [...]*.

In het geval van een zorgklant ontstaat er dus een situatie waarin de werkconsulent meer afhankelijk is van externe partijen voor de uitkomst van het proces. Kennis voor een goede begeleiding is in het geval van een zorgklant veel meer verspreid over verschillende organisaties. Tijdens het proces van samenwerking dient veel meer afstemming te worden bereikt met de verschillende samenwerkende partners over de probleemdefinitie. De werkconsulent van de gemeente Lingewaard stelt daarover het volgende: [...] *Iedereen heeft z'n eigen deel. En is verantwoordelijk voor een deel. Maar je zoekt afstemming. Waar ben jij mee bezig, wat merk jij? Waar ben ik mee bezig, welke kant wil ik op? Wat gaan we afspreken. Wie gaat er wat doen? [...]*

Zo'n proces kost de werkconsulent dus meer tijd en energie dan de begeleiding van een klant die dicht op de arbeidsmarkt staat. De tijd en energie zit ook in het proces zelf doordat er niet altijd duidelijk is welke partij waarvoor verantwoordelijk is. De werkconsulent Beuningen stelt dan ook: [...] *Soms is ook niet helemaal helder bij wie wat hoort. Dan zie je dat mensen hun handen er vanaf trekken. Als gemeente als regievoerder van de klant, bezig om mensen ook aan te spreken op zaken die ze moeten oppakken. Maar soms is het onduidelijk of dat het gebied er wel bijhoort. Soms gaat het dan meer over dat soort zaken dan over het traject van de klant. [...]*

G. Dilemma's

Volgens de geïnterviewden is beleid vaak algemeen van aard en daardoor past het vaak niet in concrete situaties. Tevens is bij alle drie de werkconsulenten sprake van een grote caseload. Hierdoor is het niet mogelijk voor iedereen iets te kunnen betekenen. Hiervoor is simpelweg te weinig tijd. Zo geeft de consulent van Beuningen aan: [...] *Dat ik op de hoogte ben van de situaties en niet heel erg achterloop. Dat loop je vaak op: acties die je zou willen ondernemen naar klanten, maar waar je gewoon geen tijd voor hebt.* Het speelt ook bij zorgklanten en bij mensen die wel kunnen maar niet willen. Zo geeft de geïnterviewde vanuit Lingewaard aan dat deze trajecten vaak veel tijd en energie kosten omdat er een gedragsverandering gerealiseerd dient te worden. Daarom kiest de geïnterviewde ervoor een deel uit te besteden aan re-integratiebureaus en een deel zelf te doen. Niet alleen kosten ze tijd maar het is lastig in te schatten of het zin heeft om te investeren. De geïnterviewde uit Lingewaard kiest er dan ook soms voor om eerst de beter bemiddelbare te begeleiden. Daarnaast worden in de gemeente Lingewaard casusbesprekingen gehouden om te bepalen of het zin heeft om te gaan investeren in een persoon.

Daarentegen is er sprake van dilemma's bij de werkconsulenten over de te meten prestaties. Hieraan wordt ook gerefereerd door de consulent van Lingewaard en Beuningen. [...] *De kwantitatieve zijn makkelijk meetbaar: die kun je gewoon in aantallen weergeven. Het hangt net af van het type klant dat op je afkomt. Alle collega's doen hetzelfde maar bij de één staan dan 6 streepjes voor de uitstroom. Doe ik dan iets verkeerd? Maar vaak heeft het te maken een geluksfactor. Het is dus heel afhankelijk van welke klant je krijgt. Dat bepaalt ook je resultaat.* [...]

Volgens de geïnterviewde van Lingewaard is het bereiken van uitstroom dus deels afhankelijk van een geluksfactor en volgens de geïnterviewde van Beuningen is de caseload slecht vergelijkbaar. De kwalitatieve verbeteringen in de persoonlijke situatie van een klant zijn echter minder goed te meten. Terwijl dat een goede uitkomst kan zijn van het begeleidingstraject.

Uit de interviews blijkt dat er in de praktijk conflicten ontstaan tussen de regels, procedures en wetgeving aan de ene kant en aan de andere kant het bereiken van resultaten. Zowel de consulent van Lingewaard als Beuningen geeft hiervan een vergelijkbaar voorbeeld. [...] *Op sommige gebieden wel. Maar dan heb ik het er meer over dat je pas officieel een traject kunt inzetten op het moment dat er een besluit is dat een uitkering is toegekend. Vaak doe ik dat meteen omdat ik resultaatgericht ben. Als ik ga wachten dan zijn weer een tijd verder. Mijn doel is: zo snel mogelijk naar werk. Dus ik zet wel voorzieningen in. Officieel mag dat niet. Want stel dat ie wordt afgewezen. Dan zet ik al geld in. Echter, als ik vasthoud aan de procedures en wetgeving, dan zijn we weken verder. Dat vind ik niet stroken met mijn resultaten en hetgeen waar ik voor ben. Ik heb het gevoel dat je ontzettend vastzit aan regels en procedures.* [...] *Ik heb wel het gevoel dat een beetje geleefd worden door de regels en procedures en dat deels ten koste gaat van het resultaat.*

6.4.3. Afdelingen Wmo

A. Werkwijze

Sinds de invoering van de kanteling is de werkwijze bij de Wmo-consulenten veranderd. Bij alle drie de gemeenten zien we dezelfde werkwijze. De Wmo-consulenten gaan eerst het gesprek (via een huisbezoek) aan met de aanvrager van een individuele voorziening. Hierbij wordt gekeken naar de

mogelijkheden van de aanvrager om binnen zijn eigen netwerk een oplossing te vinden. Hier wordt gevraagd wat iemand tot nu toe zelf heeft gedaan om een oplossing te vinden voor een probleem. Is de aanvraag voor een individuele voorziening daadwerkelijk het probleem of gaat het over andersoortige problematiek? Er wordt dus eerst gekeken wat iemand zelf kan en of er misschien andere (algemene) voorzieningen inzetbaar zijn. Pas als al deze mogelijkheden zijn onderzocht wordt er gekeken naar een individuele voorziening, die gefaciliteerd wordt door de gemeente.

B. Regels, procedures en wetgeving

Wetgeving is volgens alle drie de geïnterviewden een wezenlijk onderdeel bij de dagelijkse uitvoering van hun functie. Gaandeweg het proces wordt er namelijk gekeken welke mogelijkheden er zijn binnen de verordeningen. Een uiteindelijk besluit wordt altijd getoetst aan de wetgeving en aan eventuele gemeentelijke verordeningen. Tevens wordt het gebruikt als ondersteuning voor de ambtenaar om duidelijkheid te scheppen naar aanvragers van een voorziening over het genomen besluit. In die zin is wetgeving dus een handvat en kaderstellend.

C. Beleid

Volgens de drie geïnterviewden is maatwerk belangrijk bij de uitvoering van de Wmo en is er ruimte om af te wijken van bestaande wetgeving, procedures en gemeentelijke verordeningen. Sterker nog: het is per wet geregeld via de hardheidsclausule. Qua beleidsinfo zien we dat er over het algemeen dezelfde tactiek door de organisaties wordt gevolgd als bij de WWB afdelingen. De kwaliteitsmedewerker is de schakel tussen beleid en uitvoering. Daarnaast wordt ook hier gebruik gemaakt van Schulink. Als er sprake is van een grijs gebied of als beleid niet toereikend genoeg is, dan wordt beleid aangepast via de kwaliteitsmedewerker: *[...] Wij gaan dan in overleg met de juridische medewerker. En dan moet dat aangekaart worden, dan moet dat bekend worden. Wij gaan dan ervoor zorgen dat we maatwerk gaan leveren. Eventueel met een handtekening van de wethouder. Die daar dan ook iets van moet vinden [...].*

D. Resultaten en Resultaatsturing

Uit de survey zien we dat ten aanzien van de burger de klantgerichte houding het meest van toepassing is in de functie. Zo geeft de Wmo-consulent van Lingewaard het volgende aan: *[...] Wat ik absoluut superbelangrijk vind is dienstverlening aan de klant. Je afspraken nakomen, op tijd zijn en goed informeren over de voortgang. Dienstverlening is het beste. Mensen zijn daar ook supertevreden over als dat goed gaat. Dan is het niet zo erg als het iets langer duurt. Vooral communicatie speelt daarin een goede rol [...].*

In Druten stelt de consulent dat de burgers/cliënten altijd voor gaan. Dus iets wat spoed heeft gaat voor de afwikkeling van de administratie van een rolstoel. Het is daarbij volgens de geïnterviewde belangrijk dat mensen snel, efficiënt en goed geholpen worden. Goede informatie speelt daarin een belangrijke rol net als duidelijkheid creëren over wat de gemeente wel kan betekenen voor een persoon en wat niet. Het behalen van resultaat werd als belangrijkste doel van de besluitvorming gezien door de Wmo-consulenten. Uit de interviews blijkt dat dit vooral opgevat kan worden als een goede dienstverlening naar de cliënt.

Binnen de gemeente Druten zijn er intern afspraken gemaakt over servicenormen. Een voorbeeld hiervan is dat de voorziening hulp bij huishouden binnen vier weken wordt afgehandeld terwijl de

wettelijke termijn acht weken is. Uit het interview blijkt dat er door de hele organisatie heen meer op resultaten gestuurd gaat worden. Ten tijde van het onderzoek heeft er net een overleg plaatsgevonden dat ging over zaakgericht werken en resultaatafspraken. Volgens de geïnterviewde van Druten is het zeer zinvol afspraken vast te leggen zodat er ook taken kunnen worden verdeeld. Maar tot op heden is het er nog niet van gekomen omdat er sprake is van een te hoge werkdruk. In Lingewaard is er nog niet echt sprake van een sterke resultaatsturing. De geïnterviewde geeft tenminste tijdens het interview aan deze vraag niet zomaar te kunnen beantwoorden. Volgens hem gaat het meer over de sfeer in het team en het gevoel dat ze bijblijven en niet achterlopen bij het verwerken van de meldingen. Wel wordt er gestuurd op een integrale wijze voor de benadering van de mensen. De geïnterviewde ervaart dat ook als een zinvol doel om op te sturen. Het gaat dan niet over de kwantiteit maar meer over de kwaliteit van de dienstverlening.

E. Formele afspraken en verantwoording resultaten

Daarnaast zien we dat - net zoals bij de afdeling WWB - geen verantwoordingscultuur is over de te behalen resultaten. Volgens de geïnterviewde vanuit Beuningen worden er geen formele afspraken. Zij zegt daarover het volgende: *[...] niet in de zin van, je resultaat is 60, maar je zou 80 tot 100 moeten halen. Dat is natuurlijk afhankelijk van het aantal aanvragen die binnenkomen, dat is niet zelf te sturen [...]*. Ten tijde van het onderzoek komt er naar boven dat de functioneringsgesprekken in de gemeente Druten al een tijdje zijn blijven liggen. Ook de geïnterviewde van Lingewaard geeft aan dat er geen formele afspraken worden gemaakt over de te behalen resultaten. Wel geeft hij aan dat als de werkprocessen niet goed verlopen er hierover zeker een terugkoppeling zal plaatsvinden vanuit de leidinggevende. Deze terugkoppeling vindt dan vooral plaats op teamniveau en niet op individueel niveau.

F. Samenwerking

De Wmo-consulenten komen bij de mensen thuis en proberen de vraag achter de vraag te achterhalen. Hierbij wordt getracht zo goed mogelijk de feitelijke situatie te onderzoeken. Om zodoende niet zomaar een individuele voorziening in te zetten, maar eerst te kijken of er andere oplossingen zijn voor de problematiek van een cliënt. Hierbij gaan ze uit van een breder perspectief: het individu binnen de gemeenschap. Er wordt meer gezocht naar integrale oplossingen en dat betekent samenwerken met verschillende organisaties. Zo bestaat het netwerk van een Wmo-consulent uit een stichting MEE, bureau Jeugdzorg, wijkagent, woningbouwstichting, centrum jeugd en gezin, GGZ, jongerenmedewerker en ouderenmedewerker (stichting welzijn ouderen). Burgers worden door de ambtenaar in contact gebracht met deze verschillende instellingen. Zo geeft de consulent van Lingewaard het voorbeeld waarbij er sprake was van rouwproblematiek bij een cliënt, die als gevolg daarvan teveel thuis zat. Door de Wmo-consulent is de cliënt in contact gebracht met de SWL¹⁶. Deze stichting gaat vervolgens het gesprek aan met een cliënt. SWL zorgt er dan voor dat iemand weer meer naar buiten toe gaat door gezamenlijk dingen te ondernemen. Er wordt dus gezocht naar mogelijkheden om een ander middel in te zetten dan een individuele voorziening vanuit de gemeente om het doel te bereiken. De gemeente als spil in maatschappelijke netwerken komt dan ook daadwerkelijk tot uiting bij de afdeling Wmo.

¹⁶ Stichting Welzijn Lingewaard waarmee de gemeente veel zaken doet om problematiek op te lossen in de dorpskernen.

Samenwerking met andere partijen steeds steviger ingebed in het beleid van de drie deelnemende gemeenten. De interviews leren dat de gemeente de lokale toegang is tot deze maatschappelijke en private organisaties. Hierbij wordt gesteld dat het belangrijk is de sociale kaart te kennen van de partners van de gemeente. Het delen van kennis en het hebben van (consequent) contact met de samenwerkende partijen is daarbij een cruciaal onderdeel van het werkproces: *[...] Bij ons is veel informatie. Soms moeten we info halen en brengen. Brengen bij de huisarts of de behandeltherapeut of thuiszorg instantie of bij SWL (die komen ook bij mensen thuis). We moeten zorgen dat het goed in orde is. Brengen revalidatiehulpmiddelen leverancier (uitleggen wat de bedoeling is van de voorziening). Die samenwerking is superbelangrijk [...]* (interview Lingewaard).

G. Dilemma's

Volgens de Wmo-consulent van Beuningen is het meten van resultaten bij sociale zaken lastig omdat teveel kaders juist beperkend werken om mensen te kunnen helpen. Volgens haar moet je gezond verstand kunnen gebruiken en flexibel kunnen blijven en niet alles vastleggen binnen kaders. *[...] Als je alles wilt vastleggen op papier, dan ben je alleen nog maar administratief bezig en enkel alleen bezig als uitvoerder[...].*

Klaarblijkelijk is bij de onderzochte gemeentelijke organisaties (nog) niet sprake van een sterke sturing op resultaat. Dat verklaart het resultaat uit de survey dat het werk het minst wordt beïnvloed door de prestatiemetingen van de gemeente.

De werkwijze door de invoering van de kanteling is een zekere mate een grote cultuuromslag. *[...] Voorheen konden mensen aankruisen welke voorziening ze nodig hadden en dan gaan wij kijken of ze er recht op hebben. Dat is dus helemaal losgelaten. Mensen kunnen hulpvragen daar waar ze het probleem zelf niet op kunnen lossen. Dat is een hele cultuuromslag. Dat is omslag die bij ons al plaats heeft gevonden, maar bij de bevolking nog niet. Daar gaat veel energie in zitten [...].*

Het uitgangspunt is dus het stimuleren van de zelfredzaamheid van de burger. Het is niet alleen voor de burger een grote verandering maar ook voor de Wmo-consulent. De aanpak binnen de kanteling vergt meer van de vaardigheden van een ambtenaar. Tijdens de gesprekken moeten ze stap voor stap met de mensen doornemen wat hun eigen oplossingen zijn. Hiermee worden ze geconfronteerd met weerstand. Zo geeft de geïnterviewde uit Druten aan dat weerstand vooral optreedt bij mensen die al eerder een voorziening door de gemeente hebben toegekend gekregen en nog de oude werkwijze gewend zijn. bij de gemeente bekend zijn en al eens een voorziening hebben toegekend gekregen.

Er doen zich ook dilemma's voor in de praktijk omdat beleid te algemeen van karakter is. Deze problemen doen zich vooral voor bij het definiëren van de zelfredzaamheid. De Wmo-consulent uit Lingewaard geeft daarvan het volgende voorbeeld: *[...] Dus nu is er sprake van een aanvraag hoog/lengte aanpassing aan de rolstoel. Zodat mevrouw in de supermarkt zelf de spullen kan pakken op de bovenste plank. Dat staat op gespannen voet met de uitgangsgedachte eigen kracht en zelfredzaamheid. Waarom zou ze het niet aan iemand anders kunnen vragen of iemand dat even voor haar kan pakken in een supermarkt. Dat is dus best wel een lastige afweging. Het gaat ook over persoonskenmerken: Hoe was iemand vroeger voordat ie de aandoening kreeg? Het gaat om maatwerk. De ene oplossing is niet zo goed als voor de andere. Het is dus niet universeel: allemaal hetzelfde liedje. Je moet dus heel sterk individueel kijken. Er zitten dus altijd grenzen aan die zelfredzaamheid. Dat is dus lastig. Zelfredzaamheid is niet alleen dat je alles dat je zelf alleen kunt*

doen. Zelfredzaamheid is dat anderen ook iets voor je kunnen doen. Daar kan je dus drie uur over discussiëren [...].

In Lingewaard wordt dan ook gekozen voor wekelijks overleg in vorm van casusbesprekingen om zodoende om te gaan met lastige beslissingen. Bij twee andere gemeenten wordt deze oplossing niet genoemd.

Daarnaast worden ze geconfronteerd met het feit dat mensen een emotionele claim doen door letterlijk aan te geven dat ze niet zomaar bellen. De Wmo-consulent Lingewaard stelt daarover het volgende: *[...]De consulenten konden gewoon altijd alles geven. Nu moet je doorvragen en dat is best een klus. En dat moet je zelf leren. Het is veel makkelijker om het niet te doen. Het vergt meer tijd [...].*

7. Theoretische nabespreking resultaten empirische studie

In de voorgaande hoofdstukken zijn de resultaten van de verschillende onderzoeksmethoden uiteengezet. Er is binnen de empirische studie gekozen voor verschillende vormen van methoden. Er is gebruik gemaakt documentenanalyse, survey's en interviews. Binnen dit hoofdstuk zullen de resultaten worden besproken op basis van de verschillende governancestijlen.

7.1. Onderzoekresultaten met betrekking tot de governancestijl CPA

CPA wordt gekenmerkt door top-downsturing (sterke mate van hiërarchie), gedomineerd door wetgeving en een strikte scheiding tussen politiek en ambtenaren (Lane, 1995) in (Brandsen & Honingh, 2013). Bij de governancestijl CPA spreken we in dit onderzoek van een regelgeleide, neutrale en specialistische ambtenaar.

Bij de afdeling Burgerzaken speelt wetgeving een dominante rol bij de uitvoering, hetgeen zich laat verklaren door de producten en diensten die ze leveren. Volgens de geïnterviewden is afwijken niet of nauwelijks mogelijk en vaak ook niet wenselijk. De geïnterviewde van Beuningen beschrijft het als volgt: *[...] Dat is te lastig met deze producten. Als ik besluit om iemand een rijbewijs te verstrekken aan iemand die eigenlijk een maatregel op zijn rijbewijs heeft staan, dan ga ik buiten de wetgeving om. Daar ga ik problemen mee krijgen, 100% zeker met justitie of wat dan ook. [...] maar er is gewoon een kader waar je niet doorheen kunt [...].*

Uit de survey blijkt dan ook dat na een klantgerichte houding, de verhouding tot de burger het meest bepaald wordt door de wettelijke rechten en plichten. De meest dominante rolopvatting in de functie bij Burgerzaken is volgens de survey de rolopvatting van specialist. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de wetgeving een dominante rol speelt bij de uitvoering van het werk. Voor een goede uitvoering van de wet is specialistische kennis nodig. Daarnaast is de invloed op het beleid vaak laag volgens de geïnterviewden, omdat de meeste wetgeving opgelegd is vanuit ministeries. En er geen sprake is van gemeentelijk beleid ten aanzien van de afdeling Burgerzaken.

Uit de survey en de interviews blijkt dat wetgeving een dominante rol speelt bij de afdeling WWB. Zo blijkt uit de resultaten van de survey dat de verhouding tot de burger het meest bepaald wordt door de wettelijke rechten en plichten. Ook hierin speelt taakhoud een belangrijke rol bij de verklaring voor het resultaat vanuit de survey. Werkconsulenten zijn belast met de beoordeling van het recht op uitkering, het versturen van beschikkingen, handhaven (fraude signaleren, bijvoorbeeld: schending inlichtingenplicht) en het beoordelen van recht op bijzondere bijstand.

Uit de interviews blijkt dat afwijken van beleid en wetgeving mogelijk is en de invloed op het beleid groter is dan bij de afdeling Burgerzaken. Werkconsulenten worden namelijk geconfronteerd met verschillende soorten problematiek; hierdoor is wetgeving en beleid (soms) niet toereikend genoeg om een oplossing te vinden voor de problematiek van de uitkeringsgerechtigde. Uit de interviews blijkt dan ook dat de werkconsulenten genoeg discretionaire autonomie ervaren om hun eigen plan van aanpak te kiezen voor de invalshoek van de begeleiding.

Ook bij de Wmo-consulenten speelt wetgeving een belangrijke rol en wordt het gezien als een kader om een besluit aan te toetsen. Net zoals bij de WWB-consulenten blijkt uit de interviews dat er mogelijkheden zijn om af te wijken van wetgeving en beleid en zijn er mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het bestaande beleid. Wat hierbij opvalt, is dat er verschuiving heeft plaatsgevonden van rechtmatigheid naar doelmatigheid. Regels, procedures en wetgeving spelen pas later in het

proces een rol. Er wordt namelijk eerst onderzocht of er mogelijkheden zijn om oplossingen te vinden binnen het eigen netwerk van een burger. Pas als alle mogelijkheden zijn onderzocht wordt er getoetst of er recht is op een individuele voorziening.

7.2. Onderzoekresultaten met betrekking tot de governancestijl NPM

NPM laat zich kenmerken door een focus op resultaten, controle en prestatiemetingen. Als gevolg van de verandering van governancestijl CPA naar NPM zien we in de theoretische onderbouwing van het onderzoek dat een gemeentelijke organisatie haar grip vergroot op de werkwijze van de ambtenaar. Het werk wordt hierin gestructureerd *in en door* een gemeentelijke organisatie. Kennis is meer gerationaliseerd en daardoor beter meetbaar (vooral door technologische ontwikkelingen). Als kennis minder ondoorzichtig is en minder exclusief tot een groep ambtenaren behoort, dan ontstaat er een opening voor standaardisatie en controle. Volgens de theorie heeft dit tot gevolg dat de discretionaire autonomie¹⁷ van de ambtenaar wordt beperkt en betwist door de professionele bureaucratie. In de verandering van governancestijlen van CPA naar NPM wordt er in de literatuur gesteld dat er meer focus is op de organisatie output (Brandsen & Honingh, 2013). Bij de governancestijl NPM is de verwachting dat er sprake is van een resultaatgerichte, ondernemende en klantgerichte ambtenaar.

Uit de interviews en beleidsdocumenten blijkt dat er in de praktijk getracht wordt meer op resultaten te sturen dan in de theorie wordt verondersteld. De mate waarin dit gebeurt, verschilt per gemeente en per afdeling.

Zo blijkt uit de interviews en beleidsdocumenten dat er bij de afdeling Burgerzaken door alle drie de gemeenten sterk wordt gestuurd op organisatie-output. Het werk wordt daarin vooral gestructureerd door en in de organisatie. Hierdoor zijn er mogelijkheden tot standaardisatie en controle. Bij de afdeling WWB zien we verschillen optreden in de mate waarop er op resultaten wordt gestuurd. In de gemeente Lingewaard is er sinds 2012 sprake van meer resultaatsturing. Hierover worden dan ook formele afspraken gemaakt. Resultaatafspraken en sturing bij de gemeente Druten en Beuningen zijn in een minder vergevorderd stadium. Zowel uit de interviews als de beleidsdocumenten blijkt dat er in beide gemeenten een begin gemaakt wordt met resultaatgericht en zaakgericht werken. Bij het meten van de resultaten zien we dat er in de gemeente Lingewaard en in de gemeente Druten vooral afspraken worden gemaakt over de instroom en uitstroom, maar niet over de processen zelf en de uitkomsten van de begeleiding.

De studie van Osborne (2006) liet zien dat NPM zich meer focust op service input en output dan op de service processen en uitkomsten (Osborne, 2006). Ook de geïnterviewden van de verschillende gemeenten bij de afdeling WWB uitten deze kritiek. De focus op kwantitatieve aantallen in termen van uitstroom en het beperken van instroom is een te beperkte benadering voor het inhoudelijk beoordelen van het werk. Zo wordt er gesteld dat een kleine verbetering in de situatie van een klant met ernstige problematiek als een goed resultaat beschouwd kan worden. Terwijl dit lastig meetbaar is. Daarnaast wordt er door de geïnterviewde beargumenteerd dat de caseloads slecht vergelijkbaar zijn en dat uitstroom grotendeels gebaseerd is op geluk. Bestaat de caseload voor de meerderheid uit mensen die dicht op de arbeidsmarkt staan en weinig problematiek hebben, dan is goed mogelijk om meer uitstroom te realiseren. Dat zou er op kunnen duiden dat de

¹⁷ Discretionaire autonomie van een ambtenaar wordt gedefinieerd als de mate waarin hij of zij op individueel niveau het eigen handelen kan bepalen.

prestatimanagementsystemen maar een beperkt aantal indicatoren meten met als gevolg een te eenzijdige manier van aansturen (Steen, 2012).

Uit de interviews en beleidsdocumenten blijkt dat er binnen de afdelingen WWB getracht wordt het werk te categoriseren en te standaardiseren. Dit gebeurt zowel door de werkconsulent als door de gemeentelijke organisatie. In de gemeente Lingewaard wordt er door de gemeentelijke organisatie gekozen voor een doelgroepbenadering¹⁸. Ook bij de gemeente Druten is er sprake van categorisering en standaardisering. In de gemeente Druten wordt er gewerkt met zelfsturende teams. Hierdoor is er geen sprake van een doelgroepbenadering die wordt opgelegd door de organisatie. Uit het interview met de werkconsulent van Druten blijkt dat zij op basis van het poortwachtersgesprek echter wel degelijk kiest om een ordening aan te brengen. Bij de gemeente Beuningen vinden we in het onderzoek de meest sterke aanwijzingen dat het werk getracht wordt te standaardiseren en te categoriseren door de organisatie. In deze gemeente wordt gebruik gemaakt van de DPS-matrix. Op basis van een survey volgt een risicoprofiel. Dit bepaalt de insteek voor het poortwachtersgesprek en de hoeveelheden bewijsstukken die een uitkeringsgerechtigde dient aan te leveren. Echter: bij alle drie de afdelingen WWB van de onderzochte gemeenten betekent het niet automatisch dat de discretionaire autonomie betwist wordt door de professionele bureaucratie. Ondanks dat in de gemeente Lingewaard en Beuningen aan de voorkant van het proces getracht wordt om invloed uit te oefenen, zijn ambtenaren in alle drie de onderzochte gemeenten vrij om hun eigen plan van aanpak te kiezen voor de insteek van de begeleiding.

Bij de afdelingen Wmo blijkt uit de interviews dat er geen sterke sturing is op resultaten. Dat bevestigt de conclusie van de survey dat het werken het minst wordt beïnvloed door de prestatiemetingen vanuit de gemeentelijke organisatie. In de gemeente Druten, Lingewaard en Beuningen zijn er geen prestatieafspraken gemaakt. Het werk wordt volgens alle geïnterviewden vooral gestructureerd door de urgentie van een melding. Bij de gemeente Druten en Lingewaard zijn er tevens kwaliteitsnormen afgesproken. Deze norm gaat voornamelijk over het afhandelen van de volledige procedure binnen acht weken. Bij de gemeente Beuningen is hier geen uitspraak over mogelijk.

Uit de resultaten van de survey blijkt dat de klantgerichte houding bij zowel de afdeling Burgerzaken als bij de afdeling Wmo als meest van toepassing wordt beschouwd bij de uitvoering van hun functie. Door de ambtenaren van de WWB wordt het als tweede stijl gekozen.

Ondanks dat er getracht wordt te sturen op resultaten mag op basis van de interviews geconcludeerd worden dat er geen hele sterke verantwoordingscultuur heerst bij de drie deelnemende gemeenten. Ambtenaren worden niet afgerekend op hun prestaties.

7.3. Onderzoekresultaten met betrekking tot de governancestijl NPG

Rhodes (1997) stelt dat NPG zich laat kenmerken doordat de aard van de staat plural en pluralistisch is. Plural in de zin dat er sprake is van een wederzijdse afhankelijkheid van verschillende actoren die gezamenlijk een bijdrage leveren aan het realiseren van publieke diensten. Pluralistisch in de zin dat verschillende processen het beleidsmakingssysteem informeren (Rhodes 1997).

¹⁸ enkel en alleen de mensen begeleiden die dreigen af te glijden of degenen die dicht op de arbeidsmarkt staan

Bij de afdeling Burgerzaken is er geen verschuiving waargenomen naar een meer interorganisationale dimensie. Uit de bevindingen van het onderzoek blijkt dat de kerntaken van de afdeling hiervoor een belangrijke verklaring zijn. Burgerzaken levert vooral producten. Hierdoor zijn ze niet of nauwelijks afhankelijk van externe partijen. De geïnterviewde van Beuningen stelt daarover dan ook het volgende: [...] *Dat vind ik wel meevallen. Omdat als wij iets gaan doen, het meestal wel vrij goed te regelen is. Het zal zelden voorkomen dat iets niet door kan gaan omdat het door een derde partij niet toegekend wordt. Maar dat heeft misschien wel mee te maken dat wat dat wij verstrekken, een ander dat nodig heeft. Wij zitten daarin in een andere rol, ik denk dat het daardoor komt. [...]* Het werk wordt klaarblijkelijk meer gestructureerd door de organisatie dan door de samenwerkende partijen buiten de gemeente.

Bij de afdeling WWB blijkt uit de interviews dat de interorganisationale dimensie pas een rol gaat spelen bij een zorgklant. Als er sprake is van meervoudige problematiek dan ontstaat er een situatie waarin actief op zoek gegaan wordt naar samenwerking met partijen buiten de gemeentelijke organisatie. Een onderdeel van het werk richt zich - in de situatie van meervoudige problematiek - op het aangaan en het laten ontstaan van nieuwe sociale relaties en nieuwe netwerken. Zo stelt de geïnterviewde van de gemeente Beuningen het volgende: [...] *Omdat er om zo'n klant veel organisaties hangen. En zorg. Er is dan een netwerk om zo'n klant heen. Wil je het goed doen, dan moet je deze in kaart brengen en ook gaan opzoeken. Ja, dat is wel lastig. Omdat je afhankelijk bent [...]*.

In het geval van een zorgklant ontstaat er dus een situatie waarin de werkconsulent meer afhankelijk is van externe partijen voor de uitkomst van het proces. Kennis voor een goede begeleiding is in het geval van een zorgklant veel meer verspreid over verschillende organisaties. Tijdens het proces van samenwerking dient veel meer afstemming te worden bereikt met de verschillende samenwerkende partners over de probleemdefinitie. De werkconsulent van de gemeente Lingewaard stelt daarover het volgende: [...] *Iedereen heeft zijn eigen deel. En is verantwoordelijk voor een deel. Maar je zoekt afstemming. Waar ben jij mee bezig, wat merk jij? Waar ben ik mee bezig, welke kant wil ik op? Wat gaan we afspreken. Wie gaat er wat doen? [...]*

Een dergelijk proces kost de werkconsulent dus meer tijd en energie dan de begeleiding van een klant die dicht op de arbeidsmarkt staat.

De tijd en energie zitten ook in het proces zelf inbegrepen doordat er niet altijd duidelijk is welke partij waarvoor verantwoordelijk is. De werkconsulent uit Beuningen stelt dan ook: [...] *Soms is ook niet helemaal helder bij wie wat hoort. Dan zie je dat mensen hun handen er vanaf trekken. Als gemeente als regievoerder van de klant, ben je bezig om mensen ook aan te spreken op zaken die ze moeten oppakken. Maar soms is het onduidelijk of dat het gebied er wel bij hoort. Soms gaat het dan meer over dat soort zaken dan over het traject van de klant [...]*. Volgens Wallage (2005) vraagt het participeren in netwerken ook het vermogen om te kunnen gaan met tegenstrijdige verwachtingen en schurende rolopvattingen. Bij de samenwerking met externe partijen wordt er door de geïnterviewde van Beuningen een verschil in benadering ervaren van de invalshoek van het begeleidingstraject. Hierbij wordt meer de zorgkant benadrukt dan de activeringskant.

In alle drie de gemeenten laten de coalitieprogramma's zien dat er in het sociale domein door de politiek meer gestuurd gaat worden op samenwerking met andere partijen voor de oplossing van beleidsproblemen. In de coalitieprogramma's wordt de nadruk gelegd op de veranderende rol van de overheid. Namelijk van allesbepalende speler naar een één-van-de-spelers-in-de-

netwerksamenleving. Met meer de nadruk op loslaten en ondersteunen van burgers en maatschappelijke organisaties. Ook de teamplannen van de gemeente Druten en Lingewaard tonen aan dat er actief gezocht wordt naar samenwerking met andere partijen; zo staat dat in de teamplannen aangegeven.

In het onderzoek blijkt uit de interviews en de beleidsdocumenten dat er bij de afdeling Wmo bij alle drie de gemeenten op een vergelijkbare wijze wordt gewerkt. Nadat er sprake is van een melding¹⁹ wordt er door middel van een huisbezoek de feitelijke situatie onderzocht. Daarin bepalen de problematiek en de zelfredzaamheid van de klant of er sprake moet zijn van een integrale aanpak. Door deze werkwijze kunnen Wmo-consulenten veel minder terugvallen op routines om de werkelijkheid te versimpelen. Ze weten niet exact wat ze aantreffen bij iemand thuis en met wat voor een soort problematiek ze worden geconfronteerd. Daardoor is het veel lastiger te categoriseren en een bijbehorende aanpak te bepalen. Zo geeft de geïnterviewde van Druten aan: *[...] Ja, wij worden meer generalistisch [...] je gaat tegen allemaal dingen aanlopen. Bijvoorbeeld agressie, want de kans bestaat dat we dat meer tegen gaan komen. We krijgen andere vragen, andere problemen en andere situaties [...].* Zaken die van oudsher macht symboliseren, zoals het gebruik van een spreekkamer, vallen door het huisbezoek weg.

Daarnaast laat het onderzoek zien dat deze werkwijze meer tijd en energie kost en meer vraagt van de vaardigheden van de ambtenaar. Zo geven twee van de drie respondenten aan dat ze vroeger simpelweg een voorziening konden toekennen. Tegenwoordig is het werkproces anders vormgegeven. *[...] Van belang is om stap voor stap met de mensen door te nemen wat de eigen oplossingen zijn. Mensen zijn dat niet zo gewend. Want het is al erg genoeg en als ik het niet nodig had, had ik u niet gebeld. Dus dat valt nog niet mee omdat te kunnen. Ook voor de consulenten konden gewoon altijd alles geven. Nu moet je doorvragen en dat is best een klus. En dat moet jezelf leren. Het is veel makkelijker om het niet te doen. Het vergt meer tijd [...]* (Lingewaard).

Niet alleen kost het meer tijd maar ze moeten ook leren omgaan met weerstand bij mensen en met de eisen die een aanvrager stelt. Uit de resultaten van de survey blijkt dat de burger als samenwerkende partner als minst van toepassing wordt beschouwd (bij de dimensie verhouding tot de burger). Dat is opvallend. Omdat uit de interviews blijkt dat mensen niet per wet kunnen worden verplicht een oplossing te vinden in het eigen netwerk (Lingewaard). In die zin zijn Wmo-consulenten afhankelijk van de medewerking en de bereidheid van de persoon in kwestie om zelf oplossingen te vinden in het eigen netwerk.

De interviews leren dat de gemeente de lokale toegang is tot deze maatschappelijke en private organisaties. Hierbij wordt gesteld dat het belangrijk is de sociale kaart te kennen van de partners van de gemeente (Druten). Het delen van kennis en het hebben van (consequent) contact met de samenwerkende partijen is daarbij een cruciaal onderdeel van het werkproces: *[...] Bij ons is veel informatie. Soms moeten we informatie halen en brengen. Brengen bij de huisarts of de behandeltherapeut of thuiszorg instantie of bij SWL (die komen ook bij mensen thuis). We moeten zorgen dat het goed in orde is. Brengen revalidatiehulpmiddelen leverancier (uitleggen wat de bedoeling is van de voorziening). Die samenwerking is superbelangrijk [...]* (Lingewaard).

¹⁹ Een van de geïnterviewden gaf aan dat ze niet meer spraken in termen van aanvragen maar van meldingen. Wat laat zien dat er al kentering plaatsvindt in de gedachtegang.

Samenwerking met andere partijen wordt steeds steviger ingebed in het beleid van de drie deelnemende gemeenten (zie doelstelling van de politiek in de beleidsdocumenten en de resultaten van de interviews in deze scriptie). Uit de survey blijkt dan ook dat het verbinden van burgers en publiek en private partijen als meest van toepassing wordt beschouwd bij de uitvoering van de functie als Wmo-consulent²⁰. Daarnaast laten de resultaten van de survey zien dat ze de eigen gemeente het meest vinden functioneren als een spil in maatschappelijke netwerken. Bij de afdeling Wmo is er nog veel meer sprake dan bij de andere twee afdelingen van een overheid die loslaat en faciliteert daar waar nodig is en een betekenisvolle dialoog wil aangaan met de burger.

²⁰ Dimensie persoonlijk doel bij uitvoering gemeentelijke beleid.

7.4. Deelconclusie theoretische nabespreking resultaten

CPA

Bij de afdeling Burgerzaken is de dominantie van wetgeving het grootst en is afwijken van regels, procedures en wetgeving niet of nauwelijks mogelijk en vaak niet wenselijk. Bij de afdelingen WWB en Wmo is er sprake van de governancestijl CPA. Echter bij de afdelingen WWB en Wmo wordt afwijken van regels, procedures en wetgeving wel als wenselijk wordt ervaren. Wat te verklaren is uit de taakinhoud. Beide afdelingen worden namelijk geconfronteerd met complexe problematiek. Terwijl de afdelingen Burgerzaken vooral worden geconfronteerd met (enkelvoudige, minder complexe) vragen naar producten (bijvoorbeeld een nieuw rijbewijs). De bevindingen bij de afdelingen WWB en Wmo sluiten aan bij het onderzoek van Wagenaar (2004) naar het werk van een IND ambtenaar, namelijk dat de regels wel belangrijk zijn in het werk maar het werk niet leiden. De conclusies bij de afdeling WWB en Wmo sluiten tevens aan bij het feit dat ambtenaren vaak over discretionaire ruimte (beleidsvrijheid) beschikken om invulling te geven aan beleid (zie o.a. Kaufman 1960; Hartman en Levi 1973; Piven 1972; Lipsky 1977 en 1980). Dit is vooral te verklaren doordat niet elke concrete situatie te vatten is in beleid of wetgeving.

NPM

Binnen de afdeling Burgerzaken is er sprake van sterke sturing op de output. Doordat het werk minder complex is zijn er mogelijkheden voor standaardisatie en controle. Dit is bij de afdelingen Wmo en WWB minder het geval doordat de taak te complex is. Bij de afdeling WWB wordt er wel getracht het werk te structureren aan het begin van het proces. Echter uit de interviews blijkt dat er genoeg discretionaire autonomie bestaat om het eigen plan van aanpak te kiezen. Bij de afdelingen Wmo is er geen sterke controle, standaardisatie en prestatiemetingen teruggevonden. Het werk wordt hier voornamelijk gestructureerd door de interorganisatorische community. Ondanks dat er kenmerken worden teruggevonden van de governancestijl NPM en de daarbij verwachte ambtenaren is het te betwijfelen of ook daadwerkelijk moeten spreken van een resultaatgerichte, ondernemende en klantgerichte ambtenaar. Deze problemen doen zich vooral voor bij de resultaten van de survey namelijk bij besluitvorming en verhouding tot de burger. Hier zal in discussie verder aandacht aan worden besteed.

NPG

De interorganisatorische dimensie is niet teruggevonden bij de afdeling Burgerzaken. Hierdoor is er ook geen sprake van een ambtenaar als verbinder. Bij de afdeling WWB gaat de interorganisatorische dimensie een rol spelen als er sprake is van een zorgklant. Bij de afdeling Wmo is het werkproces met de invoering van de kanteling in 2007 dermate veranderd dat de interorganisatorische dimensie een prominente, bijna permanent karakter heeft in de uitvoering. Als er samengewerkt moet worden met andere organisaties dan blijkt dat de ambtenaar meer als verbinder moet functioneren. Bij zowel de afdeling WWB en Wmo doen zich dan gelijksoortige dilemma's voor. Namelijk schurende rolopvattingen, kennis dat meer verspreid is en een proces dat meer tijd en energie kost.

8. Conclusies, discussiestuk en aanbevelingen voor vervolgonderzoek

8.1. Conclusies

In dit onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal: *Wat is de relatie tussen de governancestijl en de rol van de ambtenaar?* Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is er onderzoek gedaan onder uitvoerende ambtenaren bij drie gemeenten van vergelijkbare.

In dit onderzoek zijn er drie verschillende governancestijlen onderscheiden op basis van de theorie van Osborne (2010). CPA wordt gekenmerkt door top-downsturing (sterke mate van hiërarchie), gedomineerd door wetgeving en een strikte scheiding tussen politiek en ambtenaren (Lane, 1995) in (Brandsen & Honingh, 2013). Bij de governancestijlen NPM en NPG is er geen sprake van een consistente theoretische framework. Wel is er in beide governancestijlen een cluster van principes te onderscheiden. NPM laat zich dan ook kenmerken door controle, resultaten en prestaties (Brandsen & Honingh, 2013). De focus bij NPM is vooral intraorganisationeel van aard. NPG zich laat kenmerken door procesoriëntatie, coördinatie, participatie en coproductie (Torfing & Triantafilou, 2012). In tegenstelling tot NPM is de focus niet intra maar interorganisationeel.

Per governancestijl is er een theoretisch ideaaltypische ambtenaar onderscheiden. Bij de governancestijl CPA spreken we in dit onderzoek van een regelgeleide, neutrale en specialistische ambtenaar. Terwijl bij de governancestijl NPM een resultaatgerichte, ondernemende en klantgerichte ambtenaar verwachten. Bij NPG is er sprake van een samenwerkende, verbindende en generalistische ambtenaar. Uit de empirische studie bij drie gemeenten blijkt dat de kenmerken van de verschillende governancestijlen terug te vinden zijn bij de verschillende afdelingen, als ook de verschillende rolopvattingen van ambtenaren.

Bij de afdelingen met een CPA-stijl zien we de regelgeleide, specialistische ambtenaar terug en bij de NPG de ambtenaar als verbinder. De governancestijl NPM bleek minder duidelijk te onderscheiden bij de afdelingen, omdat de kenmerken van deze structuur bij alle afdelingen aanwezig waren, als ook de bijpassende rol van de ambtenaar. Het bedrijfsmatige karakter, de focus op resultaat en klantgerichtheid zijn bij alle afdelingen en ambtenaren terug te vinden.

Uit het onderzoek blijkt dat er zowel in de theorie als de praktijk een relatie bestaat tussen de governancestijl en de uitvoering van de werkzaamheden van de ambtenaren. Alleen voor de governancestijl NPM blijkt in de praktijk moeizaam een relatie te onderscheiden.

8.2. Discussiestuk

In het onderzoek blijkt zowel uit de theorie als de empirie dat er een relatie bestaat tussen de governancestijl en de rol van de ambtenaar.

Maar uit de empirische studie blijkt dat ook de taakinhoud van grote invloed is op de rolopvatting van de ambtenaar. Zo blijkt uit het onderzoek dat bij Burgerzaken de rol van regelgeleide ambtenaar is terug te vinden in de praktijk. Het verstrekken van een rijbewijs is gebonden aan regels. Afwijken van de procedure en de wetgeving is hierin niet mogelijk en niet wenselijk. Bij de afdeling Wmo en de WWB vinden we net als bij afdeling Burgerzaken de governancestijl CPA, maar dit leidt volgens de empirie niet tot dezelfde rolopvatting. Door de complexiteit van de taak is het werk bij deze afdelingen minder regelgeleid.

De governancestijl NPM en de bijbehorende ambtenaar is moeilijker te onderscheiden. Uit de theorie blijkt dat als kennis minder ondoorzichtig is en minder exclusief tot de uitvoerende ambtenaren behoort er een opening ontstaat voor standaardisatie en controle (Brandsen & Honingh, 2013). Maar uit de studie blijkt dat de aard van het werk van een ambtenaar van de afdelingen WWB en de Wmo te complex is voor standaardisatie en controle. Het blijkt dan ook dat de ambtenaren van deze twee afdelingen over ruime discretionaire autonomie beschikken. Dit vertaalt zich in de praktijk in de ruimte om zelf het plan van aanpak te bepalen. Het opvallende is dat er wel pogingen worden ondernomen door de deelnemende gemeenten om de controle te vergroten op de werkzaamheden van de ambtenaar.

Osborne (2006) stelde al dat NPM zich vooral focust op input en output en niet op de uitkomsten en processen. Dit principe vinden we ook terug in de praktijk. Ambtenaren van de verschillende afdelingen uiten de kritiek dat het enkel meten van kwantitatieve aantallen een te beperkte weergave is van de werkelijkheid. De discussie zal bij de afdelingen Wmo en WWB dan minder moeten gaan over het vergroten van controle en meer over welke doelen zinvol zijn om te meten en in welke mate het werk te standaardiseren en te categoriseren is.

Tevens is bij elke taak mogelijk om een resultaat te formuleren. Zo kan er in het geval van de Wmo-ambtenaar als resultaat worden geformuleerd dat er met de burger gezamenlijk op een harmonieuze wijze een oplossing wordt gevonden voor een probleem. Maar of deze resultaatgerichtheid ook per definitie past bij een ideaaltypische ambtenaar gebaseerd op de governancestijl NPM valt te betwifelen. Zo zou de rolopvatting van de Wmo-ambtenaar gezien kunnen worden als een samenwerkende ambtenaar die door middel van de dialoog een oplossing tracht te vinden. Hetgeen veel meer een uitingsvorm is van de ambtenaar als verbinder passend bij de governancestijl NPG.

Hetzelfde geldt voor de uitspraak klantgerichte houding. Deze uitspraak was in de rolverhouding tot de burger bij de afdelingen Wmo en Burgerzaken het meest van toepassing. Of dit ook opgevat kan worden als de benadering van een burger als consument valt te betwifelen. Zo zijn burgers bij alle drie de afdelingen afhankelijk van de gemeente voor de levering van een dienst of een product. Hierin is geen vrije keuze. Ten tweede blijkt uit de interviews dat er bij de afdeling Wmo gesproken wordt over dienstbaarheid als klantgerichte houding. Het begrip dienstbaarheid past beter bij de klassieke Weberiaanse oriëntatie.

Uit de resultaten van de survey blijkt dat ambtenaren van de drie onderzochte afdelingen bij besluitvorming kiezen voor het behalen van resultaat. Praktisch gezien is dat achteraf beredeneerd ook een logisch resultaat. Niemand zal beweren dat hij of zij geen resultaat nastreeft in de uitvoering van de taak. De vraagstelling geeft aanleiding tot een sociaal wenselijk antwoord. Hetzelfde principe is van toepassing voor uitspraken over efficiëntie.

8.3. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

De empirische studie liet zien dat de taken van de verschillende afdelingen en ambtenaren van invloed waren op de rol van de ambtenaar. De invloed van de taak op de rol van de ambtenaar, maar ook op de governancestijl is onvoldoende duidelijk. De relatie tussen taak, governancestijl en overheid is onvoldoende inzichtelijk en vraagt nader onderzoek. Om daadwerkelijk veranderingen in governancestijlen over tijd te meten is het wenselijk om longitudinaal onderzoek te doen. Vervolgonderzoek zou zich hier dan ook op moeten richten. Met verschillende metingen in de tijd kan een uitspraak gedaan worden of de veranderingen van governancestijlen van invloed zijn op de rol van de ambtenaar.

9. Literatuurlijst

- Baarda, B., de Goede, M. & Teunissen, J. (2005). Basisboek kwalitatief onderzoek: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek. Groningen: Stenfert Kroese.
- Bauman, Z (2000) Liquid Modernity, Polity Press.
- Becker, M., (2007) Bestuurlijke Ethiek; een inleiding. Uitgever van Gorcum.
- Boeijs H.R. (2005). Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen. Amsterdam: Boom Onderwijs.
- Blond, P. (2010) Red Tory: How Left and Right have Broken Britain and How We Can Fix It, London: Faber and Faber.
- Bos, K. (2011) Vertrouwen in de overheid: wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is? Universiteit Utrecht.
- Borins, S. (2002) 'New Public Management, North American Stijle' in K. McLaughlin, S. Osborne and E. Ferlie (eds) The New Public Management: Current Trends and Future Prospects. London: Routledge.
- Bovens, M.A.P. e.a. (2001) Openbaar bestuur, beleid organisatie en politiek, Deventer.
- Brandsen, T., Dekker, P. & Evers, A. 2010 Civicness in the governance and delivery of social services. Brandsen, T., Dekker, P. & Evers, A. (eds.). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, p. 9-17 290 p.
- Brandsen, T., Helderman, J., and Honingh, M. Reframing professionalism as a multi-layered concept in the context of public administration reform. in: 19th NISPAcee annual conference 2010 public administration of the future; 2010.
- Brandsen, T., Honingh, M., Professionals and shifts in governance, International Journal of Public Administration, 36 (2013), 12, pp. 876-83.
- Braster, J.F.A. (2000). De Kern van casestudy's. Van Gorcum & Comp. Assen.
- Breed, K. 2007 Bestuurscultuur en strategie; Een onderzoek naar de cognitieve kaart van topambtenaren, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Buurma, H. (1988) De zakelijke ambtenaar, Samsom, Alphen.
- CBS (2013). Demografische kerncijfers per gemeente 2013.
- Crinice le Roy, R. (1969) De vierde macht, Oratie Universiteit Utrecht.
- Denters, B., Heffen, O. van, Huisman, J. and Klok, P.J. (2003a). Introduction: the emerge of new forms of governance. In: Denters, B., Heffen, O. van, Huisman, J. and Klok, P.J. (Eds). The rise of interactive governance and quasi-markets. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 3-14.
- Dunleavy, P. (2006) New Public Management Is Dead - Long Live Digital-Era Governance.
- Emans, B. (2002). Interviewen: theorie, techniek en praktijk (vierde druk). Groningen: Stenfert Kroese.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. and Pettigrew, A. (1996) The New Public Management in Action, Oxford: Oxford University Press.
- Frederickson, G. and Smith, K. (2003) The Public Administration Primer, Boulder, CO: Westview Press.
- Gunsteren, H. van, Ruyven, E. van, (1993) de ongekende samenleving. Beleid en maatschappij, vol. 20, nr 3.
- Hajer, J.P.M. van Tatenhove en C. Laurent. (2004) Nieuwe vormen van Governance. Universiteit van Amsterdam.
- Hardin, G. (1968) 'The tragedy of the commons', Science 3859, 162: 1243-1248.

- Heath, H. & Cowley, S. (2004). Developing a grounded theory approach: a comparison of Glaser and Strauss. *International Journal of Nursing Studies*
- Groot, T.L.C.M. en G.J. van Helden, (2003), *Financieel Management van Non-profit organisaties*, Stenfert Kroese, Groningen.
- Hartman, C., & Levi, M. (1973). Public Housing Managers: An Appraisal. *Journal of the American Institute of Planners*, 39(2), 125-37.
- Hertogh, M., Klerk, koopman of kommunikator: interactieve beleidsvorming en institutionele onzekerheid, in: *Beleidswetenschap*, 2000b, nr. 4.
- Hondeghem, A. & Perry, J. L. (2009). EGPA symposium on public service motivation and performance: Introduction. *International Review of Administrative Sciences* 75, 5-9.
- Hoogewout, M. (2010) *De rationaliteit van de klantgerichte overheid: Een onderzoek naar de spanningen die de invoering van het klantdenken bij gemeenten veroorzaakt en de manier waarop gemeenten daarmee omgaan*. Uitgeverij Réunion.
- Hughes, O. (2003), *Public Management and Administration, An Introduction*, 3rd ed, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hupe, P., Klerk noch koopman – Zakelijkheid en de ideale ambtenaar, in: *Bestuurskunde*, 1992, nr. 4, p. 180-193.
- Kaufman, H. (1960). *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Koppejan, J (2012) *Het verknipte bestuur: Over efficiency, samenhang en toewijding bij publieke dienstverlening*. Den Haag: Eleven international publishing: 14-15.
- Koppenjan, J. and Klijn, E.H. (2004) *Managing Uncertainties in Networks*, New York: Routledge
- Korsten, A.F.A. en M. Noordegraaf, Plaatsbepaling van publiek ondernemerschap, in: Noordegraaf, M., e.a. (red.), *De ambtenaar als publiek ondernemer*, Coutinho, Bussum, 1995, pp. 20- 52.
- Kickert, W. (1997) Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism', *Public Administration*. 75: 4 pp731 - 52.
- Lipsky, M. (1977). *Towards a Theory of Street-level Bureaucracy*. In W. Hawley & M. Lipsky (Eds.), *Theoretical Perspectives on Urban Politics* (pp. 196-213). Engelwood Cliffs: Prentice Hall, Inc.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lynn, Laurence E. (2006), *Public management: old and new*, New York/London: Routledge.
- Osborne, S. and McLaughlin, K. (2002) Trends and Issues in the Implementation of Local 'Voluntary Sector Compacts' in England, *Public Money and Management*. 22: 1 pp51 – 63.
- Maso I, Smaling A. (1998) *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*. Amsterdam: Boom.
- Nieuwenkamp, R. (2001) *De prijs van het politieke klimaat. Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*, Delft: Eburon.
- Niessen, C.R. (2009a), 'Hoe de regering trotse ambtenaren krijgt', in: T. Jansen, G. van den Brink en J. Kole (red.), p. 360-364. P362.
- Noordegraaf, Mulder & Bos (2012) *Verbindingen verbeteren, Bestuurlijke trends, opleidingsontwikkelingen en professionalisering van het openbaar bestuur*.
- Osborne, D. & T. (1992) *Gaebler, Reinventing government*, Addison-Wesley, Reading.
- Osborne, S.P. (2006), *The New Public Management*. *Public Management Review* 8 (3): 377-387.
- Osborne, S. Ed. (2010) *The New Public Governance/* London: Routledge
- Olson, M. (1965) *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*, Cambridge, ma: Harvard University Press.

- Ostrom, E (2010) Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems.
- Patton, M.Q. (2002). Qualitative research and evaluation methods (3th ed.). Thousand Oaks, California: Sage Publications Inc.
- Piven, F.F. (1972). The Urban Crisis: Who Got What and Why? In R. Cloward & F.F. Piven, (Eds.), The Politics of Turmoil (pp. 314-15). New York: Vintage Books.
- Pressman, J.L. & Wildavsky, A. (1973) Supplementation Berkeley: University of California Press.
- Politt, C. & G. Bouckaert (2004) Public Management Reform: A Comparative Analysis, Oxford University Press.
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2012). Loslaten in vertrouwen. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Rhodes, R. (1997) Understanding Governance, Buckingham: Open University Press.
- Ringeling, A.B. (1978). Beleidsvrijheid van ambtenaren. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Steen, T. (2012) Een andere overheid ... een andere ambtenaar.
- Strauss, A.L. & Corbin, J. (1998). Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory. Thousands Oaks: Sage.
- Teske, P. & M. Schneider, The bureaucratic entrepreneur: the case for city managers, in: Public Administration Review, 1994, nr. 4, p. 331-340.
- Tonkens, E. (2009) Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk, Amsterdam: Boom & SUN.
- Torfing & Triantafilou, (2012) What's in a name? Grasping New Public Governance as a political-administrative system. Nijmegen.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2013). Van eerste overheid naar eerst de burger. Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen. Den Haag.
- Vries, M. S. d. (1997). "Nog roomser dan de paus: Weber's ideaaltypen in de ogen van gemeentelijke politici en ambtenaren." Beleidswetenschap 11(3): 201-231.
- Wagenaar, H. (2004). "Knowing" the rules: Administrative work as practice. Public Administration Review, 64(6), 643-655.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006), De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). Vertrouwen in burgers. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Willems, D., van Zwieten, M. (2009). Waardering van kwalitatief onderzoek. Gevonden op 26-10-2014 via <http://www.henw.org/archief/volledig/id2715-waardering-van-kwalitatief-onderzoek.html#lv3>
- Zuurmond, A. (1994) De infocratie: Een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltypen in het informatietijdperk.
- Zuurmond, A. en De Jong, B. (2010) De Professionele professional: De andere kant van het debat over ruimte voor professionals. Uitgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

10. Overzicht van gebruikte citaten

Citaten:

Van den Heuvel, Huberts & Verberk. (2002).
't Hart, Boeije en Hox. (2005).
Becker. (2007).
Blond, P. (2010).
Bos. (2011).
Bovens et al. (2001). Deventer.
Brandsen & Honingh. (2013).
Brandsen, Dekker & Evers. (2010).
Brandsen, Honingh & Helderman. (2010).
Brante. (2011).
Breed & Hopman. (2009).
Breed. (2007).
Cachet et al. (2009).
Christensen en Peters. (1999).
Clarke & Newman. (2007).
De Vries. (1997).
Denters, Heffen, van Huisman & Klok. (2003).
Dijkstra & Van der Meer. (2008).
Dunleavy, P. (2006).
Evetts. (2006).
Exworthy & Halford. (1999).
Ferlie et al. (1996).
Frederickson & Smith. (2003).
Gay, D. (2000).
Green. (2009).
Groot & Van Helden. (2003).
Hajer. (2004).
Hardin. (1986).
Hartman en Tops. (1987).
Hertogh. (2000b).
Hondeghem & Perry. (2009).
Hoogewout. (2010). Uitgeverij Réunion.
Hughes. (2003).
Hupe. (1992).
Jeliazkova en Hoppe. (1996).
Jensen & Mecking, 1976; Hazeu, 2000; Ten Heuvelhof et al., 2009. (sd).
Kemenade, V. (2003).
Kickert. (1997).
Klijn 2008; Pollitt en Bouckaert 2011: 247. (sd).
Koppejan. (2012).
Le Roy, C. (1969).
Lipsky. (1980).
Lynn. (2006).
Macmillan & Cain. (2006).

- Metcalfe & Richards. (1991).
Moore. (1995).
Muzio & Kirkpatrick. (2011).
Niessen. (2009).
Nieuwenkamp. (2001).
Noordegraaf e.a. (1995).
Noordegraaf, Mulders & Bos. (2012).
Olsen. (1965).
Osborne & Gaebler. (1992).
Osborne. (2006).
Osborne 2006; 2010 in Torfing & Traintafilou. (2012).
Otto & Wesseling. (1997).
Otto. (2000).
Pollitt & Bouckart. (2004).
Pollitt. (2006).
Presmann en Wildavsky. (1973).
Rhodes. (1997).
ROB. (2004).
ROB. (2012).
Sorensen & Torfing, 2007 in Torfing & Traintafilou. (2012).
Steen. (2012).
Straus & Corbin. (1998).
Tonkens, E. (2009).
Torfing & Triantafilou. (2012).
Wesseling, Kokx & Kock. (2009).
Wildavsky. (1964).
WRR. (2006).
WRR. (2012).
Zuurmond & De Jong. (2010).
Zuurmond. (1994).

Bijlagen

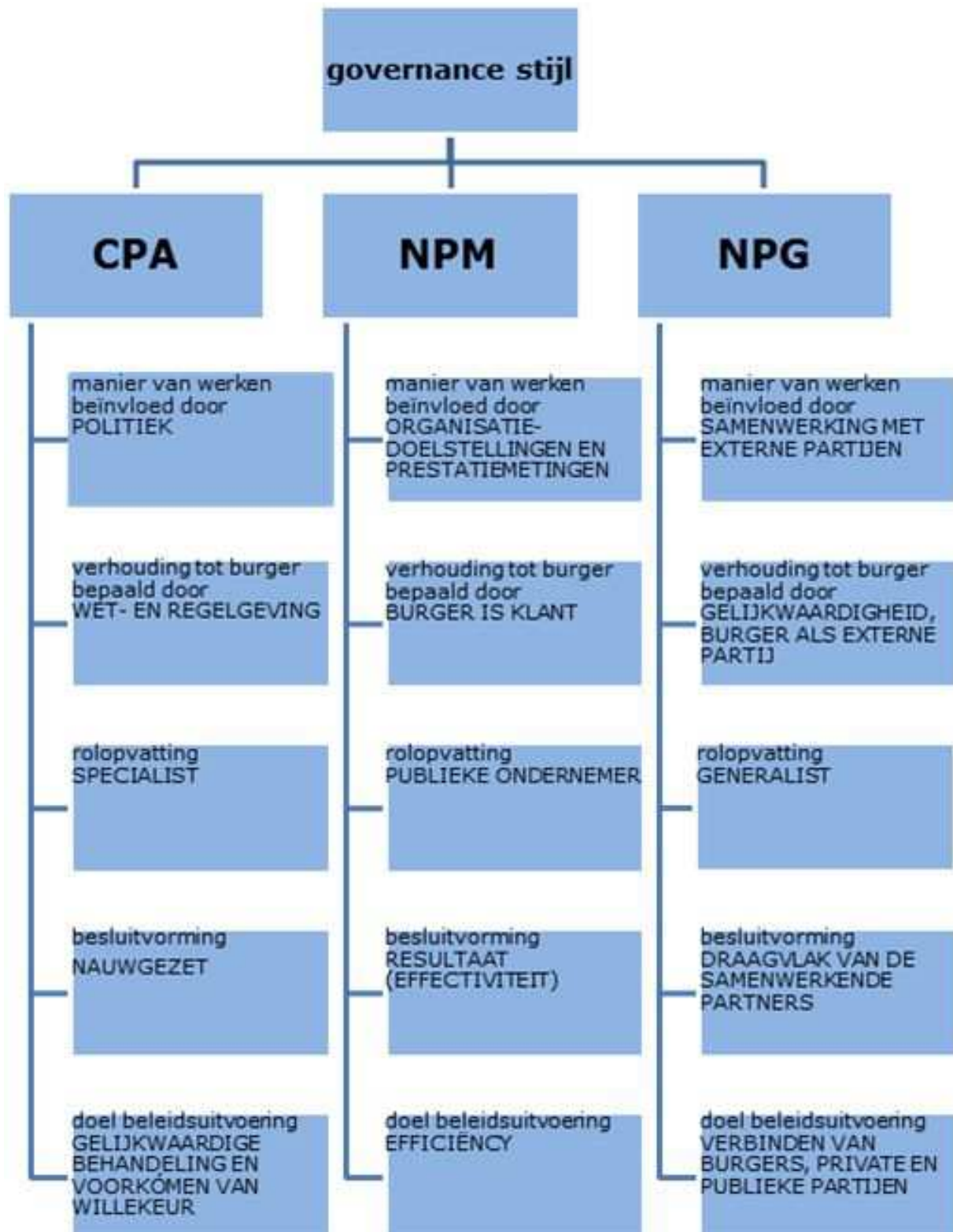
Bijlage 1. Demografische gegevens respondenten

Gemeente	afdeling	leeftijd	jaren in dienst bij de gemeente	opleidingsniveau
Druten	Burgerzaken	18-30	1,5	havo
Druten	Burgerzaken	31-50	2	mbo
Druten	Burgerzaken	31-50	2	voortgezet onderwijs.
Druten	Burgerzaken	31-50	4,5	mbo
Druten	Burgerzaken	31-50	5	hbo
Lingewaard	Burgerzaken	31-50	6	universitair.
Lingewaard	Burgerzaken	51-65	13	hbo
Beuningen	Burgerzaken	31-50	14	mbo
Druten	Burgerzaken	31-50	17	mbo
Lingewaard	Burgerzaken	51-65	22	voortgezet onderwijs
Beuningen	Burgerzaken	31-50	26	mbo
Beuningen	Burgerzaken	31-50	26	mbo
Lingewaard	Burgerzaken	51-65	28	voortgezet onderwijs
Lingewaard	Burgerzaken	31-50	meer dan 28	voortgezet onderwijs
Druten	Burgerzaken			
Druten	Wmo	31-50	7	hbo
Druten	Wmo	31-50	8	hbo
Druten	Wmo	31-50	8	mbo
Lingewaard	Wmo	51-65	2	hbo
Lingewaard	Wmo	31-50	3	mbo
Lingewaard	Wmo	31-50	5	hbo
Lingewaard	Wmo	31- 50	7	hbo
Beuningen	Wmo	31-50	7	hbo
Lingewaard	Wmo	31-50	8	hbo
Lingewaard	Wmo	51-65	8	hbo
Lingewaard	Wmo	51-65	8	hbo
Lingewaard	Wmo	51-65	11	hbo
Lingewaard	Wmo	31-50	12	hbo
Beuningen	Wmo	51-65	13	universitair
Lingewaard	Wmo	51-65	15	hbo
Druten	WWB	31-50	7	hbo
Druten	WWB	31-50	8	hbo
Lingewaard	WWB	51-65	0,5	hbo
Lingewaard	WWB	31-50	1	hbo
Lingewaard	WWB	31-50	1	hbo
Beuningen	WWB	31-50	1	hbo
Lingewaard	WWB	51-65	1	hbo
Beuningen	WWB	31-50	2	hbo
Lingewaard	WWB	31-50	2,5	hbo
Beuningen	WWB	31-50	4	universitair
Lingewaard	WWB	18-30	5	hbo
Beuningen	WWB	31-50	7	hbo
Lingewaard	WWB	31-50	8	hbo
Lingewaard	WWB	31-50	8	voortgezet onderwijs
Lingewaard	WWB	31-50	9	hbo
Lingewaard	WWB	31-50	11	universitair
Beuningen	WWB	31-50	13	hbo
Lingewaard	WWB	31-50	13	mbo
Lingewaard	WWB	51-65	29	mbo

Bijlage 2. Respondentenlijst

Naam	Functie/ afdeling	Gemeente
Ewa Sochanska	Wmo-consulent	Beuningen
Lonneke Roodnat	WWB-consulent	Beuningen
Suzanne	Burgerzaken	Beuningen
Caby	WWB- consultant	Druten
Monika Vossen	Wmo-consulent	Druten
Marlies Lam	Burgerzaken	Druten
Ilse Ebberink	Werkconsulent	Lingewaard
Martin	Wmo-consulent	Lingewaard
Kim Broers	Inkomensconsulent	Lingewaard
Fayssaul	Burgerzaken	Lingewaard

Bijlage 3. Boomdiagram



Bijlage 4. Survey

Survey

Introductie

In het kader van mijn onderzoek voor de Radboud Universiteit Nijmegen ben ik benieuwd naar uw mening over veranderingen in het werk ten aanzien van verschillende sturingsmechanismen. Een deel van het onderzoek bestaat uit de analyse van beleidsdocumenten; een andere deel bestaat uit interviews en een survey. Daarvan is deze survey het resultaat.

Uw anonimiteit is gewaarborgd. Vier verschillende gemeenten nemen deel aan het onderzoek. De verslaglegging van de resultaten van het onderzoek vinden plaats op gemeentelijk niveau. Er zal onder geen enkele voorwaarde op individueel niveau verslaglegging plaatsvinden. Geen van de gegevens zullen dus terug te herleiden zijn naar persoonlijk niveau.

Via deze weg wil ik u alvast hartelijk bedanken voor de deelname aan dit onderzoek!

Jaap Heijdens

Instructie

Breng per vraag een rangorde aan welke volgens u het meest van toepassing is in uw functie.

U heeft drie mogelijkheden, namelijk:

- 1 = het meest van toepassing;
- 2 = minder van toepassing;
- 3 = minst van toepassing.

Vragen

Hoe verhoudt u zich in uw functie tot de burger?	Rangorde
Mijn relatie met de burgers wordt voornamelijk bepaald door wettelijke rechten en plichten.	
Klantgericht, de burger is klant.	
De burger is gelijkwaardig. Ik beschouw de burger als een samenwerkende partner.	

Op welke wijze wordt uw manier van het werken het sterkst beïnvloed?	Rangorde
Mijn manier van werken wordt beïnvloed door de politiek.	
Mijn manier van werken wordt beïnvloed door de prestatiemetingen van de gemeente.	
Mijn manier van werken wordt beïnvloed door de partijen waarmee ik samenwerk buiten de gemeente.	

Welke rolopvatting bij de uitvoering van uw werk is op uw van toepassing?	Rangorde
Ik ben een specialist.	
Ik ben een publieke ondernemer.	
Ik ben een generalist.	

Wat is de relatie tussen de governancestijl en de rol van de ambtenaar?

Welke overweging is het meest van toepassing in uw functie bij het nemen van een besluit?	Rangorde
Het voorkomen van willekeur.	
Het behalen van resultaat.	
Sprake is van draagvlak van de samenwerkende partners uit het netwerk.	

Hoe ervaart u de werkwijze van de gemeente?	Rangorde
De gemeente stelt zich op als eerst verantwoordelijke voor het oplossen van een probleem.	
De gemeente functioneert als een bedrijf.	
De gemeente stelt zich op als een spil in maatschappelijke netwerken.	

Wat is uw persoonlijke doel bij de uitvoering van het gemeentelijke beleid?	Rangorde
Het zo nauwgezet mogelijk uitvoeren van het beleid.	
Efficiëntie. Wegen de kosten op tegen de baten.	
Het verbinden van burgers en publieke en private partijen.	

Algemene vragen

In welke leeftijdscategorie valt u?	18 - 30 jr
	31 - 50 jr
	51 - 65 jr
Hoeveel jaar bent u in dienst van de gemeente?	jr
Wat is uw hoogst genoten afgeronde opleiding?	
	lager onderwijs
	voortgezet onderwijs
	mbo
	hbo
	universitair

Zou ik u hierbij mogen uitnodigen voor een persoonlijk interview?
(Een beperkt deel van de onderzochte groep wordt ook daadwerkelijk uitgenodigd voor een interview)
Zo ja, laat dan hieronder uw e-mail adres achter:

--

Wilt u nog wat kwijt of heeft u wat gemist in dit onderzoek, dan mag u dat hieronder beschrijven:

Bijlage 5. Topiclijst interview

Introductie interview

Het is een onderzoek naar de mate waarin verschillende governancestijlen (hiërarchische, bedrijfsmatige en netwerkgerichte manier van werken) van toepassing zijn op de werkvloer en hoe deze stijlen zich uiten. En vooral hoe deze stijlen door de ambtenaar wordt ervaren en op welke de drie stijlen worden toegepast op de werkvloer.

Het onderzoek wordt uitgevoerd bij de gemeente Druten, Beuningen en Lingewaard en dan bij de afdelingen Wmo, WWB en Burgerzaken.

Het interview duurt een uur. Ik zal het interview samenvatten en per mail opsturen, zodat u kunt controleren of het een juiste samenvatting is van ons gesprek. Bij het gebruik van citaten gebeurt dit altijd anoniem. Echter ik zal altijd eerst vragen aan de respondent of ik het citaat mag gebruiken.

Het interview bevat de volgende onderwerpen: werkzaamheden, beleid, regels en procedures en wetgeving. Tweede deel bestaat uit: prioriteiten in het werk, resultaten en efficiency.

Het laatste onderdeel bestaat uit: samenwerken.

Algemeen:

- Uitleg werkzaamheden.

Topiclijst Classic Public Administration

- Beleid -> de mate waarin medewerkers worden geïnformeerd.
- Regels, procedures en wetgeving
 - o Welke rol het speelt in bij de dagelijkse werkzaamheden.
 - o Is afwijken mogelijk in concrete situaties -> Verantwoording? Past beleid politiek bij concrete situaties. In hoeverre ruimte Voorbeelden en dilemma's bij keuzes.
 - o Alleen uitvoerder of medebouwer van het beleid?

Samenvatting -> Dan gaan we nu door naar het onderwerp..(regie)

Topiclijst New Public Management

- Dominantie gemeentelijke organisatiedoelen.
 - o -> belangrijkste prioriteiten (eigen keuze of keuze organisatie?). Juiste prioriteiten?
- Resultaat sturing
 - o Aanwezig binnen de afdeling en daarbij (welke mate voeren ze controle uit op resultaten buiten de gemeente)-> Welke resultaten (wat), Formeel vastgelegd (hoe) en welke mate controle/verantwoording (meer of minder dan vroeger, persoonlijk oordeel betwist?). Voorbeelden en dilemma's.
 - o Hoe wordt dit ervaren? Zinnige doelen gemeten?
 - o Sinds dat u hier bent komen werken vindt u dat er meer op resultaat wordt gestuurd dan vroeger. Merkt u hierin een verandering?
- Efficiëntie
 - o Voorbeelden van afwegingen bij concrete situaties. Welke dilemma's doen zich daarbij voor? Hoe komt daarbij het besluit tot stand (leren van collega's, overleg, formele afspraken).

Samenvatting-> Dan gaan we nu door naar het onderwerp..(Regie)

Wat is de relatie tussen de governancestijl en de rol van de ambtenaar?

Topiclijst New Public Governance.

- Samenwerking
 - o Met wie? Waarom? Toename waarneembaar, is er dus een verandering waarneembaar?
 - o Mate van afhankelijkheid (beschrijving proces, meer onzekerheid, meer verspreide kennis), Mate van beïnvloeding t.a.v. eigen werkzaamheden.
 - o Vaardigheden/competenties (nieuwe?)
 - o Verhouding tot bereiken van resultaat -> verantwoording naar leidinggevende.
 - o Beheersbaarheid -> Hoe en waarom (anders dan vroeger?).

Samenvatting -> Dan gaan we nu door naar het onderwerp..(Regie)

Algemeen veranderingen gemeente

- Veranderingen (vanaf in dienst) ten aanzien van eigen werkzaamheden
 - o Meer externe focus?
 - o Veranderingen gemist tijdens gesprek?