

Preventieve doorlichting houdt gemeenten scherp

Tilburg en Arnhem zijn voorbeelden van gemeenten die het instrument van preventieve doorlichting toepassen in hun organisatie. Hiermee houden gemeenten het functioneren van de ambtelijke diensten tegen het licht. Preventieve doorlichting behelst een onderzoek naar het functioneren van een organisatie-onderdeel zonder een voorafgaande expliciete taakstelling of signalering van belangrijke problemen. De auteurs stellen de vraag met welk doel dit instrument in gemeenten wordt ingezet, welke visie achter de aanpak schuilt en welke stappen naar hun mening bij een goede doorlichting zijn te onderscheiden. Ook buigen zij zich over de effecten van het uitvoeren van preventieve doorlichting.

LOUIS BOEL MPM, DRS. JOHANNES BOELENS en DR. JARING HIEMSTRA*

Bij een preventieve doorlichting staat het verkrijgen van een integraal inzicht in het functioneren van een ambtelijke organisatie-eenheid (dienst) centraal zonder dat daarbij vooraf een vastgestelde taakstelling is meegegeven in de onderzoeksoopdracht. Het algemene doel van een preventieve doorlichting is dan ook tweeledig, namelijk:

- a het inzichtelijk maken van de 'gezondheid' en het functioneren van de dienst;
- b het bieden van aangrijpingspunten voor verdere ontwikkeling en verbetering.

De preventieve doorlichting wordt dus uitgevoerd zonder dat reeds vooraf belangrijke knelpunten zijn gesignaleerd. Hieronder volgen de redenen waarom de preventieve doorlichting een nuttig instrument is voor gemeenten.

Vervangen van sturende werking van het marktmechanisme
In tegenstelling tot winstgeoriënteerde bedrijven, is bij de gemeente veelal sprake van aanbod van producten en diensten zonder dat de markt daarom vraagt of (expliciet) behoefte aan heeft. De gemeente treedt veelal op als monopolist. Preventieve doorlichting wordt in deze context gezien als een manier om het feedback-mechanisme van de markt op andere wijze binnen de organisatie te introduceren.

Sluitstuk van het decentrale besturingsconcept
Nagenoeg alle gemeenten kennen tegenwoordig een decentraal besturingsconcept. Dit betekent dat diensten/-secto-

ren 'integraal' verantwoordelijk zijn voor de beleidsontwikkeling en de bedrijfsvoering. In een gedecentraliseerde besturingsfilosofie wordt preventieve doorlichting gezien als instrument dat het management en het bestuur in staat stelt een oordeel te verkrijgen over de gezondheidstoestand van een organisatie(-onderdeel) en de wijze waarop met het delegatiepatroon wordt omgegaan.

Ambitie om te werken aan continue kwaliteitsverbetering
Gemeenten die hun bedrijfsvoering redelijk tot goed op orde hebben, leggen steeds nadrukkelijker de ambitie aan de dag om te werken aan (continue) verbetering van het functioneren van de eigen organisatie, het zoveel mogelijk voorkomen van mogelijke problemen en klachten, kwaliteitsverbetering en vroegtijdig anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Preventieve doorlichting wordt in dit licht gezien als katalysator en instrument om een dergelijke ambitie ook waar te (kunnen) maken.

Toenemende behoefte om verantwoording af te leggen
Het afleggen van verantwoording over het functioneren van de organisatie en de ingezette middelen wordt door ambtenaren en bestuurders in toenemende mate als een belangrijk vraagstuk ervaren. De dualisering van het gemeentebestuur voedt ook de behoefte van collegeleden om verantwoording af te leggen over het functioneren van de ambtelijke organisatie. Preventieve doorlichting is een instrument om in de breedte verantwoording af te leggen over de externe presta-

ties en het interne functioneren van een dienst om aldus tegemoet te komen aan de maatschappelijke roep om vergroting van transparantie en het afleggen van rekenschap.

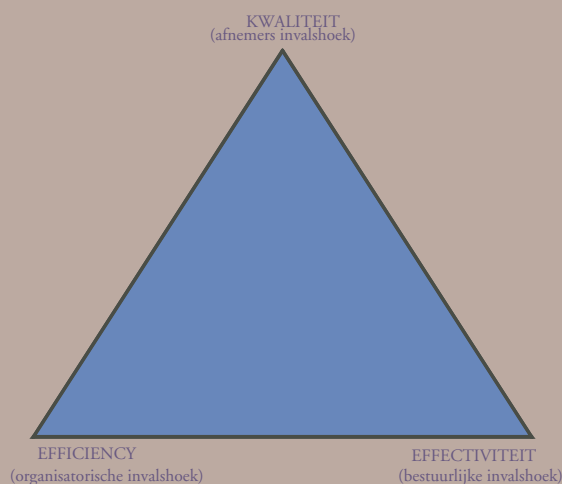
Visie op doorlichting

De resultaten van een doorlichting geven een beeld van het externe presteren van een dienst en het interne functioneren. De door te lichten dienst moet dan ook beoordeeld worden vanuit een drietal dimensies die in *afbeelding 1* is weergegeven.

De driehoek geeft de drie dimensies aan van waaruit het functioneren van een organisatie-onderdeel wordt beoordeeld. De beoordeling van effectiviteit vindt vooral plaats vanuit het gezichtspunt van het (politek verantwoordelijke) bestuur. Voldoet het functioneren aan het vastgestelde beleid, worden beoogde resultaten en effecten gerealiseerd? Kwaliteit wordt vooral vanuit de visie van de externe afnemers beoordeeld. Het effect van aangeboden producten wordt in de regel vergroot als zoveel mogelijk aan de verwachtingen van de afnemers tegemoet gekomen kan worden. De afnemer kan hierbij zowel de burger, een ander organisatie-onderdeel, bedrijf, belangengroepering, een (andere) overheidsorganisatie en/of bestuur zijn. Efficiency wordt vanuit de interne organisatorische invalshoek benaderd. Beleid, producten en prestaties vormen daarbij gegeven uitgangspunten. Bij het beoordelen van het functioneren van de diensten dienen de drie dimensies in onderlinge samenhang te worden gezien. Bij de preventieve doorlichting staat derhalve het optimaliseringsvraagstuk, te weten het bereiken van een goed evenwicht tussen de drie beoordelingsdimensies, voorop.

Naast deze drie dimensies is het bij (preventieve) doorlichting van belang vooraf te bepalen welk organisatie-model wordt gebruikt. Een organisatie-model bevat de verschillende aspecten waar tijdens de doorlichting naar gekeken wordt. Een voorbeeld van een organisatie-model is het managementmodel van het Instrument Nederlandse Kwaliteit (INK). Een organisatie-model wordt tijdens het doorlich-

Afbeelding 1 Doorlichtingsmodel preventieve doorlichting



tingsonderzoek gehanteerd als ordeningsmodel voor de verschillende organisatie- en resultaataspecten en voor het in beeld brengen van de verschillende onderlinge samenhangen tussen deze aspecten. Daarnaast vormt een goed organisatie-model een gemeenschappelijke basis voor het onderling uitwisselen van de bevindingen.

Permanente ontwikkeling van het doorlichtingsmodel in de gemeente Tilburg

In Tilburg is in 1989 het oorspronkelijke doorlichtingsmodel ontwikkeld samen met PricewaterhouseCoopers. De organisatie-aspecten die sindsdien zijn gebruikt bij het doorlichten van alle diensten waren:

- beleid en doelstellingen;
- structuur en sturing en systemen;
- financiële analyse en prestatiebeoordeling;
- personeel en management en cultuur;
- kwaliteitsmanagement en klanttevredenheid;
- toekomstperspectief;
- veranderingsvermogen.

Na uitvoering van de preventieve bedrijfsdoorlichting van alle gemeentelijke diensten, heeft een evaluatie plaatsgevonden van de gehanteerde methodiek en de resultaten. Op basis daarvan is in 1995 de tweede doorlichtingscyclus begonnen met een vernieuwd instrumentarium en aanpak. In 2000 is vervolgens aansluiting gezocht met het INK-model, waarop ook het planning & control instrumentarium in Tilburg is gebaseerd. Deze derde generatie preventieve doorlichting is als pilot toegepast bij de dienst Wijkzaken en na evaluatie ook bij de dienst Publiekszaken.

In vergelijking met het oorspronkelijke doorlichtingsmodel is daarbij het INK-model ten aanzien van drie aspecten explicieter gemaakt: cultuur, veranderingsvermogen en de eventueel vooraf meegegeven onderzoekaccenten.

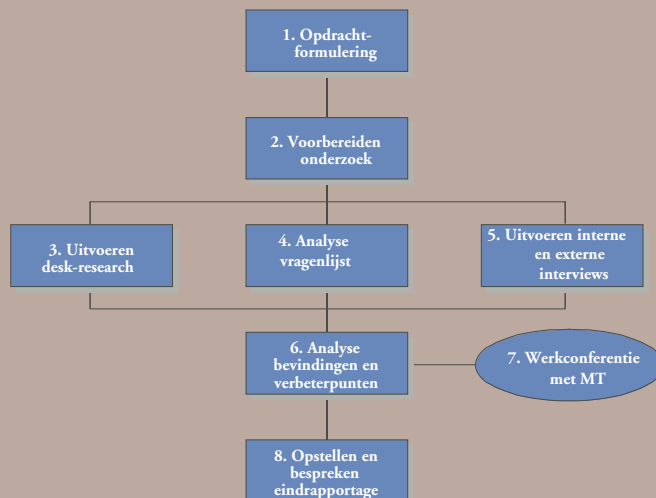
De toegevoegde waarde van een preventieve doorlichting boven een INK zelfdiagnose is dat ook dat op basis van eigen waarnemingen een beeld wordt verkregen van de medewerkerstevredenheid, managementstijl en het externe presteren (van klanten, burgers, partners, bedrijven e.d.). Daarnaast leidt de doorlichting door de combinatie van onderzoeksmethodieken tot meer 'objectiveerbare' conclusies. Overigens kan in specifieke gevallen het combineren van een zelfevaluatie met een doorlichting meerwaarde hebben. Het beeld van het eigen functioneren kan dan geconfronteerd worden met de doorlichtingsresultaten.

Stappen van de doorlichting

Een doorlichting bestaat uit een aantal vaste stappen waarbinnen, afhankelijk van de specifieke vragen, wijzigingen in aangebracht kunnen worden. Het volgtijdelijk aflopen van deze stappen bepaalt volgens ons in belangrijke mate de procesmatige kwaliteit van de doorlichting. Deze stappen zijn weergegeven in *afbeelding 2*.

Gedurende de doorlichting worden verschillende onderzoeksmethoden gebruikt, zoals desk-research, interviews en werkconferenties. Een belangrijke reden om verschillende onderzoekstechnieken te gebruiken, is dat het een onmisbaar hulpmiddel is bij het in beeld brengen van 'de werkelijkheid' vanuit zoveel mogelijk verschillende invalshoeken.

Afbeelding 2 Onderzoeksstappen bij de preventieve doorlichting



Hieronder staan wij stil bij de verschillende stappen:

De *opdrachtformulering* heeft tot doel de opdracht voor de doorlichting formeel te bekrachtigen en onderzoeksaccenten met de opdrachtgever af te spreken. In de stap van de opdrachtformulering vindt een oriënterende bespreking met de directeur en later met het managementteam plaats over de te volgen aanpak. In aanvulling op de algemene doelstellingen van de doorlichting, zoals eerder genoemd, kunnen zowel door het managementteam als het college specifieke onderzoeksvragen voor het onderzoek worden meegeven.

De stap van het *voorbereiden van het onderzoek* heeft tot doel het onderzoek professioneel voor te bereiden. In deze fase worden de interne en externe interviews gepland en bevestigd en de werkconferenties met het managementteam en besprekingen met college gepland. Daarnaast wordt in deze fase het relevante schriftelijke materiaal op verzoek van de onderzoeker door de dienst verzameld en toegezonden.

Het *uitvoeren van de desk-research* is de eerste stap in het feitelijke doorlichtingsonderzoek. Deze stap is intensief en bepaalt in belangrijke mate de basiskwaliteit van het onderzoeksresultaat. Gedurende deze fase wordt een breed spectrum aan documenten bestudeerd, waaronder alle standaard beleids- en beheersrapportages, zelfevaluaties en verbeter-

plannen, beleidsplannen, organisatie-onderzoeken, klanttevredenheidsonderzoeken, dienstverleningsovereenkomsten alsmede extern referentiemateriaal. Op basis van de documentenstudie wordt in de eerste plaats het functioneren van de dienst geconceptualiseerd. Dit betekent dat de onderzoekers een analyse maken van de meest kritische relaties, processen en stuurvariabelen van de dienst. In de tweede plaats wordt op basis van de documentenstudie bepaald welke de meest wezenlijke vragen zijn voor de interne en externe respondenten.

Afhankelijk van de informatie die in de dienst beschikbaar is, kan een *cultuurenquête* worden uitgezet. Een cultuurenquête heeft vooral een toegevoegde waarde indien een recent medewerkerstevredenheidsonderzoek ontbreekt. Een cultuurenquête wordt gehouden onder medewerkers én leidinggevendenden, en geeft inzicht in hun mening t.a.v. hun functioneren, de werkwijze van de dienst/sector als totaal en de verschillende afdelingen. De resultaten van de cultuurenquête worden gebruikt voor de interne interviews.

De *interne en externe interviews* hebben tot doel om de meningen en beelden van afnemers, partners, collega-diensten en het bestuur over het functioneren van de dienst scherp in beeld te krijgen. Daarbij worden eerst de externe interviews gehouden, zodat de resultaten kunnen worden meegenomen in de interne interviews ('van buiten naar binnen'). Bij de interne interviews vinden eerst groepsinterviews plaats met medewerkers en vervolgens gesprekken met leidinggevendenden ('van onder naar boven').

Het resultaat van de *analyse van bevindingen en verbeterpunten* is een presentatie die ingaat op de hoofdconclusies van de doorlichting gecombineerd met de bevindingen op de verschillende aspecten van het gehanteerde doorlichtingsmodel. De presentatie wordt in eerste aanleg met het managementteam in een werkconferentie besproken. De conferentie is bedoeld om na te gaan of de belangrijkste bevindingen door het managementteam worden gedeeld. Dit leidt er vaak toe dat nog een beperkt aantal specifieke zaken nader wordt uitgezocht.

Op basis van de uitkomsten van de werkconferentie wordt de *eindrapportage* opgesteld. Deze eindrapportage wordt in conceptvorm met het managementteam en de opdrachtgever besproken. Op basis van deze bespreking wordt de definitieve rapportage opgesteld. Onderdeel van de eindrapportage is een advies van de onderzoekers welke verbeterpunten in welke prioriteitsvolgorde door het management moeten worden opgepakt. Zowel in Arnhem als in Tilburg stelt de dienst als reactie op de doorlichting een plan van aanpak op hoe zij tegen de analyse en aanbevolen acties aankijkt. De opdrachtgever beoordeelt dit plan van aanpak waarna de voorgestelde acties kunnen worden uitgevoerd. De betrokkenheid van de organisatie gedurende de doorlichting, de nieuwe inzichten die het management worden geboden en de wetenschap dat de doorlichting over vier jaar wederom zal plaatsvinden (de preventieve werking van het instrument zelf) leiden er in de praktijk toe dat het doorlichtingsonderzoek in vrijwel alle gevallen een belangrijk startpunt is voor gerichte en samenhangende verbeteracties binnen de dienst.

Opdrachtgeverschap en de rol van medezeggenschap

De vraag naar het opdrachtgeverschap is een belangrijk vraagstuk. In beginsel doen zich de volgende mogelijkheden voor het opdrachtgeverschap voor:

- a directie/managementteam;
- b (politiek) bestuur;
- c gemeentesecretaris;
- d gemengde samenstelling.

De eerste drie varianten spreken voor zich. Indien het dienstmanagement opdrachtgever is, zal de nadruk van doorlichting vooral liggen op het samen met het betreffende organisatie-onderdeel in kaart brengen van veranderingsopgaven. Het (politiek) bestuur en de secretaris zullen als opdrachtgever daarentegen meer nadruk willen leggen op een 'objectieve' beoordeling van het functioneren. Gegeven de dubbele doelstelling van preventieve doorlichting ligt een gemengd opdrachtgeverschap voor de hand. De samenstelling bestaat in dat geval bijvoorbeeld bij een gemeentelijke organisatie uit het diensthoofd en dienstcontroller alsmede wethouder Financiën en/of Personeel & Organisatie, aangevuld met één of meerdere betrokken portefeuillehouders, de gemeentesecretaris en een coördinator bedrijfsdoorlichting.

In Tilburg heeft men de keuze gemaakt om de gemeentesecretaris formeel als opdrachtgever voor de doorlichting te benoemen.

In het licht van de dualisering van het gemeentebestuur en de introductie van lokale rekenkamers, is de preventieve doorlichting o.i. een instrument in een meer dual bestel, waarmee het college periodiek verantwoording af kan leggen over de kwaliteit, effectiviteit en efficiency van het ambtelijk apparaat. In tegenstelling tot vele onderzoeken van gemeentelijke rekenkamers en rekeningcommissies draagt de preventieve doorlichtingsmethode een integraal karakter. Dit betekent dat alle organisatie-aspecten (in onderlinge samenhang) worden bezien en dat niet op voorhand de nadruk ligt op één of enkele aspecten. Indien de effectiviteit van een specifiek beleidsterrein (bijvoorbeeld effectiviteit jeugdbeleid) of één bedrijfsvoeringsaspect (bijvoorbeeld personeelsbeleid) moet worden onderzocht, ligt een rekenkameronderzoek meer voor de hand.

Gedurende het onderzoeksproces is de betrokkenheid van de Ondernemingsraad of de Onderdeelcommissie van groot belang. Tilburg en Arnhem hebben goede ervaringen met het betrekken van leden van de Onderdeelscommissie bij de opdrachtverlening, werkconferenties en eindrapportage. Daarnaast is de communicatie naar de medewerkers gedurende het proces van belang. Dit betekent in de praktijk dat niet alleen schriftelijk wordt gecommuniceerd naar medewerkers maar dat ook gedurende het onderzoek leidinggevend met hun medewerkers communiceren in specifiek daarvoor belegde bijeenkomsten. Voorbeelden uit Arnhem en Tilburg zijn hierbij de tussentijdse bijeenkomsten. In Arnhem werd bijvoorbeeld door het managementteam en het onderzoeksteam de aanpak en later de conclusies naar voren gebracht in een levendige bijeenkomst met medewerkers. In Tilburg eindigde de doorlichting van Wijkzaken en later ook Publiekszaken met een bijeenkomst Wijkzaken en Publiekszaken-café waarin de directeur de belangrijke

resultaten van het onderzoek en het actieplan aan de medewerkers vertelde.

De zoektocht naar aantoonbare conclusies

Kenmerkend aan de preventieve doorlichting is volgens ons dat wordt gezocht naar zogenaamde 'objectiveerbare' normen. Een interessant vraagstuk is hierbij het referentiekader waartegen de onderzoekers het functioneren van de dienst afzetten. Doorlichting is daarmee in de kern het vergelijken van het functioneren met een norm. Nu is het vinden en vaststellen van eenduidige normen en criteria voor het goed of slecht functioneren van een overheidsorganisatie niet eenvoudig. Generieke normen om bijvoorbeeld het functioneren van een gemeentelijke organisatie objectief te beoordelen, bestaan dan ook niet. In het algemeen zal de normstelling bij preventieve doorlichting vanuit diverse invalshoeken moeten plaatsvinden. Zo zal het functioneren ook beoordeeld dienen te worden tegen de achtergrond van de ontwikkelingsfase waarin de organisatie zich bevindt (en de wijze waarop een organisatie binnen die specifieke context functioneert) en is de eigenheid van de betreffende organisatie zelf een niet te onderschatten factor.

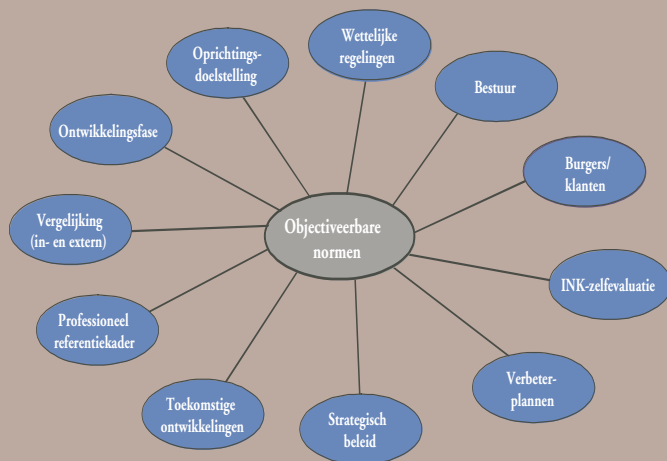
De normstelling wordt aldus bij iedere preventieve doorlichting vanuit een aantal verschillende invalshoeken bepaald en afgezet tegen het feitelijk functioneren. In *afbeelding 3* is schematisch aangegeven welke belangrijkste invalshoeken in het algemeen bij de preventieve doorlichting worden gehanteerd. Zo werd bijvoorbeeld bij de doorlichting van een Sociale dienst gebruik gemaakt van een nationale norm voor de verhouding formatie-cliëntenbestand en werd bij de beoordeling van het verstrekken van bouwvergunningen in een dienst Stadsontwikkeling en -beheer een vergelijking gemaakt tussen de prestaties van de afdeling in vergelijking met de uitkomsten van een benchmark-onderzoek bouwvergunningen zoals dat is uitgevoerd. Het mag duidelijk zijn dat voor het merendeel van de te onderzoeken aspecten niet van dergelijke normen bestaan. In die gevallen wordt gebruikt gemaakt van meer kwalitatieve normen. Zo wordt bijvoorbeeld gekeken naar het vastgestelde gemeentelijke beleid en de mate waarin dat ook daadwerkelijk terug te vinden is in het consistente handelen van het organisatie-onderdeel.

Effecten van de preventieve doorlichting

Uit evaluaties van preventieve doorlichtingonderzoeken in verschillende organisaties zien wij dat een doorlichting de volgende algemene effecten met zich meebrengt:

- a op gang brengen van een bewustwordingsproces binnen de dienst en college door reflectie te bieden op het functioneren van de dienst;
- b legitimering van nieuwe veranderingen/verbeteringen alsmede bevestiging of in bepaalde gevallen zelfs stoppen van lopende veranderingsprocessen;
- c beter inzicht van het dienstmanagement en het college in de specifieke opgaven voor de dienst;
- d versterking van de externe oriëntatie (op bestuur, andere

Afbeelding 3 Normstelling vanuit verschillende invalshoeken



- organisatie-onderdelen, bedrijven, afnemers, burgers, doelgroepen, belangengroeperingen, e.d.);
- e gerealiseerde verbeteringen in de aansturing, bedrijfsvoering en beleidsmatige koers van de dienst;
- f beter oog voor het verandervermogen en de cultuur;
- g de preventieve werking van het instrument zelf omdat het managementteam weet dat de doorlichting een periodiek karakter draagt.

Onze ervaring is dan ook dat preventieve doorlichtingen gemeenten scherp houdt en al voordat er grote problemen ontstaan verbeteracties kunnen worden gestart onder het motto 'voorkomen is beter dan genezen'.

Samenvatting

Tilburg en Arnhem zijn voorbeelden van gemeenten die het instrument van de preventieve doorlichting toepassen. In Tilburg betekent dit dat diensten eens in de circa vier à vijf jaar worden doorgelicht. Doel van het instrument is om de gezondheidstoestand van de dienst/sector integraal te beoordelen volgens een vaste onderzoeksmethodiek op basis waarvan geobjectieeerde conclusies kunnen worden getrokken over functioneren en presteren. De ervaring leert dat het toepassen van een dergelijke vorm van doorlichting resulteert in verbetering en ontwikkeling van de bedrijfsvoering, de externe gerichtheid, output en effecten van de organisatie. Daarnaast brengt toepassing van het instrument een leer- en verbeterproces in de organisatie op gang.

Literatuur

Boelens, J.B. en Koster, A.M.: 'Preventieve doorlichting als doelmatigheidstoets; een methode', *Financieel Overheidsmanagement*, 1996.

Cozijnsen, A.J. en Vrakking, W.J.: *Organisatiediagnose en organisatieverandering*, Alphen aan de Rijn/Zaventem, 1992.

Noot

* Dr. Jaring Hiemstra en drs. Johannes Boelens zijn werkzaam als consultant respectievelijk directeur van de adviesgroep Binnenlands Bestuur van PricewaterhouseCoopers in Almere. Louis Boel MPM is hoofd P&O-beleid van de gemeente Tilburg.