

VOORWOORD

Deze scriptie is de afsluiting van de Master Arbeid, Organisatie en Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Het onderwerp van deze scriptie is de relatie tussen burger en ambtenaar geplaatst in de context van kwaliteit van dienstverlening. Naarmate de scriptie vorderde is dit onderwerp uiteraard wat bijgesteld maar de essentie is altijd bewaard gebleven. Voor de mogelijkheid om mijn onderzoek te kunnen uitvoeren bij de gemeente Vlaardingen en de ondersteuning die ik daarbij heb gekregen, wil ik in het bijzonder Loes van der Steen en Ada van Leeuwen bedanken. Beide kon ik altijd mailen voor vragen en ze hebben zich op allerlei manieren ingezet zodat ik mijn onderzoek kon voltooien. Uiteraard wil ik ook degene bedanken die hebben meegewerkt aan de interviews.

Vanuit de Erasmus Universiteit ben ik begeleid door de heer Frank Boons. Elke stap binnen deze scriptie is besproken in de verschillende gesprekken die ik met de heer Boons heb gehad. Ik heb de opbouwende kritiek en het vertrouwen dat hij mij gaf als zeer prettig ervaren. Daarvoor wil ik hem bedanken.

Naast het feit dat deze scriptie een afsluiting is van de Master Arbeid, Organisatie en Management, is het ook een afsluiting van een lange weg die is begonnen op de Mavo in 1994. Ik wil mijn ouders bedanken voor hun steun en luisterend oor gedurende deze jaren. Ik heb dankzij jullie alles kunnen doen wat ik nastreefde. Ook wil ik Dave bedanken voor zijn eindeloos geduld en vertrouwen. Mijn vrienden ben ik dankbaar voor het altijd maar willen aanhoren van mijn ups en downs wat betreft de studie. Ik ben trots en opgelucht om te kunnen zeggen dat de scriptie nu echt af is!

Schiedam, november 2006

Antje van 't Westende

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	4	
Hoofdstuk 1	Inleiding	6
1.2. Deelvragen		7
1.3. Leeswijzer		7
Hoofdstuk 2	Relatie Ambtenaar en Burger	8
2.1. Inleiding		8
2.2. de Gemeente		8
2.2.1. Kenmerken		8
2.3. Relatie burger en ambtenaar		9
2.4. Conclusie		15
Hoofdstuk 3	Oorzaken	17
3.1. Inleiding		17
3.2. Oorzaken		17
3.3. Conclusie		21
Hoofdstuk 4	Kwaliteit van Dienstverlening	23
4.1. Inleiding		23
4.2. Wat is kwaliteit?		23
4.3. Waarom investeren in dienstverlening?		25
4.4. Eén-loketgedachte		27
4.5. Programma overheidsloket 2000		30
4.6. Employee Involvement		34
4.7. Gemeente Vlaardingen		37
4.8. Conclusie		39
Hoofdstuk 5	Onderzoeksaanpak	41
5.1. Inleiding		41
5.2. Doelstelling Onderzoek		41
5.3. Onderzoekspopulatie		42
5.4. Interviews		44
5.5. Discussie		45
Hoofdstuk 6	Empirie	46
6.1. Inleiding		46
6.2. Sociale Zaken		46
6.2.1. De doelgroep en het contact		47
6.2.2. Aard van de relatie		48
6.2.3. Organisatie		50
6.2.4. Kwaliteit van dienstverlening		51
6.2.5. Conclusie		51
6.3. Economische Zaken		52
6.3.1. De doelgroep en het contact		52
6.3.2. Aard van de relatie		53
6.3.3. Organisatie		54
6.3.4. Kwaliteit van dienstverlening		55
6.3.5. Conclusie		56
6.4. Publiekszaken		57
6.4.1. De doelgroep en het contact		57

6.4.2. <i>Aard van de relatie</i>	58
6.4.3. <i>Organisatie</i>	59
6.4.4. <i>Kwaliteit van dienstverlening</i>	60
6.4.5. <i>Conclusie</i>	61
6.5. <i>Wijkbeheer</i>	61
6.5.1. <i>De doegroep en het contact</i>	61
6.5.2. <i>Aard van de relatie</i>	62
6.5.3. <i>Organisatie</i>	63
6.5.4. <i>Kwaliteit van dienstverlening</i>	64
6.5.5. <i>Conclusie</i>	65
6.6. <i>Ruimtelijke Ordening</i>	66
6.6.1. <i>De doelgroep en het contact</i>	66
6.6.2. <i>Aard van de relatie</i>	66
6.6.3. <i>Organisatie</i>	67
6.6.4. <i>Kwaliteit van dienstverlening</i>	68
6.6.5. <i>Conclusie</i>	69
6.7. <i>Hoofdconclusie</i>	70
6.7.1. <i>Matrix afdelingen</i>	70
6.7.1.1. <i>Rol</i>	71
6.7.1.2. <i>Hoofddoelgroep</i>	71
6.7.1.3. <i>Verloop Contact</i>	72
6.7.1.4. <i>Aard relatie</i>	72
6.7.1.5. <i>Product/ dienst</i>	73
6.7.1.6. <i>Spanningsveld organisatie</i>	74
6.7.1.7. <i>Kwaliteit van dienstverlening</i>	75
6.7.2. <i>Matrix respondenten</i>	77
6.7.2.1. <i>Rol</i>	82
6.7.2.2. <i>Professionele stijl</i>	82
6.7.2.3. <i>Soort product of dienst</i>	83
6.7.2.4. <i>Relatie en regels vanuit de organisatie</i>	83
6.7.2.5. <i>Soort doelgroep, soort werk en werkdruk</i>	83
6.7.2.6. <i>Beleidsvrijheid en willekeur</i>	84
6.7.2.7. <i>Kwaliteit van dienstverlening</i>	84
Hoofdstuk 7	85
Conclusie en aanbevelingen	
7.1. <i>Inleiding</i>	85
7.2. <i>Deelvragen</i>	85
7.2.1. <i>Deelvraag één</i>	85
7.2.2. <i>Deelvraag twee</i>	89
7.2.3. <i>Deelvraag drie</i>	91
7.2.4. <i>Deelvraag vier</i>	92
7.3. <i>Probleemstelling</i>	93
7.4. <i>Afsluiting</i>	94
Literatuurlijst	95
Bijlage I Interviewvragen	97

Inleiding

Het beeld van de overheid wordt in belangrijke mate bepaald door de persoonlijke ervaringen die mensen bij de dienstverlening opdoen. De gemeente Vlaardingen timmert hard aan de weg om een goede dienstverlener te zijn. In het begin van dit jaar heeft de gemeente een gemeentebreed programma ontwikkeld. Het hoofddoel van dit programma is: 'Het op 1 januari 2008 aantoonbaar gerealiseerd hebben van een efficiënte gemeentelijke organisatie die ingericht is op basis van de vraag en logica van de afnemer'. Wat de organisatie kan en wil wordt buiten beschouwing gelaten bij het verbeteren van de dienstverlening. Terwijl de ambtenaar degene is die de dienst verleent en het directe contact aangaat met de burger. Uit het contact tussen burger en ambtenaar komt een relatie voort en er zijn diverse relaties mogelijk.

De probleemstelling van deze scriptie luidt:

Welke consequenties heeft diversiteit van relaties tussen ambtenaar en burger van de gemeente Vlaardingen voor de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening?

Theorie

Zowel de ambtenaar als de burger nemen in het contact met elkaar een bepaalde rol aan. Uit de verschillende rollen komen verschillen relaties voort tussen ambtenaar en burger, de auteur Jaring Hiemstra beschrijft vijf relaties:

- De relatie tussen de politieke organisatie en kiezer.
- De relatie tussen dienstverlener en klant.
- De relatie tussen regeltoepasser en handhaver en onderdaan.
- De relatie tussen ontwikkelaar en partner.
- De relatie tussen beheerder en gebruiker.

Als er binnen een gemeente sprake is van verschillende rollen, dan is er ook sprake van verschillende relaties tussen de ambtenaar en de burger. Maar ook al is er sprake van dezelfde rollen bij verschillende contacten, dan kan de relatie toch verschillen. Deze diversiteit in relaties heeft verschillende oorzaken:

- Professionele stijl.
- Relaties en regels vanuit de organisatie.
- Soort product of dienst.
- Soort doelgroep, soort werk en werkdruk.
- Beleidsvrijheid en willekeur.

Er zijn uiteraard nog meer oorzaken te bedenken die effect hebben op de relatie tussen ambtenaar en burger. Het bovenstaande is hier een kleine selectie van, maar geeft wel een

indruk dat deze oorzaken zeer uitlopend zijn en dat relaties al kunnen verschillen als er sprake is van één van deze oorzaken.

De gemeente Vlaardingen is druk bezig met het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening. De gemeente is een programma gestart genaamd 'Kwaliteitsverbetering dienstverlening' met als doel de dienstverlening op verschillende punten te optimaliseren. Voorafgaand aan het programma 'Kwaliteitsverbetering dienstverlening' heeft de gemeente de dienstverlening ingericht en beheerd door middel van Overheidsloket 2000. De één-loketgedachte is het concept van de servicecentra van de overheid. Overheidsloket 2000 is weer een stap verder op de één-loketgedachte. Het programma overheidsloket 2000 had als voornaamste doel om een geïntegreerde publieke dienstverlening vanuit het perspectief van de burger te realiseren.

De één-loketgedachte en OL200 zijn beide manieren om kwaliteit van dienstverlening te verbeteren en gaan daarbij uit van de burger of de klant. Het kwaliteitsvierkant daarentegen geeft aan dat bij de verbetering van kwaliteit uitgegaan moet worden van vier invalshoeken: twee invalshoeken vanuit de klant, 'wat willen zij?' en 'wat kunnen zij?' en twee invalshoeken vanuit de organisatie, 'wat willen wij?' en 'wat kunnen wij?'. Een andere manier om kwaliteit van dienstverlening te verbeteren is Employee Involvement. Deze visie houdt in dat de werknemers meer betrokken worden bij het nemen van beslissingen die helpen de doelen van de organisatie te verwezenlijken. Employee Involvement houdt wel rekening met wat de organisatie kan en wil, waardoor alle vierde invalshoeken van het kwaliteitsvierkant ingevuld worden.

Onderzoek

Het doel van het onderzoek was om vast te stellen of er sprake is van verschillende relaties tussen ambtenaar en burger bij de gemeente Vlaardingen. Het onderzoek is gehouden onder zeventien respondenten werkzaam bij de afdelingen Sociale Zaken, Ruimtelijke Ordening, Wijkbeheer, Publiekszaken en de afdeling Economische Zaken. Het onderzoek heeft een kwalitatief en beschrijvend karakter.

Conclusie

De organisatie dient wel betrokken te worden bij de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening. Dit samenspel van organisatie en burger wordt beschreven in het kwaliteitsvierkant. Kwaliteit is een confrontatie van de wensen en verwachtingen van de klant en hoeverre de organisatie daaraan kan en wil voldoen. Als er alleen uitgegaan wordt van de klant, kan dit dus betekenen dat deze teleurgesteld wordt in zijn verwachtingen omdat de organisatie daar misschien niet aan kan en wil voldoen. Door de diversiteit in relaties is er bijvoorbeeld mogelijkheid voor maatwerk. Door het betrekken van de organisatie bij de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening door middel van kwaliteitcirkels, kunnen de positieve aspecten die de organisatie kan toevoegen aan de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening worden benut.

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

Tegenwoordig wordt bij de uitvoering van overheidstaken veel waarde toegekend aan de kwaliteit van dienstverlening. Niet onterecht, want bij de dienstverlening is er veelal sprake van een direct contact tussen burger en overheid. Het beeld van de overheid wordt in belangrijke mate bepaald door de persoonlijke ervaringen die mensen bij deze dienstverlening opdoen.

Als gevolg van allerlei ontwikkelingen in de samenleving is de relatie tussen overheid en burger veranderd. De overheid is meer aanwezig en de burger is mondiger geworden. De relatie tussen burger en overheid is tegenwoordig van een heel andere orde dan enkele decennia geleden. De burger stelt hogere eisen aan de overheid en wilt als klant worden gezien. Van de overheid wordt verlangd dat zij weten wie haar klanten zijn, wat die klanten willen en dat bij de dienstverlening met die wensen en verlangens rekening wordt gehouden. De burgers verlangen dat de dienstverlening kwaliteit heeft.¹

'Binnen 10 jaar zijn gemeenten dé poort tot de publieke dienstverlening', dit is een uitspraak die wordt gemaakt in een uitgave van Vereniging van Nederlandse Gemeenten genaamd 'Publieke dienstverlening, professionele gemeenten'.² De gemeente Vlaardingen timmert hard aan de weg om een goede dienstverlener te zijn. De afgelopen jaren heeft de gemeente programma overheidsloket 2000 gevolgd om de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren. Dit programma eindigde in 2002 en in het begin van dit jaar heeft de gemeente een gemeentebreed programma ontwikkeld, genaamd; 'Kwaliteitsverbetering dienstverlening'. Het hoofddoel van dit programma is: 'Het op 1 januari 2008 aantoonbaar gerealiseerd hebben van een efficiënte gemeentelijke organisatie die ingericht op basis van de vraag en logica van de afnemer'. Zowel het programma overheidsloket 2000 als het hoofddoel van het nieuwe programma leggen de nadruk op de logica van de burger. De organisatie wordt buiten beschouwing gelaten, terwijl de ambtenaar degene is die de dienst verleent en het directe contact aangaat met de burger. Uit het contact tussen burger en ambtenaar komt een relatie voort en er zijn diverse relaties mogelijk. Deze diversiteit in relaties is een gevolg van verschillende rollen die de burger en ambtenaar kunnen innemen. Daarnaast zijn er ook verschillende oorzaken die de relatie beïnvloeden. Door oorzaken zoals ervaring, deskundigheid en beleidsvrijheid kan de ambtenaar bijvoorbeeld maatwerk leveren.

De probleemstelling van deze scriptie luidt:

Welke consequenties heeft diversiteit van relaties tussen ambtenaar en burger van de gemeente Vlaardingen voor de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening?

¹ Nelissen, N.J.M. en L.M.H.J. Koreman (1998), *Kwaliteit van overheidsdienstverlening*, pagina 14

² Commissie Jorritsma (2005), *Publieke dienstverlener, professionele gemeenten*, Vereniging van Nederlandse Gemeenten

1.2. Deelvragen

Om op de bovenstaande probleemstelling antwoord te kunnen geven zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke relaties tussen burger en ambtenaar bestaan binnen de afdelingen Publiekszaken, Sociale Zaken, Economische Zaken, Ruimtelijke Ordening en Wijkbeheer van de gemeente Vlaardingen?
2. Wat zijn de oorzaken waardoor deze relaties verschillen?
3. Wat kan worden verstaan onder kwaliteit van dienstverlening en wat verstaat de gemeente Vlaardingen onder kwaliteit van dienstverlening?
4. Op welke wijze kan de gemeente Vlaardingen, rekening houdend met de diversiteit in relaties, kwaliteit van dienstverlening verbeteren?

De achterliggende theorie van deze vier deelvragen wordt behandeld in de hoofdstukken twee, drie en vier.

1.3. Leeswijzer

Deze scriptie is als volgt opgebouwd.

- Hoofdstuk één beslaat de inleiding van deze scriptie en hier kunt u de probleemstelling en deelvragen van dit onderzoek teruglezen.
- In de hoofdstukken twee, drie en vier wordt het theoretisch kader uiteengezet. In hoofdstuk twee worden de relaties beschreven die uit verschillende rollen voort komen. In hoofdstuk drie wordt een aantal oorzaken voor verschillende relaties tussen ambtenaar en burger op een rijtje gezet. En in hoofdstuk vier kunt u lezen wat de gemeente Vlaardingen verstaat onder kwaliteit van dienstverlening, wat kwaliteit van dienstverlening inhoudt, wat de één-loketgedachte en programma overheidsloket 2000 inhouden en er wordt aandacht besteed aan Employee Involvement.
- In hoofdstuk vijf wordt de onderzoeksopzet besproken. Hier kunt u onder andere teruglezen wat de doelstelling van het onderzoek is, welke respondenten geïnterviewd zijn en in dit hoofdstuk wordt beschreven welke methodologie gebruikt is.
- Hoofdstuk zes is een beschrijving van de empirie. Dit hoofdstuk vormt de weergave van de bevindingen uit de interviews die gehouden zijn.
- Het laatste hoofdstuk is hoofdstuk zeven. In dit hoofdstuk wordt er antwoord gegeven op de geformuleerde deelvragen en de probleemstelling.

HOOFDSTUK 2. RELATIE AMBTENAAR EN BURGER

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staat de relatie tussen ambtenaar en burger centraal. Zoals in de inleiding is beschreven, is er sprake van diversiteit in de relatie tussen de ambtenaar en burger. Deze diversiteit komt onder andere tot stand door de verschillende rollen die ambtenaar en burger kunnen innemen. De rollen die de burger en ambtenaar kunnen innemen en de daaruit voortkomende relatie worden in dit hoofdstuk beschreven. Het hoofdstuk start met een korte inleiding van de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat, de gemeente. Hierna wordt in paragraaf 2.3. de verschillende rollen en relaties besproken en het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

2.2. de Gemeente

In de traditionele indeling van de Nederlands overheid in drie bestuurslagen – rijk, provincie, gemeente – is de gemeente het bestuursniveau dat in beginsel het dichtst bij de burger staat.³ De auteur Jaring Hiemstra schrijft dat dit ook gelijk de sterke kant is van deze bestuurslaag. Als een gemeente zich niet aan de afspraak houdt of juist wel of een activiteit goed uitvoert of juist slecht uitvoert, is dit in de meeste gevallen namelijk gelijk zichtbaar.⁴ De ruim 500 gemeenten in Nederland verschillen onderling sterk. Niet alleen de inrichting van de ambtelijke organisatie maar ook de organen van het gemeentebestuur en hun bevoegdheden verschillen per gemeente.⁵

2.2.1. Kenmerken

Hiemstra noemt drie kenmerken van het lokaal bestuur waardoor dit een cruciale rol vervult in de maatschappij. Het eerste kenmerk is dat de gemeente in vergelijking met de andere bestuurslagen het dichtst bij de burger staat. Burgers kunnen eenvoudig bij de gemeente aankloppen als iets niet naar wens verloopt of voor vragen. Dit betekent niet alleen dat de burger contact zoekt met de informatiebalies, ook bestuurders op lokaal niveau kunnen makkelijker worden aangesproken door burgers. Dit geldt ook andersom. Bestuurders en ambtenaren van een gemeente ervaren namelijk de afstand, tot het gebied dat zij besturen, ook als gering. Deze wederzijdse nabijheid verschaft het lokaal bestuur de potentie een krachtige bestuurslaag te vormen. Het tweede kenmerk is dat de gemeente werkt aan concrete en herkenbare vraagstukken. De gemeente houdt zich bezig met ruimtelijke, sociale en economische zaken die zich in de wijk, het dorp of de stad af spelen. Burgers herkennen zich in deze zaken en voelen zich betrokken. Dit heeft als resultaat dat de vraagstukken waar de gemeente verantwoordelijk voor is, leiden tot interactie met burgers. Het laatste kenmerk is dat de brede taakstelling van

³ Neelen, G.H.J.M. et al (2001), *De bestuurlijke kaart van Nederland*, pagina 101 en 102

⁴ Hiemstra, J. (2003), *Presterende gemeenten*, pagina 9

⁵ Neelen, G.H.J.M. et al (2001), *De bestuurlijke kaart van Nederland*, pagina 101 en 102

gemeenten samenhangende oplossingen mogelijk maakt. Vraagstukken die spelen binnen een gemeente, worden steeds vaker aangepakt of opgelost vanuit verschillende invalshoeken. Bij een probleem als achterstandswijken spelen zowel ruimtelijke-, sociale- en economische invalshoeken een rol. Hiemstra schrijft dat door het hanteren van deze brede taakstelling er samenhangende oplossingen worden bedacht. Dit is volgens de auteur een belangrijke voorwaarde voor een krachtig lokaal bestuur. Niet alle gemeenten gebruiken deze kenmerken in dezelfde mate en op dezelfde manier. Niet iedere gemeente benut deze potentiële sterke punten, dat is per gemeente verschillend.⁶

Alvorens we verder gaan is het belangrijk om stil te staan bij het feit dat er geen sprake is van dé gemeente. De 'behavioural theory of the firm' van Cyert en March onderbouwt dit. Cyert en March schrijven dat een organisatie een coalitie van individuen is. De doelen van de organisatie komen, volgens deze theorie, tot stand door formeel en informeel onderhandelen tussen de verschillende individuen. Deze doelen veranderen naarmate de coalitiegroepen door de tijd heen veranderen, naarmate de interactie tussen leden verandert en of de doelen behaald worden of niet.⁷ Of deze theorie ook betrekking heeft op de gemeente Vlaardingen, is niet onderzocht. Maar het is wel een feit dat de werknemers van de gemeente, de ambtenaren, het beleid maken en uitvoeren en de burger ten dienst staan. De ambtenaar gaat dus een relatie of contact aan met de burger en niet dé gemeente of de organisatie. Degene die werkzaam zijn bij de gemeente vormen en zijn dé gemeente.

2.3. Relatie burger en ambtenaar

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de verschillende relaties tussen burger en ambtenaar. Als er sprake is van een relatie, nemen de betrokken partijen een rol aan. De sociologen Van Doorn en Lammers omschrijven het begrip rol 'als het geheel van normen en verwachtingen dat men koestert jegens personen in een bepaalde positie'. Bij het toeschrijven van een rol wordt vastgesteld hoe een persoon zich behoort te gedragen en er wordt tegelijkertijd een verwachting geschetst over hoe de persoon zich zal gedragen.⁸ Uiteindelijk kan niet dé gemeente een rol aannemen, maar dat doen de ambtenaren die werkzaam zijn binnen de gemeente. Ook binnen het dienstverlenende proces richting de burger heeft de ambtenaar een bepaalde rol. Maar andersom neemt de burger ook een bepaalde rol aan. Zowel de ambtenaar als de burger hebben naar aanleiding van de rol die de andere partij inneemt, bepaalde verwachtingen wat betreft elkaar.

Uit de confrontatie van verschillende rollen komen verschillende relaties voort tussen ambtenaar en burger. Deze verschillende relaties worden in deze paragraaf besproken.

⁶ Hiemstra, J. (2003), *Presterende gemeenten*, pagina 9, 10 en 11

⁷ Carter, E. (1971), *The behavioral Theory of the Firm and Top-Level Corporate Decisions*, pagina 413

⁸ Duivenboden, H. van (2001), *Klantgericht werken in de publieke sector*, pagina 34 en 35

Hiemstra maakt in zijn boek 'presterende gemeenten' een koppeling tussen vijf rollen van de gemeente en vijf rollen van de burger. Deze koppeling geeft een relatie weer tussen de ambtenaar en de burger. Deze relatie komt voort uit de normen en verwachtingen die gekoppeld zijn aan een rol.

Als eerste de relatie tussen de **politieke organisatie** en de **kiezer**. De verkiezingen worden vaak als hoogtepunt gezien van de lokale democratie. De burger kiest dan zijn vertegenwoordiger, waardoor er sprake is van een representatieve relatie. Deze relatie, tussen kiezer en gekozene, is de afgelopen jaren sterk veranderd. Het gezag van de politieke organisatie, ook wel gekozene of bestuurder genoemd, is namelijk steeds minder vanzelfsprekend geworden. De hiërarchische relatie is de afgelopen jaren vervangen door een meer gelijkwaardige relatie. De kiezer volgt tegenwoordig de politieke beslissingen selectief en kritisch. De kiezer wil meepraten waardoor de gemeente steeds meer in een onderhandelings situatie terechtkomt.⁹ Politiek wordt volgens Van Gunsteren steeds meer beschouwd als iets waar naar gekeken wordt, wat aanwezig is en waar over geoordeeld kan worden.¹⁰ Een gevolg van deze meer gelijkwaardige relatie is dat de politiek met paradoxale verwachtingen te maken krijgt. De kiezer verwacht enerzijds moed en visie en anderzijds moet de organisatie flexibel zijn, luisteren en openstaan voor participatie. De politieke organisatie moet dus de problemen van de burgers benoemen, het heft in handen houden, maar anderzijds ook luisteren en openstaan voor participatie. De eisen die door de kiezer aan de politieke organisatie worden gesteld zijn dus tegenstrijdig. Hiemstra geeft hier aan dat het daarom belangrijk is dat het voor de kiezer helder is wie waarvoor staan en dat er sprake is van een herkenbare politieke agenda. De kiezer moet namelijk, volgens Hiemstra, de bestuurder kunnen aanspreken en de politieke agenda en het beleid kunnen beïnvloeden. De politiek verliest steeds meer legitimiteit, waardoor er meer ruimte gecreëerd wordt voor professionele bedrijfsvoering. De politiek domineert dus niet, maar de overheidsorganisatie zelf. De kiezer verliest het dus van de klant.¹¹

De volgende koppeling die Jaring Hiemstra maakt, is die tussen de **dienstverlener** en de **klant**. De ontwikkelingen op het terrein van dienstverlening gaan razend snel. Wat op dit moment door de burger als aanvaardbaar niveau van dienstverlening geldt, kan morgen achterhaald zijn. Een reden hiervoor is dat de burger de dienstverlening van private bedrijven vergelijkt met de dienstverlening van zijn of haar gemeente.¹² De relatie met de burger is ook vergelijkbaar met de klant in het bedrijfsleven. Net zoals in het bedrijfsleven wordt ook van de overheid verwacht dat ze hun goederen en diensten op een goede en klantvriendelijke manier leveren.¹³ Om aan de verwachtingen van de burger te kunnen en te blijven voldoen, moet de dienstverlening van de gemeente continu verbeterd worden. Maar het gaat bij de overheid om andere klanten dan bij het

⁹ Hiemstra, J. (2003), *Presterende gemeenten*, pagina 37 en 38

¹⁰ Gunsteren, H. (1991), *Vier concepties van burgerschap*, pagina 55

¹¹ Gunsteren, H. (1991), *Vier concepties van burgerschap*, pagina 55

¹² Hiemstra, J. (2003), *Presterende gemeenten*, pagina 42 en 43

¹³ Duivenboden, H. van (2001), *Klantgericht werken in de publieke sector*, pagina 35

bedrijfsleven. Zoals de auteur Michael Lipsky beschrijft in zijn boek *Street-level bureaucracy* zijn degenen die klant zijn bij de overheid, onvrijwillig klant. Lipsky beschrijft drie redenen voor deze onvrijwilligheid. De eerste reden is dat burgers voor bepaalde producten en diensten op een bepaalde organisatie zijn aangewezen.¹⁴ Dit komt doordat de overheid doorgaans geen concurrentie ondervindt bij het aanbieden van producten en diensten. Daarnaast is de klantrelatie tussen burger en overheid over het algemeen gebaseerd op rechten en plichten die in beleid- en regelgeving zijn vastgelegd.¹⁵ De derde reden is dat de klant in het geval van de overheid vaak noodzakelijke diensten afneemt, zoals de gezondheidszorg, bijstand en de brandweer. Lipsky geeft ook aan dat de onvrijwillige relatie gevolgen heeft voor de kwaliteit van interactie tussen de organisatie en de klant. In de eerste plaats komt dit doordat onvrijwillige klanten contact met de overheid niet kunnen vermijden. Voor bepaalde diensten en producten moet de burger bij de overheid aankloppen. Wanneer beide partijen iets van elkaar willen, zullen zij hun doelen binnen de relatie blijven nastreven. Zolang er namelijk binnen de relatie meer waarde wordt gehecht aan de doelen dan aan de kosten die men maakt om de doelen te bereiken, zal de relatie blijven bestaan. Dit gebeurt door middel van verschillende (impliciete) onderhandelings technieken. Maar wanneer één van de partijen onvrijwillig deel uit maakt van de relatie dan verandert de aard van de relatie. De kosten voor de onvrijwillige partij worden in deze relatie namelijk erg hoog. Hoe meer er sprake is van een onvrijwillige relatie, hoe minder er sprake is van een limiet aan kosten voor de onvrijwillige partij. Dit komt doordat klanten zich in deze onvrijwillige relatie moeilijk kunnen terugtrekken.¹⁶ Waarom zou de gemeente deze onvrijwillige klanten toch klantvriendelijk benaderen? Ringeling zegt hierover dat onvrijwillige klanten juist beter behandeld horen te worden dan vrijwillige klanten, klantgerichtheid plus noemt de auteur dit. Ringeling geeft hiervoor twee redenen. De eerste reden is dat de klant bij de overheid de relatie uit noodzaak aangaat. Het verschil zit hem in de 'keus' die men heeft. In het geval van de onvrijwillige klant is deze keuze er niet, er is geen keus omdat er vaak een noodzaak is. En er is geen keus bij welke organisatie het product of die dienst wordt afgenomen doordat maar één organisatie de dienst of het product levert. De tweede reden is de aard van de transactie. In het geval van de vrijwillige klant is er sprake van een ruiltransactie waarna in veel gevallen beide partijen tevreden zijn. Terwijl in het geval van de onvrijwillige klant er vaak geen sprake is van wel of geen tevredenheid. Zowel voor de organisatie als voor de klant is de transactie onvermijdelijk. Wat belangrijk is om bij stil te staan is dat de vrijwillige klant en onvrijwillige klant niet altijd staat voor een scheiding tussen privaat en publiek. Zo verandert de status van de klant dus niet als een overheidsdienst privatiseert. De klant krijgt dan wel met een private dienstverlener te maken, maar er blijft sprake van een relatie op onvrijwillige basis.¹⁷

¹⁴ Lipsky, M. (1980), *Street-level bureaucracy*, pagina 54

¹⁵ Duivenboden, H. van (2001), *Klantgericht werken in de publieke sector*, pagina 18 en 19

¹⁶ Lipsky, M. (1980), *Street-level bureaucracy*, pagina 54 en 56

¹⁷ Duivenboden, H. van (2001), *Klantgericht werken in de publieke sector*, pagina 36 en 37

Volgens Jaring Hiemstra mag van een burgergerichte gemeente verwacht worden dat deze haar organisatie op de burger afstemt. De verwachtingspatronen van de burger horen centraal te staan in het beleid en de procedures. In de tweede plaats veronderstelt burgergerichtheid pro-activiteit. Een gevaar bij het verbeteren van de dienstverlening is dat ambtenaren en bestuurders voor de burger in de plaats denkt in plaats van aan de burger te vragen wat deze verbeterd willen hebben. Zo ontstaat dienstverlening die is gebaseerd op de veronderstelde vraag van de burger.¹⁸

De volgende koppeling die Jaring Hiemstra maakt is die tussen **regeltoepasser** en **handhaver** en **onderdaan**. De burger heeft vaak geheel tegen zijn zin te maken met de gemeente in deze hoedanigheid. De aanleiding van het contact is vaak onaangenaam, zoals de burger die een bijstandsuitkering aanvraagt of de burger die een parkeerbon krijgt. De gemeente maakt in deze gevallen gebruik van haar gezag en de burger heeft hierin een ondergeschikte rol.¹⁹ Deze relatie kan getypeerd worden als een verticale relatie tussen de burger en de gemeente. Het voordeel van deze relatie tussen de burger en de gemeente is dat de rol van de overheid duidelijk is. De gemeente staat in deze relatie boven de onderdaan en het gezag wordt niet gedeeld. Door de benaming onderdaan en de relatie die daaruit voortvloeit, lijkt het of de burger altijd in zijn geheel ondergeschikt is. Dit is niet het geval. Allereerst is de verwachting naar de overheid erg hoog. Deze zou namelijk tegelijkertijd en te allen tijde alle wijsheid in pacht moeten hebben, welwillend moeten zijn, maar daarnaast ook onbaatzuchtig en ethisch verantwoord gedrag moeten tonen. Ringeling beschrijft de overheid in deze rol als een soort koningfilosoof, een wijze vorst die bestuurt om zijn volk te dienen en er zelf niet beter van wordt. Dat dit in de praktijk niet het geval is, lijkt mij duidelijk. In deze rolverdeling gaat het om leiderschap en is de overheid degene die leidt. Maar dit maakt de burger geen slaaf, hij is niet overgeleverd aan de willekeur van de vorst. De burger is in de rol van onderdaan iemand met rechten en plichten, waar de overheid het beste mee voor heeft.²⁰

Hiemstra verstaat onder dienstverlening onder andere het 'verstrekken van een vergunning, subsidie en product'. Volgens de visie van Hiemstra behoort het afwegingsproces of een burger al dan niet een vergunning krijgt bij de rol van handhaver en regeltoepasser en de burger neemt in dit geval de rol van onderdaan in. Het verwerken van de aanvraag en het kenbaar maken van het wel of niet verlenen van de aanvraag wordt gedaan in de rol van dienstverlener waarin de burger de rol van klant inneemt.

Het is voor de burger belangrijk dat duidelijk is wat wel of niet is toegestaan. Dit kan door het hanteren van een maatschappijvisie die gehanteerd wordt bij het opstellen en handhaven van regels. Als deze maatschappijvisie ontbreekt of onduidelijk is, kan de burger overheidbemoeienis als onrechtvaardig ervaren. Wat belangrijk is binnen de relatie van regeltoepasser en handhaver

¹⁸ Hiemstra, J. (2003), *Presterende gemeenten*, pagina 44

¹⁹ Hiemstra, J. (2003), *Presterende gemeenten*, pagina 45

²⁰ Duivenboden, H. van (2001), *Klantgericht werken in de publieke sector*, pagina 38 en 39

met de burger, is dat de gemeente de regels voorspelbaar en consequent uitvoert. Deze relatie staat onder druk doordat deze erg gevoelig is voor willekeur. En daarnaast is, zoals u heeft kunnen lezen, er ook sprake van een onvrijwillige relatie tussen de burger en de gemeente, wat weer gevolgen heeft voor de wijze van interactie. Daarom is het van belang, schrijft Hiemstra, dat het handelen van de gemeente voorspelbaar en consequent is. Zelf wil ik hieraan toevoegen dat het ook van belang is dat het handelen van de gemeente helder is, dus helder, consequent en voorspelbaar. Als het handelen van de gemeente helder, is dan kweek je als gemeente begrip voor de regelgeving die toch op collectief belang berust en niet op individueel belang. Door helder, consequent en voorspelbaar te zijn vergroot je als gemeente de acceptatie van de regels en verminder je conflicten tussen burger en gemeente.²¹

De vierde koppeling die Hiemstra maakt is tussen **ontwikkelaar** en **partner**. Samen met lokale partners ontwikkelt de gemeente ideeën en acties op fysiek/ ruimtelijk, cultureel, economisch en sociaal terrein. In deze rol valt voor de gemeente de meeste eer en populariteit te behalen maar daarnaast kan de reputatie van de gemeente in deze rol ook snel afnemen.

De verhouding tussen de overheid en andere maatschappelijke organisaties wordt steeds gelijkwaardiger. Dit komt doordat er steeds meer sprake is van een nevengeschikte positie van burgers en politiek en daarnaast het besef dat andere partijen een belangrijke rol vervullen bij het realiseren van maatschappelijke doelstellingen. Het realiseren van maatschappelijke rollen kan volgens Hiemstra alleen slagen als er sprake is van een gemeenschappelijke visie tussen de verschillende partijen. Een visie formuleren is antwoord geven op de vraag welke positie de gemeente kiest in het maatschappelijk krachtenveld, en maakt duidelijk welke koers zij wil varen. Het formuleren van een gezamenlijke visie en strategische doelstellingen is cruciaal, schrijft Hiemstra, omdat partners zich dan ook eigenaar voelen. Visie en strategische doelen geven de betrokkene kracht en inspiratie. Partnerschap vraagt om een andere rol van de politiek. Dit komt doordat doelen minder vast omljnd zijn en opener moeten worden gedefinieerd. De uitkomsten van een gezamenlijke visie- en strategievorming kunnen hierdoor onzeker zijn. Ook geeft Hiemstra aan dat niet alle burgers er voor openstaan om met de gemeente te werken aan oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. Verschillende groepen zullen zich namelijk buitenstaander voelen, doordat zij weinig vertrouwen hebben in de gemeente. Daarentegen zullen andere groepen juist wel de besluitvorming willen beïnvloeden en dit kan ook doordat deze groepen goed geïnformeerd zijn. Het daarom belangrijk, volgens Hiemstra, dat in een heterogene samenleving de diversiteit onderkend wordt.

Als de gemeente in haar rol als ontwikkelaar kiest voor partnerschap, dan vereist dit een andere houding dan wanneer de gemeente zelfstandig ontwikkelt of één van de andere rollen vervult. Bij partnerschap staat de gemeente namelijk een deel van haar invloed af. Burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven kunnen actief deelnemen aan de beleidvorming en

²¹ Hiemstra, J. (2003), *Presterende gemeenten*, pagina 45 en 46

het beleid beïnvloeden. In het geval van traditionele besluitvorming kunnen burgers pas reageren als de plannen klaar zijn. Dit laat weinig tot geen ruimte over voor het bespreken van ervaren problemen en gewenste oplossingen. Dit geeft gelijk goed het verschil weer tussen partnerschap en burgerparticipatie. In het geval van participatie neemt de burger wel deel aan de vorming van beleid, maar de gemeente staat geen invloed af. In het geval van burgerparticipatie kan het bijvoorbeeld voorkomen dat aan burgers hun mening wordt gevraagd en daar door de gemeente niets mee wordt gedaan. In het geval van partnerschap is dit niet mogelijk omdat de burger zelf de invloed of mogelijkheid heeft om zijn mening te verwezenlijken. Een voordeel van partnerschap is dat het leidt tot meer draagvlak bij de burger voor besluiten.²²

De laatste koppeling die Hiemstra maakt tussen burger en de gemeente is die van **beheerder** en **gebruiker**. De burger stapt de straat op en hij of zij maakt gebruik van een breed scala fysieke voorzieningen: fietspaden, straatverlichting, verkeersborden, speeltuinen, parken enzovoort. De gemeente beheert deze fysieke voorzieningen. Dit beheer voert de gemeente op enige afstand van de burger uit, er is over het algemeen dus geen direct contact tussen de gemeente en burger over het beheer van deze voorzieningen. Hiemstra geeft aan dat het huidige beheer gekenmerkt wordt door rationalisatie. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in het beheer van de wegen, waar gemeenten gebruik maken van wegbeheersystemen die uitgaan van een gewenst kwaliteitsniveau en aangeven wanneer onderhoud plaats moet vinden.

De kwaliteit van het onderhoudsniveau bepaalt hoe gebruikers van de openbare ruimte het presteren van de gemeente beoordelen. Kwaliteit is in dit geval geen statisch begrip en hangt onder andere af van de functie en het gebruik van de voorziening. In dit geval vereist kwaliteit niet alleen een technisch beheersniveau maar ook andere aspecten zoals functionaliteit.

Het beheren van de openbare ruimte is de afgelopen jaren steeds complexer geworden. Dit komt in de eerste plaats doordat burgers en politici invloed uitoefenen op de planning. Burgers voelen zich steeds meer betrokken bij hun directe leefomgeving. Hierdoor wordt de wijze van opvolging waarop het beheer van deze leefomgeving plaatsvindt, steeds vaker ter discussie gesteld. Daarnaast is het voor de gemeente een uitdaging om ook andere partijen een bijdrage te laten leveren aan het onderhoud van de openbare ruimte. Hiemstra geeft aan dat hij het adequaat reageren op klachten over de openbare ruimte ziet als een onderdeel van dienstverlening.²³

Hiemstra schrijft dat het voor gemeente van groot belang is om te identificeren welke specifieke uitdagingen elke rol met zich mee brengt. Verschillende gemeenten hebben fors geïnvesteerd in de verbetering van hun rol als dienstverlener, terwijl de vraag is in hoeverre dit bijdraagt aan een toename van de legitimiteit wanneer prestaties op andere terreinen onder de maat zijn.

Elke rol van de gemeente vraagt om een specifieke houding en competenties. Van medewerkers in een callcenter wordt dienstbaarheid verwacht en dat zij zich inleven in de vraag van de burger.

²² Hiemstra, J. (2003), *Presterende gemeenten*, pagina 46 tot en met 49

²³ Hiemstra, J. (2003), *Presterende gemeenten*, pagina 51 en 52

Van medewerkers die zich bezighouden met het toepassen en handhaven mag juist verwacht worden dat zij enige afstand innemen. Daarnaast heeft een rol ook invloed op de wijze waarop de gemeente met externe partijen omgaat. Als de gemeente in de rol van beheerder een private partij wilt inhuren voor de inzameling van afval, dan is deze opdrachtgever die prestaties verlangt en condities specificceert. Maar wanneer de gemeente samen met maatschappelijke partners een achterstandwijk gaat aanpakken, dan moet juist partnerschap en relatiemanagement centraal staan. Hiemstra geeft aan dat de grootste valkuil voor de gemeente is dat deze onvoldoende schakelt tussen de verschillende rollen en de daarbij behorende houding.²⁴

2.4. Conclusie

De gemeente speelt op drie punten een grote rol in onze maatschappij. Allereerst staat de gemeente het dichtst bij de burger. Daarnaast werkt de gemeente aan concrete en voor de samenleving herkenbare stukken. En door de brede taakstelling van de gemeente worden samenhangende oplossingen mogelijk gemaakt.

Cyert en March schrijven dat een organisatie is opgebouwd uit een coalitie van individuen. Uiteindelijk heb je als burger niet gesproken met dé gemeente als je informatie opvraagt, maar met medewerker A van de informatiebalie.

De werknemers van de gemeente nemen in hun contact met de burger een bepaalde rol aan. Door het aannemen van een rol wordt de verwachting geschetst over hoe een persoon zich behoort te gedragen. Maar ook de burger neemt een bepaalde rol aan in het contact dat hij of zij heeft met een werknemer van de gemeente. Dus zowel de ambtenaar als de burger hebben naar aanleiding van de rol die de andere partij inneemt bepaalde verwachtingen wat betreft elkaar.

Uit de verschillende rollen komen verschillen relaties voort tussen ambtenaar en burger. Een korte opsomming van deze relaties:

- **De relatie tussen de politieke organisatie en de kiezer.** De burger kiest zijn vertegenwoordiger waardoor er sprake is van een representatieve relatie. Maar deze relatie is de afgelopen jaren sterk veranderd. Het gezag van de politieke organisatie is namelijk steeds minder vanzelfsprekend. Er is niet sprake van een hiërarchische relatie zoals voorheen, maar van een meer gelijkwaardige relatie,
- **De relatie tussen dienstverlener en klant.** De relatie met de burger is in dit geval te vergelijken met de relatie die de burger heeft met het bedrijfsleven. De burger heeft in dit geval dezelfde verwachtingen. Dit is ook de reden dat de dienstverlening van de gemeente continu moet blijven verbeteren. Maar het gaat bij de overheid om een andere klant dan bij het bedrijfsleven. Bij de overheid is de burger namelijk onvrijwillig klant.
- **De relatie tussen regeltoepasser en handhaver en onderdaan.** Deze relatie kan getypeerd worden als een verticale relatie tussen de burger en de ambtenaar. De ambtenaar staat in deze relatie boven de burger en dit gezag wordt niet gedeeld.

²⁴ Hiemstra, J. (2003), *Presterende gemeenten*, pagina 52

Misschien lijkt het hierdoor dat de burger in zijn geheel ondergeschikt is. Dit is niet zo, de burger in de rol van onderdaan heeft rechten en plichten en de overheid heeft het beste met hem of haar voor.

- **De relatie tussen ontwikkelaar en partner.** Als de ambtenaar in haar rol als ontwikkelaar kiest voor partnerschap, dan vereist dit een andere houding dan wanneer de ambtenaar zelfstandig ontwikkelt of één van de andere rollen vervult. Bij partnerschap staat de gemeente een deel van haar invloed af. Burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven kunnen actief deelnemen aan de beleidvorming en het beleid beïnvloeden.
- **De relatie tussen beheerder en gebruiker.** De burger maakt gebruik van een breed scala aan voorzieningen, zoals wegen, stoplichten, speeltuinen enzovoort. De gemeente is de beheerder van deze voorzieningen.

Als er binnen een gemeente sprake is van verschillende rollen, dan is er ook sprake van verschillende relaties tussen de ambtenaar en de burger. Is er sprake van dezelfde rollen bij verschillende contacten, dan kan de relatie toch verschillen. Deze diversiteit in relaties heeft verschillende oorzaken en deze worden behandeld in het volgende hoofdstuk.

HOOFDSTUK 3. OORZAKEN

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij oorzaken die een relatie tussen ambtenaar en burger verschillend maken. In de literatuur wordt geen opsomming van oorzaken gegeven. Maar er zijn natuurlijk wel bepaalde invloeden of onderwerpen die karakteriserend zijn voor het openbaar bestuur en de ambtenaar die invloed zouden kunnen hebben op de relatie tussen ambtenaar en burger. Een aantal van deze karakteristieken van het openbaar bestuur worden beschreven in het boek 'Street-level bureaucracy' van Michael Lipsky en dit boek vormt dan ook de ruggengraat van dit hoofdstuk. Dit hoofdstuk is opgebouwd in drie paragrafen; de inleiding, de oorzaken en de conclusie.

3.2. Oorzaken

Lipsky noemt ambtenaren die in direct contact staan met burgers en die discreet moeten zijn in de uitvoering van hun werk 'street-level bureaucrats'. Mensen die te typeren zijn als 'street-level bureaucrats' hebben over het algemeen veel gemeen. Dit komt doordat 'street-level bureaucrats' dezelfde werkcondities ervaren. Een goed voorbeeld hiervan is dat 'street-level bureaucrats' te maken krijgen met de persoonlijke reactie van burgers. Ik ben van mening dat deze persoonlijke reacties van burgers en van de ambtenaar zelf, verschillende relaties tussen ambtenaar en burger teweeg kan brengen. Een beslissing of een antwoord op een vraag kan namelijk op verschillende manieren worden overgebracht. Een beslissing of een antwoord op een vraag kan per telefoon, e-mail of persoonlijk kan worden overgebracht, maar de ene persoon kan bijvoorbeeld ook wat zakelijker zijn in het contact dan de andere persoon. Daarnaast reageert een burger niet altijd hetzelfde. Burgers kunnen verschillend reageren op dezelfde beslissing. Hoe iets overgebracht wordt, kan verschillen en de reactie hierop kan verschillen, waardoor er sprake kan zijn van verschillende relaties. Deze oorzaak zou ik willen typeren als **professionele stijl**.

Daarnaast kan de relatie door het soort product of dienst ook verschillen. Burgers die een uitkering ontvangen, hebben contact met ambtenaren die een bepaald gedrag verwachten. Er liggen dus bepaalde regels ten grondslag aan het contact waar de burger zich aan moet houden. Dit hoeven niet altijd uitgeschreven regels te zijn zoals de regel dat een uitkeringsgerechtigde elke week moet solliciteren, maar dit kunnen ook ongeschreven regels zijn. Lipsky geeft hier het voorbeeld van de leraar die een bepaald gedrag van zijn leerlingen verwacht. In deze twee voorbeelden kan de uitkeringsgerechtigde of de leerling ook gestraft worden door de ambtenaar als deze zich niet houden aan de regels. In andere gevallen kan de ambtenaar geen regels stellen in het contact, zoals wanneer iemand een vraag stelt of een klacht heeft. Ik ben van mening dat dit te maken heeft met of er sprake is van een afhankelijkheidsrelatie. Als de burger

afhankelijk is van de ambtenaar kan deze regels stellen in het contact. Als dit het geval is dan kan de ambtenaar regels maken in het contact en de burger daaraan houden. Dus het soort product of dienst bepaalt ook of er bepaalde regels zijn. Maar kan bijvoorbeeld ook de duur van het contact bepalen. Een paspoort is een eenmalig contact, terwijl een uitkering vaak meerdere malen contact met zich meebrengt. Deze tweede oorzaak zou ik willen typeren als het **soort product of dienst**.

Lipsky beschrijft in 'Street-level Bureaucracy' de relatie tussen de ambtenaar en de manager. Hij beschrijft dat ambtenaren vaak meer ervaring en kennis hebben in een bepaald beleidsgebied in vergelijking tot de manager. Ambtenaren kunnen hierdoor de manager tegenwerken als ze het ergens niet mee eens zijn, door bijvoorbeeld bepaalde werkzaamheden niet uit te voeren. Maar aan de andere kant heeft een manager natuurlijk ook een bepaalde macht. Hierdoor is er sprake van een wederzijdse afhankelijkheid. De manager heeft bepaalde doelen en de ambtenaar heeft bepaalde doelen en beide hebben hun manieren om hun eigen doelen te verwekelijken. Lipsky schrijft dat het daarom belangrijk is dat er sprake is van gezamenlijke doelen en dat er compromissen gesloten worden. Als een relatie slecht is tussen ambtenaar en manager kan de ambtenaar zichzelf de vrijheid geven om naar eigen ervaring en kennis te handelen. Dit kan betekenen dat de ene ambtenaar anders handelt dan een andere ambtenaar in dezelfde functie. De ene ambtenaar houdt zich namelijk aan de gezamenlijk afspraken en de andere ambtenaar houdt zich aan zijn eigen regels en werkwijze.²⁵

Naast de relatie tussen ambtenaar en manager is een andere relatie die tussen ambtenaar en de politiek. Volgens het staatsrecht en de ethiek van de politiekambtelijke verhoudingen is de ambtenaar ondergeschikt aan de politieke gezagsdragers. Dit geeft een normatief beeld van de relatie tussen politieke gezagsdragers en de ambtelijke organisatie, want van regels kan afgeweken worden. Daarnaast beperkt deze relatie zich niet tussen de politiek gezagsdragers en topambtenaren, maar omvat ook de relatie met de grote en complexe ambtelijke organisatie. Het juridische uitgangspunt voor politiek-ambtelijke verhoudingen is het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid: politiek gezagsdragers (ministers, staatssecretarissen, Commissaris der Koningin, Gedeputeerde Staten, de burgemeester en het college van burgemeesters en wethouders) zijn verantwoording schuldig aan de volksvertegenwoordiging (parlement, Provinciale Staten en de gemeenteraad). De gezagsdragers zijn politiek verantwoordelijk voor het handelen van hun ambtenaren. Van het beginsel van politieke verantwoordelijkheid is een tweede beginsel afgeleid namelijk het beginsel van ambtelijke loyaliteit. Onder ambtelijke loyaliteit wordt verstaan dat ambtenaren zich voor de volle 100% inzetten voor de politieke gezagsdragers, ongeacht of zij het eens of oneens zijn met de specifieke inhoud van de voornemens van de politieke gezagsdragers. Door verschillende oorzaken zijn er complicaties bij de opvolging van deze beginselen. Doordat de ambtelijke organisatie zo groot is, kan de minister of wethouder niet

²⁵ Lipsky, M. (1980), *Street-level bureaucracy*, pagina 3,9,11, 24 en 25

van alles op de hoogte zijn wat er in het ambtelijk apparaat speelt. Het gevolg hiervan is dat een groot aantal zaken binnen het ambtelijke apparaat besloten wordt zonder dat een gezagsdrager in enige fase van deze besluitvorming betrokken is geweest. Door deze ontwikkeling wordt het moeilijk om een gezagsdrager op zijn verantwoordelijkheid te wijzen als diegene er helemaal niet bij betrokken is geweest. Daarnaast is een volledig neutrale opstelling van ambtenaren bijna onmogelijk en staat de inhoud van het beginsel van ambtelijke loyaliteit onder druk. In plaats van dat de ambtenaar volgzzaam moet zijn, is er juist vraag naar een ambtenaar die adviezen verleent en als het moet op een beleidswijziging aandringt. In het geval van de loyaliteit legt de ambtenaar zich neer bij de beslissing van de gezagsdrager en hij werkt aan de uitvoering hiervan mee, maar binnen het besluitvormingsproces heeft de ambtenaar wel degelijk een stem.²⁶ Deze stem is belangrijk, want de ambtenaar is in veel gevallen de deskundige en de gezagsdrager de leek. Uiteindelijk wordt de gezagsdrager voor een korte periode gekozen terwijl de ambtenaar vaak jarenlange ervaring en kennis heeft binnen een beleidsgebied. Daarnaast ontbreekt het voor de gezagsdrager aan tijd om zich in ieder beleidsterrein te verdiepen.²⁷

Een andere complicatie die het beginsel van politieke verantwoordelijkheid onder druk zet, is dat ambtenaren die veel in contact komen met burgers rechtstreeks worden aangesproken op hun doen en laten door deze burgers. Op zo'n moment helpt het niet om te verwijzen naar de politieke verantwoordelijkheid van de gezagsdrager en draagt de ambtenaar zijn eigen verantwoordelijkheid.²⁸

De relatie tussen de ambtenaar en politiek, of anders gezegd de invloed die de politiek op de ambtenaar heeft en andersom, kan de relatie tussen ambtenaar en burger beïnvloeden. Zo kan een ambtenaar aangesproken worden door een burger over het falen van de politiek, waardoor de relatie tussen ambtenaar en burger onder druk komt te staan. Daarnaast kan de politiek ook aangeven meer aan burgerparticipatie te willen doen, de ambtenaar voert dit uit waardoor de relatie tussen ambtenaar en burger verandert. Deze derde oorzaak wil ik typeren als de **relatie en regels vanuit de organisatie**.

In het begin van dit hoofdstuk is gesproken over het feit dat ambtenaren vaak te maken krijgen met dezelfde werkcondities. Dit zijn condities zoals het gebrek aan tijd, gebrek aan informatie en vage doelen. Ambtenaren werken met een hoge mate van onzekerheid door de complexiteit van de problemen, vragen en eisen van burgers en daarnaast de eis van de organisatie deze zo snel mogelijk af te handelen. Een baliemedewerker werkt vaak op afspraak en is er een bepaalde tijd per afspraak beschikbaar. Als een burger een bestemmingsplan wilt inzien, dan staat daar geen vaste tijd voor. Daarnaast vraagt de ene doelgroep meer tijd dan de ander en brengt de ene doelgroep ook meer tijd met zich mee dan een andere doelgroep. Eerder in dit hoofdstuk is het voorbeeld gegeven van de uitkeringsgerechtigde die vaak meerdere malen contact heeft met de

²⁶ Rosenthal, U. et al (1996), *Openbaar Bestuur*, pagina 157 t/m 160

²⁷ Berg, A.H (1998)., *De eigen aard van de overheid*, pagina 45 en 46

²⁸ Rosenthal, U. et al (1996), *Openbaar Bestuur*, pagina 160

consulent en dit brengt ook veel papierwerk met zich mee. Maar als iemand informeert bij gevonden voorwerpen, dan is er sprake van een eenmalig contact wat weinig tot geen papierwerk met zich meebrengt. Het **soort doelgroep**, het **soort werk** en de daaruit voortkomende **werkdruk** heeft dus effect op een relatie, dit is de vierde oorzaak.

De laatste en vijfde oorzaak is de oorzaak **beleidsvrijheid**. Aalders beschrijft beleidsvrijheid als de ruimte die de wet aan de bestuurder overlaat om zelf beleid te maken.²⁹ Ringeling betreft zijn definitie meer bij de werkvloer en definieert beleidsvrijheid als ambtelijk handelen dat niet voor de volle honderd procent door een wettelijke regel of een instructie van een ambtelijke of politieke superieur geprogrammeerd wordt. Er zijn verschillende oorzaken van beleidsvrijheid. De eerste oorzaak is dat de administratieve organisatie behoefte heeft aan eigen beleidsvrijheid. Deze beleidsvrijheid is nodig om het beleid te kunnen concretiseren en individualiseren. Het is in de praktijk namelijk moeilijk om regels zo op te stellen dat deze toepasbaar zijn op concrete situaties en behoeften van individuele burgers. Deze aanpassing van regels gebeurt door de uitvoerende organisatie oftewel het ambtelijke apparaat. Daarnaast wordt beleidsvrijheid ook gebruikt om het beleid aan te passen aan de snel veranderende omstandigheden. Als dit niet gebeurt, dan bestaat de kans dat de doeleinden die met het beleid moeten worden bereikt, niet worden volbracht. Als men bij een verandering in omstandigheden te lang moet wachten op passend beleid, kan tijdverlies een gevolg zijn. Hierdoor wordt er vaak gesproken over het logge ambtelijke apparaat. Ook is er behoefte aan beleidsvrijheid bij nieuw beleid. Door gebruik te maken van beleidsvrijheid kunnen problemen die niet voorzien waren, toch worden opgelost. Een tweede oorzaak van beleidsvrijheid is een gevolg van problemen bij de wetgever. Een wetgever kan soms geen keus maken door tegengestelde waarden en belangen waardoor deze niet kiest en de keuze aan het bestuur overlaat. Hierdoor ontstaan er wetten die ruimte openlaten voor eigen interpretatie. Een derde oorzaak van beleidsvrijheid komt voort uit de compromissen die worden gemaakt tussen de politici en de ambtenaren. Politici worden regelmatig door hun ambtelijke adviseurs ervan overtuigd dat sommige beslissingen beter op de werkvloer genomen kunnen worden en hiermee wordt een stukje beleidsvrijheid gecreëerd. De vierde oorzaak van beleidsvrijheid is het optreden van ambtenaren. Soms verrichten ambtenaren handelingen waar ze strikt genomen niet toe bevoegd zijn of waarover hun bevoegdheden zwijgen. De auteur Kaufmann geeft aan dat ambtenaren verschillende redenen hebben om af te wijken van de regels. Dit kan bewust zijn, maar een andere mogelijkheid kan zijn dat ze de regels niet goed begrijpen of dat de regels in de praktijk niet uitvoerbaar zijn.³⁰ Beleidsvrijheid biedt de ambtenaar de mogelijkheid om de regels, het beleid, af te stemmen op de individuele situatie van de burger. Dit maakt misschien niet gelijk de relatie anders. Maar ik kan me zo voorstellen dat als er al sprake is van een relatie tussen de ambtenaar en burger de beleidsvrijheid wat verder uitgediept

²⁹ Aalders, M.V.C. (1984), *Ambtelijke beleidsvrijheid en de invulling daarvan*, pagina 6

³⁰ Ringeling, A.B. (1978), *Beleidsvrijheid van ambtenaren*, pagina 23 t/m 26

wordt dan wanneer er geen sprake is van een relatie. Het wel of niet gebruiken van beleidsvrijheid door de ambtenaar maakt een relatie die hij of zij heeft met de burger, dus verschillend. Naast beleidsvrijheid wordt er ook vaak over **willekeur** gesproken. In het geval van willekeur gebruikt de ambtenaar zijn beleidsvrijheid om willekeurig mensen meer van dienst te zijn. Vaak wordt willekeur gebruikt als er sprake is van een persoonlijke relatie zoals familie, kennis of buurvrouw. Het verschil met beleidsvrijheid is dat de ambtenaar, in het geval van willekeur, bewust kiest om de ene persoon beter van dienst te zijn dan een andere persoon.

3.3. Conclusie

Er zijn verschillende oorzaken te bedenken die een relatie tussen een ambtenaar en burger verschillend laten zijn. In de literatuur wordt weinig geschreven over deze oorzaken. In 'Street-level bureaucratie' dat is geschreven door Michael Lipsky worden de omstandigheden beschreven waar ambtenaren in de praktijk mee te maken krijgen. Een aantal van deze omstandigheden kunnen effect hebben op de relatie tussen burger en ambtenaar.

Uit deze literatuur zijn verschillende oorzaken gehaald die naar mijn mening invloed hebben op de relatie tussen ambtenaar en burger. De volgende oorzaken zijn besproken:

- **Professionele stijl.** Ambtenaren communiceren ieder op hun eigen manier, beslissingen, een antwoord op een vraag of een klacht deze worden op verschillende manieren overgebracht op de burger. Iedere ambtenaar heeft zijn persoonlijke stijl in de relatie. De burger reageert ook verschillend op een antwoord of uitleg van een ambtenaar. Door de onderlinge verschillen in professionele stijl kan er sprake zijn van verschillende relaties.
- **Soort product of dienst.** Aan sommige producten of diensten hangen bepaalde regels voor de burger, bijvoorbeeld in het geval van een uitkering. Dit kunnen geschreven of ongeschreven regels zijn en verschillen per product of dienst en soms ook per ambtenaar. Daarnaast heb je als burger in het geval van de ene product of dienst vaker contact als voor de ander, waardoor ook een andere relatie kan ontstaan.
- **Relatie en regels vanuit de organisatie.** De ambtenaar heeft binnen de organisatie verschillende relaties. Natuurlijk met zijn collega's, maar ook met de manager en de politiek. Deze relaties kunnen invloed hebben op de relatie tussen burger en ambtenaar. Als de relatie tussen ambtenaar en manager bijvoorbeeld als slecht te typeren is zal de ambtenaar uit eigen ervaring en kennis gaan handelen. Terwijl de directe collega van de ambtenaar misschien wel een goede relatie heeft met de manager en vanuit gemeenschappelijke doelen handelt. Als burger kan je dus een heel andere relatie hebben met de ene ambtenaar als met de andere ambtenaar.

Wat betreft de relatie met de politiek kan de ambtenaar door de burger aangesproken worden op het falen van de politiek. Dit zet de relatie tussen de burger en ambtenaar

onder druk. Daarnaast kan de politiek ook besluiten om meer aan burgerparticipatie te willen doen, dit voert de ambtenaar uit waardoor zijn relatie veranderd met de burger.

- **Soort doelgroep, soort werk en werkdruk.** Ambtenaren hebben over het algemeen te maken met negatieve werkcondities zoals gebrek aan tijd, gebrek aan informatie en vage doelen vanuit de organisatie. Binnen dit spanningsveld probeert de ambtenaar de burger zo goed mogelijk ten dienste te staan. Maar niet elke ambtenaar heeft even veel last van deze omstandigheden. Dit hangt af van het soort werk en de doelgroep waar de ambtenaar voor werkt. De soort doelgroep, het soort werk met de werkcondities geeft een bepaalde werkdruk waardoor een relatie kan verschillen.
- **Beleidsvrijheid en willekeur.** Iedere ambtenaar ervaart een bepaalde mate van beleidsvrijheid. Deze beleidsvrijheid kan gebruikt worden om beleid beter af te stemmen op de individuele behoefte van de burger. Beleidsvrijheid samen met willekeur kan tot verschillende relaties leiden. Als de buurvrouw bijvoorbeeld langs komt dan kan de ambtenaar er voor kiezen om zijn beleidsvrijheid wat verder uit te diepen dan hij of zij bij een ander had gedaan. Als dit gebeurt, is er sprake van willekeur. Hierdoor ontstaan er verschillende relaties.

Er zijn natuurlijk nog meer oorzaken te bedenken die effect hebben op de relatie tussen ambtenaar en burger. Het bovenstaande is hier een kleine selectie van, maar geeft wel een indruk dat deze oorzaken zeer uitlopend zijn en dat relaties al kunnen verschillen als er sprake is van één van deze oorzaken.

In het volgende hoofdstuk wordt er stilgestaan bij het onderwerp kwaliteit van dienstverlening.

HOOFDSTUK 4. KWALITEIT VAN DIENSTVERLENING

4.1. Inleiding

De ontwikkelingen op het terrein van dienstverlening gaan razend snel. Doordat burgers de dienstverlening van de gemeente vergelijken met die van private organisaties moet de dienstverlening van de gemeente constant verbeterd worden.

Een veel voorkomende verbetering is dat de gemeente het verwachtingspatroon van de burger centraal zet bij de uitvoering van de dienstverlening. Dit kan door het geïntegreerd aanbieden van producten en het aanbieden van informatie via verschillende kanalen, zoals de balie, telefoon, via internet of per post. Al naar gelang van de wensen van de burger. Daarnaast proberen gemeenten hun dienstverlening te verbeteren door pro-activiteit. Dit kan door van tevoren erover na te denken wat voor vragen burgers hebben als zij bijvoorbeeld een aanslag ontvangen en deze vragen en beantwoording mee te sturen met deze aanslag. Een gevaar bij het verbeteren van dienstverlening is dat ambtenaren en bestuurders voor de burgers gaan denken. In plaats de burger te vragen welke verbetering deze wil, denkt de gemeente dit wel te weten. Hierdoor ontstaat een dienstverlening die is gebaseerd op de veronderstelde vraag van de burger.³¹

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij wat wordt verstaan onder kwaliteit van dienstverlening. Paragraaf 4.2. geeft antwoord op de vraag wat verstaan kan worden onder kwaliteit. De volgende paragraaf beschrijft waarom kwaliteit van dienstverlening aandacht krijgt bij de lokale overheid. En de paragrafen 4.4. en 4.5. staan stil bij het programma overheidsloket 2000 en de één-loketgedachte. Dit programma waar de één-loketgedachte in centraal staat, is bij de gemeente Vlaardingen de afgelopen jaren namelijk het uitgangspunt en de leidraad geweest bij het optimaliseren van de kwaliteit van dienstverlening. Paragraaf 4.6. beschrijft een andere manier om kwaliteit te verbeteren. Deze manier of strategie betreft naast de klant ook de organisatie bij de verbetering van kwaliteit. Paragraaf 4.7. beschrijft de gemeente Vlaardingen en wat de gemeente onder kwaliteit van dienstverlening verstaat. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

4.2. Wat is kwaliteit?

Het begrip kwaliteit kan in zeer uiteenlopende situaties en op verschillende manieren gebruikt worden. In de literatuur zijn verschillende definities van kwaliteit te vinden. Kwaliteit wordt over het algemeen beschreven als de deugdelijkheid van iets, bijvoorbeeld de kwaliteit van een product. Dus deugt het product? Als er wordt aangegeven dat een product of dienst van goede kwaliteit is, dan beschikt deze over een aantal goede eigenschappen. In het geval van de dienst gaat het vooral om de wijze waarop de dienstverlening verloopt. Nelissen en Koreman geven aan dat met de wijze van dienstverlening wordt bedoeld dat er zorg en aandacht is voor de

³¹ Hiemstra, J. (2003), *Presterende gemeenten*, pagina 42, 43 en 45

dienstverlening en dat degene die de dienst verleent, zich gedraagt conform de verwachtingen die aan de dienstverlening worden gesteld.³² Hier kan gelijk een vraagteken bij geplaatst worden. Want gaat het in deze definitie om de dienstverlening zoals die gezien wordt door de gemeente of zoals die door de burger gezien wordt?

Neijzen en Trompetter omschrijven de kwaliteit van dienstverlening vanuit de burger gezien als 'de mate waarin het geheel van eigenschappen en kenmerken van een dienst voldoet aan de eisen van de gebruiker'. De verwachtingen van de burger komen onder andere voort uit persoonlijke behoeften, uit eerdere ervaringen met de dienstverlener en wat de burger heeft gehoord over de dienstverlener en zijn gedrag. Neijzen en Trompetter concluderen dat de tevredenheid van de klant afhangt van de mate van overeenstemming tussen de verwachtingen aan de ene kant en de feitelijke dienstverlening aan de andere kant.³³ Dit kan betekenen dat burgers met een lage verwachting over een dienst al met een minimale dienstverlening tevreden zijn. Maar daarnaast kan een goede dienstverlening ook tot ontevreden burgers leiden, omdat de burger uiterst hoge verwachtingen heeft en de organisatie hier nooit aan kan voldoen. Tevredenheid over kwaliteit door de burger is met andere woorden een relatieve zaak.

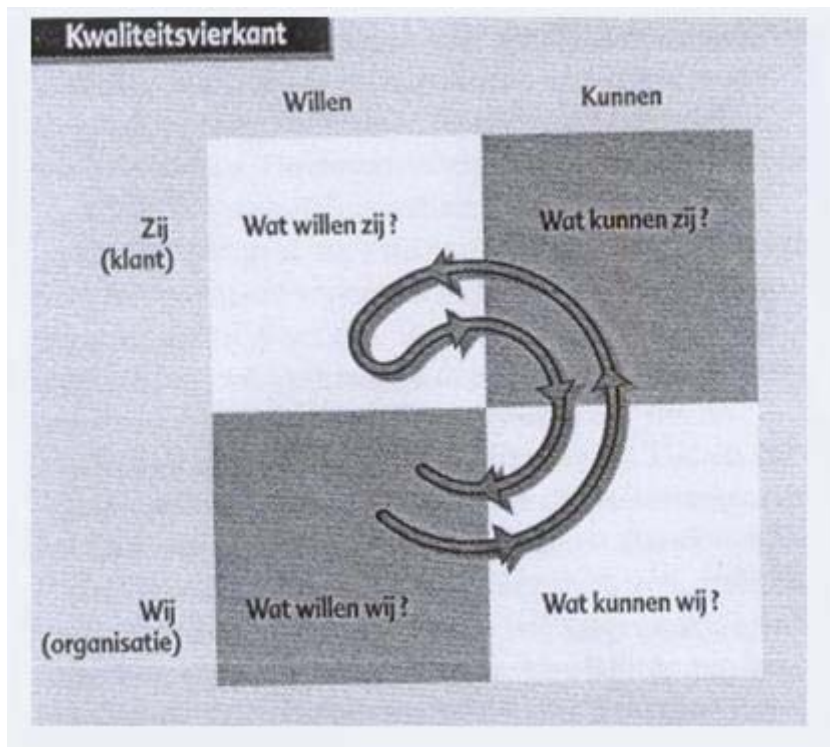
In het geval van het perspectief van de gemeente op kwaliteit gaat het om kwaliteit die zo goed mogelijk inspeelt op de behoeften en wensen van de burger. Het is voor een dienstverlenende organisatie belangrijk om op de hoogte te zijn van de wensen en verwachtingen van de burger, oftewel zijn klanten en daar zo goed mogelijk op in te spelen. Maar bij dit alles dient rekening te worden gehouden met wat de organisatie kan en wil. In dit verband wordt wel gebruik gemaakt van het 'kwaliteitsvierkant'. In figuur 4.2. is dit vierkant weergegeven. Er wordt onderscheid gemaakt tussen *wij* (de dienstverlenende organisatie) en *zij* (de klanten). Bij beide is de vraag: wat willen ze en wat kunnen ze? Door combinatie van beide aspecten ontstaat een kwadrant met cellen: wat willen zij?, wat kunnen zij?, wat willen wij? En wat kunnen wij?³⁴ Door de vragen in de volgorde van 'wat willen wij?', 'wat kunnen wij?', 'wat kunnen zij?' en 'wat willen zij' te beantwoorden, ontstaat een goed beeld van de mogelijkheden en discrepanties voor het verbeteren van de kwaliteit. Door daaropvolgend de vragen nogmaals, maar dan in tegenovergestelde richting, te beantwoorden wordt er een haalbare norm vastgesteld. Het kwaliteitsvierkant kan op verschillende niveaus en op verschillende partijen betrekking hebben.³⁵

³² Nelissen, N.J.M. en L.M.H.J. Koreman (1998) , *Kwaliteit van overheidsdienstverlening*, pagina 14

³³ Neijzen J.A. en M. Trompetter (1989), *Kwaliteitszorg in diensverlenende organisaties*, pagina 86

³⁴ Nelissen, N.J.M. en L.M.H.J. Koreman (1998) , *Kwaliteit van overheidsdienstverlening*, pagina 15 en 16

³⁵ Neijzen, J.A. en M. Trompetter (1989), *Kwaliteitszorg in diensverlenende organisaties*, pagina 121



Figuur 4.2. Het kwaliteitsvierkant (Bron: Nelissen en Koreman, 1998)

Het kwaliteitsvierkant laat zien, dat bij de invulling van kwaliteit van dienstverlening zowel met de wensen van de klant rekening gehouden moet worden als met wat de organisatie kan en wil. Dit is ook belangrijk omdat als er geen rekening gehouden wordt met de organisatie dit negatieve gevolgen kan hebben voor de kwaliteit. Kwaliteit is een confrontatie van de wensen en verwachtingen van de klant en hoeverre de organisatie daaraan kan en wil voldoen, zoals terug te zien is in het kwaliteitsvierkant. Alleen uitgaan van de klant kan betekenen dat deze teleurgesteld wordt in zijn verwachtingen omdat dat organisatie daar misschien niet aan kan of wil voldoen.

4.3. Waarom investeren in dienstverlening?

De afgelopen jaren is bij veel gemeenten de dienstverlening richting de burger en bedrijven gereorganiseerd. De achterliggende gedachte van deze reorganisaties is dat de kwaliteit van de dienstverlening omhoog moet, dat daarbij de logica van de burger centraal moet staan en dat de burger daaruit volgend zo veel mogelijk diensten en producten aan één loket moet kunnen afhandelen. Dit betekent voor de organisatie dat er ingrijpende wijzigingen plaatsvinden in de structuur, cultuur en werkwijze. En daarnaast zijn er nog twee belangrijke doelen binnen deze verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Het eerste doel is dat ook niet-gemeentelijke dienstverleners bij de loketten betrokken worden. En de tweede ambitie is dat een groot deel van de dienstverlening (ook) via het internet wordt aangeboden.³⁶

³⁶ Meer, F.B. van der en T. van Dijk (2002), *De wereld achter het loket*, pagina 1

Er zijn verschillende redenen waarom gemeenten in de dienstverlening investeren.

De eerste reden is de lage opkomst van de gemeenteraadsverkiezingen in 1992 . Hierdoor kwam de relatie tussen overheid en burger op zowel de politieke en bestuurlijke agenda. De lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen zou een gevolg zijn van de kloof tussen overheid en burger.³⁷ De afstand tussen de overheid en de burger ontstaat doordat de dienstverlenende overheidsorganisatie zich niet voldoende bewust is van de behoeften en beleving van haar klanten. De auteur Mirjam Westgeest schrijft dat er verschillende meningen zijn over deze kloof. Sommige menen dat de afstand tussen burger en overheid de afgelopen decennia onaanvaardbaar groter is geworden. Andere vinden dat de kloof juist kleiner is geworden doordat de overheid nog slechts één speler onder velen is die maatschappelijke ontwikkelingen beïnvloed.³⁸ Ook al is uit onderzoek gebleken dat de 'kloof' tussen overheid en burger niet primair betrekking heeft op de kwaliteit van dienstverlening, wordt er toch verondersteld dat een verbetering van de dienstverlening tot een groter vertrouwen in de overheid zou kunnen bijdragen.

In de tweede plaats formuleren de publieke organisaties begrippen als 'klantgericht', 'transparantie', 'zakelijkheid' en 'efficiëntie' als doelen en beoordelingscriteria. Dit is en aantrekkelijk voor de klant en voor de betreffende organisatie omdat hieruit de verwachting blijkt dat met minder middelen meer kwaliteit geleverd kan worden.

Een derde reden is de voortgaande technologische ontwikkeling. Deze voortgang in technologische ontwikkeling, zoals een toegenomen opslag-, verwerking- en distributiecapaciteit van informatie- en communicatietechnologie, maakt het mogelijk om de dienstverlening in geïntegreerde vraaggerichte loketten te organiseren. En het internet maakt het mogelijk dat deze dienstverlening ook via elektronische loketten aangeboden kan worden.

Naast deze drie verschillende redenen om als gemeente in dienstverlening te investeren, zijn er allerlei situationele factoren die een rol spelen. Voorbeelden hiervan zijn de opkomst van een nieuwe gemeentesecretaris, het verbouwen van het gemeentehuis en rekening houden met de ambities die geformuleerd zijn in het partij- of collegeprogramma. Door de auteurs Frans-Bauke van der Meer en Toon van Dijk wordt hier aangegeven dat dergelijke situationele factoren sterk het moment bepalen waarop over een reorganisatie van de dienstverlening wordt nagedacht en daarnaast ook de richting van deze reorganisatie beïnvloeden.³⁹

In de volgende twee paragrafen wordt uitgelegd wat de één-loketgedachte inhoudt en wat het programma Overheidloket 2000 is. De reden dat de één-loketgedachte en programma

³⁷ Meer, F.B. van der en T. van Dijk (2002), *De wereld achter het loket*, pagina 1

³⁸ Westgeest, M. (1997), *De kloof tussen dienstverlenende overheid en haar klanten*, pagina 11

³⁹ Meer, F.B. van der en T. van Dijk (2002), *De wereld achter het loket*, pagina 1 en 2

overheidsloket 2000 uitgelicht wordt in deze scriptie, is dat de gemeente Vlaardingen zijn dienstverlening op dit moment heeft ingericht naar programma Overheidsloket 2000.

4.4. Eén-loketgedachte

De voorloper van de één-loketgedachte is het concept van 'civic service centers'. Dit concept is in de jaren negentig overgewaaid uit Amerika en houdt in dat (semi-) overheidsorganisaties hun diensten en producten zo veel mogelijk door het samenvoegen van loketten op één plaats aan burgers en bedrijven aanbieden. Hiermee deden de 'servicecentra van de overheid' (SCO's) hun intrede bij de Nederlandse overheid. Dit gebeurde in eerste instantie bij vier gemeenten die ondersteund door het Ministerie van Binnenlandse Zaken experimenteerde met vormen van SCO's in de jaren 1992-1994. Tijdens deze experimenterende fase kwam naar voren dat het werken met SCO's een grote omslag in de organisatie betekent. De organisatie moet zich namelijk van een traditioneel werkende, intern gerichte organisatie aanpassen naar een open, klantgerichte en met de wensen van de burger meedenkende organisatie. Dit betekent in de praktijk andere procedures, andere inrichting van de werkprocessen, een andere instelling van leidinggevende en medewerkers en informatiesystemen die aansluiten op zowel de behoeften van de medewerkers als de burgers.⁴⁰

De één-loketgedachte is het concept van de servicecentra van de overheid. Vanaf de jaren '80 krijgt de kwaliteit van dienstverlening bij de loketten meer aandacht. In de eerste fase lag het accent op klantvriendelijkheid. In deze fase staat centraal hoe klanten aan het loket behandeld worden. In de tweede fase, vanaf het begin van de jaren '90, wordt de aandacht verschoven van klant naar burger. Er wordt geprobeerd om de diensten en producten van de gemeente beter af te stemmen op de wensen van de burger. Om dit te kunnen realiseren was participatie van de burger in het proces van groot belang. Sommige gemeenten werkten met kwaliteitspanels. In deze panels zaten burgers en beleidsmakers die met elkaar praatten over de kwaliteit van dienstverlening. Maar ook werd er gebruik gemaakt van kwaliteitshandvesten. In deze kwaliteitshandvesten wordt een bepaald niveau van kwaliteit gewaarborgd. Maar er was ondanks de aanpak van de kwaliteit van dienstverlening nog steeds sprake van een loketprobleem. Dit probleem houdt in dat de loketten gekoppeld zijn aan de gemeentelijke afdelingen en diensten. En daardoor wordt de dienstverlening bepaald door de interne structuur van de organisatie. Dit betekent voor de burger dat deze van loket naar loket wordt gestuurd. Daarom de één-loketgedachte.⁴¹ De samenvoeging van loketfuncties moet leiden tot het ontstaan van één of meerdere loketten waar de burger diverse publieke diensten kan betrekken. Er zijn twee vormen te onderscheiden. De eerste is het samenbrengen van alle gemeentelijke producten in een centrale balie. De tweede vorm is het clusteren van balies rond bepaalde vraagpatronen. Dat wil

⁴⁰ Meer, F.B. van der en T. van Dijk (2002), *De wereld achter het loket*, pagina 14

⁴¹ Derksen, W. en L. Schaap (2004), *Lokaal Bestuur*, pagina 134 en 135

zeggen dat diensten bij elkaar gebracht worden die een burger in een bepaalde situatie nodig heeft, ongeacht of de dienstverlenende instantie nu een gemeente of een andere publieke dienstverlener is. Vanuit die gedachte kunnen er geïntegreerde loketten ontstaan rond vraagpatronen als ouderen en gehandicapten, werk en inkomen, wonen enzovoort.⁴² De logica van deze loketten moet voortvloeien uit de vraagpatronen van de burgers. Voor de gemeenten betekent dit in de praktijk dat eenzelfde dienst via meerdere loketten moet worden aangeboden.⁴³ Er zijn drie varianten van de één-loketedachte oftewel drie ideaaltypische SCO's. Als eerste is er het informatiepunt. Vanaf het informatiepunt wordt de burger door verwezen naar de loketten waar hij of zij verder geholpen kan worden.⁴⁴ In deze variant is er nog geen sprake van geïntegreerde dienstverlening.⁴⁵ Het tweede model is de accountmanager. De accountmanager heeft in dit model het eerste contact met de burger en neemt de aanvraag in ontvangst. De accountmanager gaat zelf de afdeling(en) af om antwoord te krijgen op de aanvraag en bericht dit terug naar de burger. De accountmanager treedt dus op als intermediair tussen de burger en de afdelingen.⁴⁶ Het laatste model is de clustering naar klantgroepen. Hier is de ambtenaar waar de burger contact mee heeft zelf bevoegd om een aanvraag af te handelen. Er is dus geen sprake van doorverwijzing naar een afdeling of in het geval van de accountmanager sprake van een intermediair tussen burger en afdeling.⁴⁷ In alle gevallen is het van belang dat de gemeente de relatie tussen de frontoffice (de loketten) en de backoffice (de diensten die het beleid voorbereiden) goed hebben georganiseerd.⁴⁸ De drie varianten zijn in figuur 4.4. weergegeven.

⁴² Aerts, R, R. van der Linde en J. Post (1997), *Werken aan kwaliteit: initiatieven bij lokale overheid*, pagina 24

⁴³ Derksen, W. en L. Schaap (2004), *Lokaal Bestuur*, pagina 134 en 135

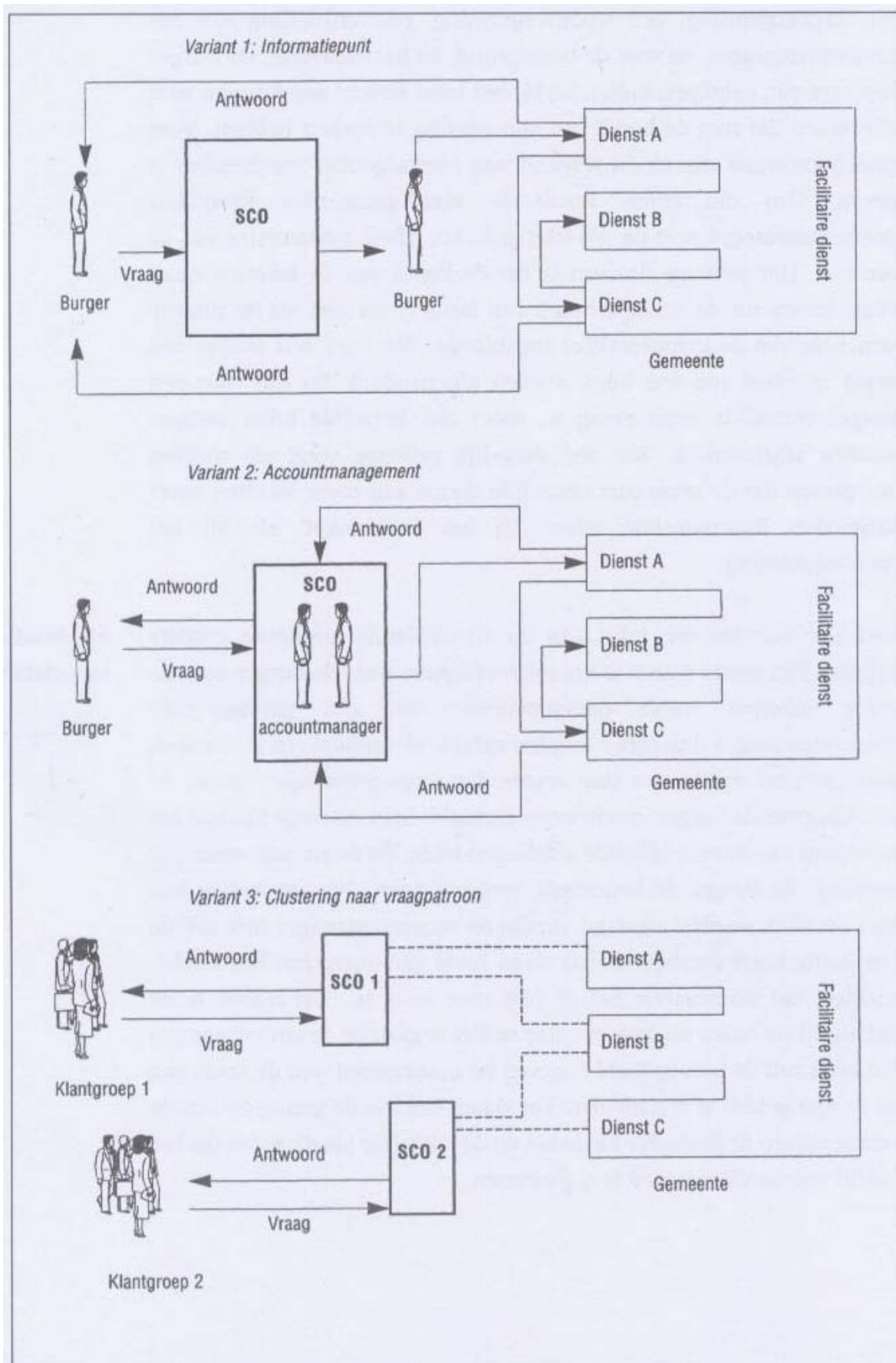
⁴⁴ Derksen, W. et al. (1995), *De blik naar buiten*, pagina 11

⁴⁵ Derksen, W. en L. Schaap (2004), *Lokaal Bestuur*, pagina 135

⁴⁶ Derksen, W. et al. (1995), *De blik naar buiten*, pagina 12

⁴⁷ Derksen, W. et al. (1995), *De blik naar buiten*, pagina 13

⁴⁸ Derksen, W. en L. Schaap (2004), *Lokaal Bestuur*, pagina 135



Figuur 4.4. Het loket (Bron: Derksen en Schaap, 2004)

4.5. Programma overheidsloket 2000

Medio 1995 werd het programma overheidsloket 2000 (OL200) geïntroduceerd, dit gebeurde in de nota "Terug naar de Toekomst".⁴⁹ Het programma overheidsloket 2000 had als voornaamste doel om een geïntegreerde publieke dienstverlening vanuit het perspectief van de burger te realiseren. Het huidige aanbod van publieke dienstverleners op verschillende locaties en verschillende loketten moest vervangen worden door een meer geïntegreerd aanbod.⁵⁰ In de praktijk betekende dit dat op balieniveau verschillende dienstverleners zowel publiek als privaat moesten samenwerken. De indeling van de verschillende balies of frontoffices werd vastgesteld door te kijken naar de vraagpatronen van de burgers en de daarbij aansluitende problemen, situaties en vragen. Om een kwaliteit van dienstverlening te kunnen waarborgen werd afgesproken dat er periodiek kwaliteitsonderzoek zou worden uitgevoerd.⁵¹ Het idee achter Overheidsloket 2000 was om de overheid en aanverwante publieke organisaties effectiever te laten zijn.⁵² Een ander groot verschil met de eerdere servicecentra, is dat OL2000 het elektronische loket introduceerde.

In 1996 startte OL2000 met pilottrajecten bij vijftien gemeenten. Tijdens deze trajecten werd er geëxperimenteerd met drie typen vraagpatronen, waarbij zowel het fysieke als het elektronische loket een rol speelde. Daarnaast werd er gestart met het ontwikkelen van instrumenten om de één-loketgedachte in de praktijk te kunnen uitvoeren. Dit was de eerste fase van OL2000. Aan het einde van deze fase werd er een aantal conclusies getrokken. Zo was men ervan overtuigd dat het elektronische loket de haalbaarheid van de meeste loketvarianten zou vergroten, gezien het feit dat het elektronische loket erg goedkoop is. Ook zou het elektronische loket meer samenwerking tussen verschillen partijen stimuleren. En men was ook overtuigd van het feit dat het elektronische loket meer en gemakkelijker draagvlak zou krijgen dan de ontwikkeling van de fysieke loketten volgens de één-loketgedachte.⁵³

De eerste fase duurde van 1996 tot 1998 en de tweede fase en tevens laatste fase van OL2000 begon in 1998 en eindigde in 2002. Men was na de eerste fase nog ver verwijderd van de landelijke invoering van de één-loketgedachte. Voordat dit mogelijk zou zijn, moest er eerst worden voldaan aan een vraagoriëntatie, integratie van diensten, interorganisatorische samenwerking, pro-activiteit en virtualiteit. Dus nog een lange weg te gaan.

Men vroeg zich af hoe een landelijke implementatie van de één-loketgedachte bereikt kon worden. Het antwoord hierop werd gezocht in het verder concretiseren van de algemene doelstellingen. De daadwerkelijke ervaringen zouden zorgen dat de landelijke implementatie van de één-loketgedachte mogelijk werd. Hiervoor werden de algemene doelstellingen die

⁴⁹ Meer, F.B. van der en T. van Dijk (2002), *De wereld achter het loket*, pagina 14

⁵⁰ Programmabureau Overheidsloket 2000 (1997), *Van vraagpatroon naar loket-idee*, pagina 9

⁵¹ Meer, F.B. van der en T. van Dijk (2002), *De wereld achter het loket*, pagina

⁵² Programmabureau Overheidsloket 2000 (1997), *Van vraagpatroon naar loket-idee*, pagina 9

⁵³ Meer, F.B. van der en T. van Dijk (2002), *De wereld achter het loket*, pagina 14 en 15

geformuleerd waren in de eerste fase vertaald naar meetbare en op praktijkgerichte resultaten. Dit had de volgende twee doelstellingen als resultaat:

1. de helft van de dienstverlening zou op een samenhangende wijze geleverd worden
2. een kwart van de dienstverlening zou elektronische gaan verlopen

Er werden drie domeinen geschikt geacht voor landelijke implementatie. Dit waren de domeinen: Bouwen en Wonen, Zorg en Welzijn en Bedrijven. Het programma OL2000 zou in deze fase als ondersteuningsinstituut ingezet worden.⁵⁴

De tweede fase is de laatste fase van het programma Overheidsloket 2000, deze werd namelijk in 2002 beëindigd.

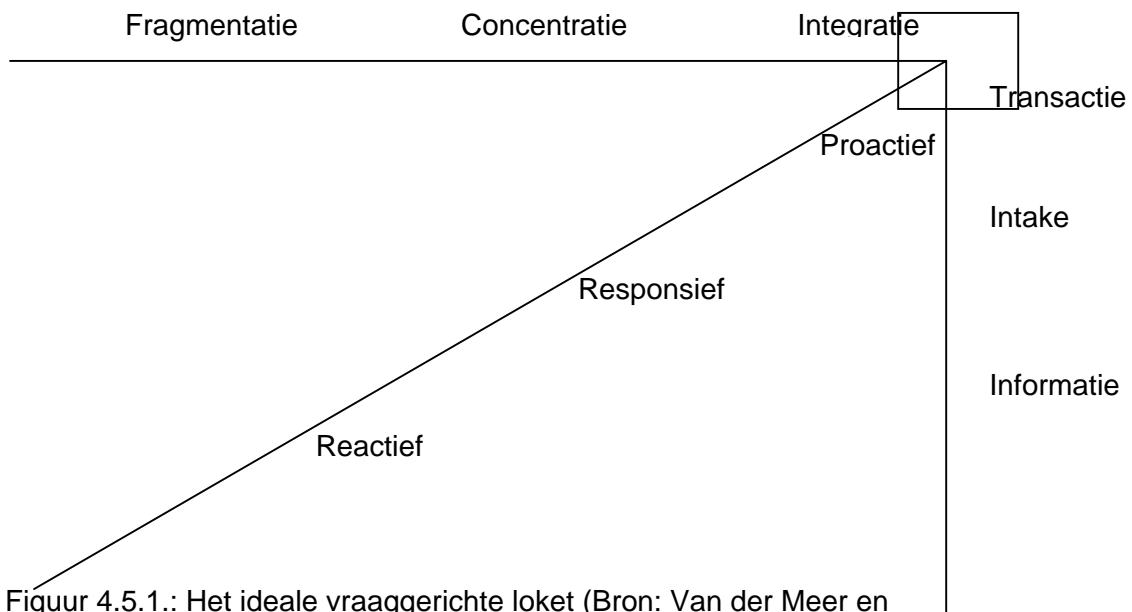
Programma overheidsloket 2000 stimuleert en ondersteunt publieke dienstverleners om de burger op een vraaggerichte manier te benaderen binnen een geïntegreerde dienstverlening. In de praktijk zou dit voor de burger betekenen dat hij of zij in één keer op één plaats een antwoord krijgt op zijn vraag.

Overheidsinstellingen die volgens het OL2000-concept werken, bieden een samenhangend pakket van diensten aan die zijn gebaseerd op vraagpatronen en leefsituaties van hun doelgroepen. Het is een ideale situatie waarbij gestreefd wordt naar elektronische dienstverlening op transactieniveau, het elektronische loket, en die zo veel mogelijk proactief en geïntegreerd is. Zie figuur 4.5.1.⁵⁵ Het transactieniveau is het niveau waar daadwerkelijk tot de levering van een product of dienst wordt overgegaan. Met het begrip 'proactief' in figuur 4.5.1. wordt bedoeld dat dienstverleners niet wachten met handelen in reactie op een vraag van een burger maar anticiperen op vragen. Van der Meer geeft hier het voorbeeld dat veel gemeenten een herinneringsbrief sturen naar hun burgers om deze er op te attenderen dat hun identiteitspapieren verlopen. Onder geïntegreerde dienstverlening wordt verstaan dat de producten en diensten die met elkaar samenhangen volgens de visie van de burger via één fysiek of virtueel loket worden aangeboden.⁵⁶

⁵⁴ Meer, F.B. van der en T. van Dijk (2002), *De wereld achter het loket*, pagina 15 en 16

⁵⁵ Meer, F.B. van der en T. van Dijk (2002), *De wereld achter het loket*, pagina 19

⁵⁶ Meer, F.B. van der en T. van Dijk (2002), *De wereld achter het loket*, pagina 20



Figuur 4.5.1.: Het ideale vraaggerichte loket (Bron: Van der Meer en Van Dijk, 2002)

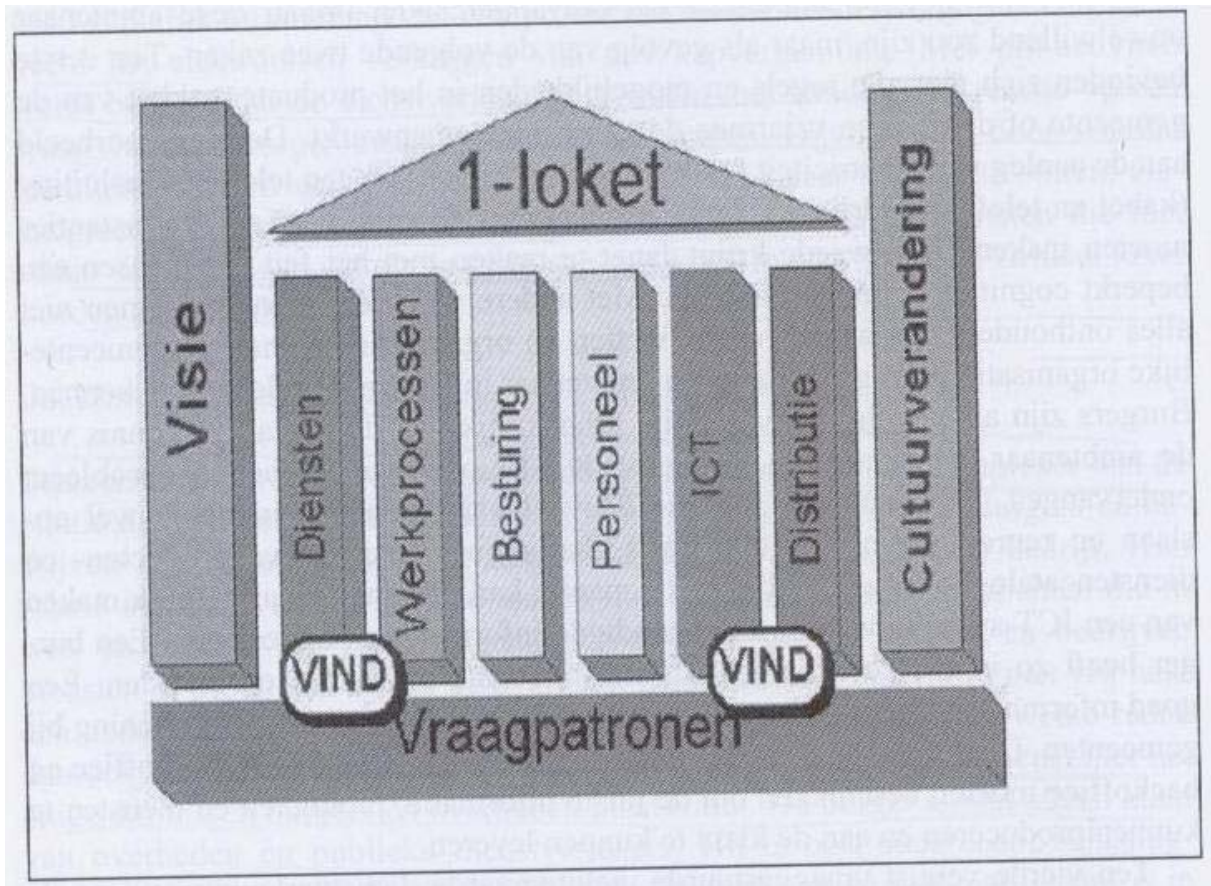
Bij zowel de invoering als uitvoering van de één-loketgedachte of het OL2000-concept liep men tegen verschillende problemen aan. Als eerste is de relatie tussen de overheid en de burgers zeer complex en niet vergelijkbaar met het bedrijfsleven. De relatie die burgers hebben met de overheid is gebaseerd op rechten en plichten die in de wet- en regelgeving zijn vastgelegd. De burgers nemen producten en diensten af van de overheid en ze zijn hierin niet vrij om naar een andere leverancier te stappen als de dienstverlening niet voldoet aan hun wensen. Vaak is er niet eens een andere leverancier die dezelfde producten en diensten aanbiedt. En naast het feit dat de burger klant is, is hij ook onderdaan, belastingplichtige en kiezer.

Ten tweede is de logica van de overheid niet altijd de logica van de burger. De overheid biedt producten en diensten nog te vaak via een lange bureaucratische weg aan, gefragmenteerd en vanuit een interne visie aan de burger. Dit heeft als resultaat dat er vaak geen sprake is van aansluiting op de wensen van de burger. Daarnaast ontvangen veel burgers geen subsidies en andere tegemoetkomingen ondanks dat ze daar wel recht op hebben. Dit komt doordat ze niet op de hoogte zijn van het bestaan van deze subsidies en tegemoetkomingen. En een ander probleem is dat de overheid zich onvoldoende verstaanbaar maakt voor de burger. De overheid praat in beleidsmatige termen en onvoldoende de taal van de burger.

Ten derde is de ambtenaar niet in staat om alle regels, wetten en bepalingen binnen de organisaties te kennen. Als burger ben je afhankelijk van wat de ambtenaar wel weet. En daarnaast biedt een productenpakket van de gemeente niet altijd alle regels en mogelijkheden die de burger nodig heeft om zijn wens te realiseren. Er is sprake van complexiteit van informatie, regelgeving en organisaties die de uitvoering van een wens van een burger bemoeilijken.

Ten vierde vereist een vraaggestuurde, geïntegreerde dienstverlening een ingrijpende organisatieverandering. Zo moeten de contacten tussen burger en overheid anders ingericht

worden, maar burgers staan in dit geval ook niet meer aan het einde van de productieketen, maar vormen het beginpunt. De omschakeling van een 'traditionele' aanbodgerichte dienstverlening naar een dienstverlening gebaseerd op de één-loketgedachte heeft effect op de hele organisatie.⁵⁷ Zie figuur 4.5.2.⁵⁸



Figuur 4.5.2.: OL2000 heeft gevolgen voor alle onderdelen van een organisatie (Van der Meer en Van Dijk, 2002)

Terugkijkend naar het kwaliteitsvierkant, figuur 4.2., concentreert zowel de één-loketgedachte als de OL2000 zich op het bovenste gedeelte van het figuur. De één-loketgedachte en OL2000 richten zich bij de invulling van de kwaliteit van dienstverlening op de logica van de burger. De organisatie wordt in dit geheel negatief benaderd, door te spreken over bureaucratie, interne visie en het gemis van een dienstverlening aansluitend op de wensen van de burger. Beide manieren om de dienstverlening in te richten maken geen gebruik van wat de organisatie wel kan en wilt, zoals de theorie van het kwaliteitsvierkant beschrijft.

⁵⁷ Meer, F.B. van der en T. van Dijk (2002), *De wereld achter het loket*, pagina 20 en 21

⁵⁸ Meer, F.B. van der en T. van Dijk (2002), *De wereld achter het loket*, pagina 22

4.6. Employee Involvement

De één-loketgedachte en programma OL2000 zijn beide manieren of strategieën om de dienstverlening in te richten en te verbeteren naar de logica van de burger. Uiteraard zijn er ook andere strategieën, zoals 'Employee Involvement'. Employee Involvement richt zich ook op de logica van de klant, maar betreft daarnaast ook de organisatie intensief in de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening.

Bedrijven worden door competitieve redenen gedwongen om beter te presteren, flexibel te zijn en lagere kosten te maken. Om dit te bereiken proberen bedrijven de participatie, productiviteit en toewijding van hun werknemers te verhogen.⁵⁹ 'Employee involvement', verder in deze scriptie aangeduid als EI, probeert de inbreng van werknemers in discussies over de prestaties van de organisatie en hun eigen welzijn te verhogen. EI kan beschreven worden in termen van vier hoofdelementen welke de inbreng van werknemers vergroten: kracht, informatie, kennis en vaardigheden en beloningen. **Kracht** houdt in dat de werknemers genoeg autoriteit krijgen om beslissingen te kunnen nemen. Om effectieve beslissingen te kunnen maken, is relevante **informatie** van groot belang. En om ervoor te zorgen dat EI bijdraagt aan een verhoging van de effectiviteit binnen de organisatie moeten de werknemers de **kennis en vaardigheden** bezitten om goede beslissingen te nemen. Een **beloning** stimuleert werknemers om zich in te zetten voor de organisatie. Deze vier elementen stellen vast hoeveel participatie in het maken van beslissingen mogelijk is binnen een organisatie. Hoe verder of dieper binnen een organisatie alle vier de elementen worden geïmplementeerd des te groter de inbreng van werknemers in de besluitvorming is. Omdat de vier elementen onderling afhankelijk zijn, moeten ze tegelijkertijd veranderd worden om positief resultaat te kunnen behouden.⁶⁰ EI kan uiteraard ook ingezet worden om de kwaliteit van dienstverlening te verhogen. Het gaat er bij EI om dat werknemers betrokken worden bij het maken van besluiten door de organisatie om zo bepaalde doelen te behalen, zoals een hogere productiviteit, lagere kosten, maar het kan ook het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening zijn.

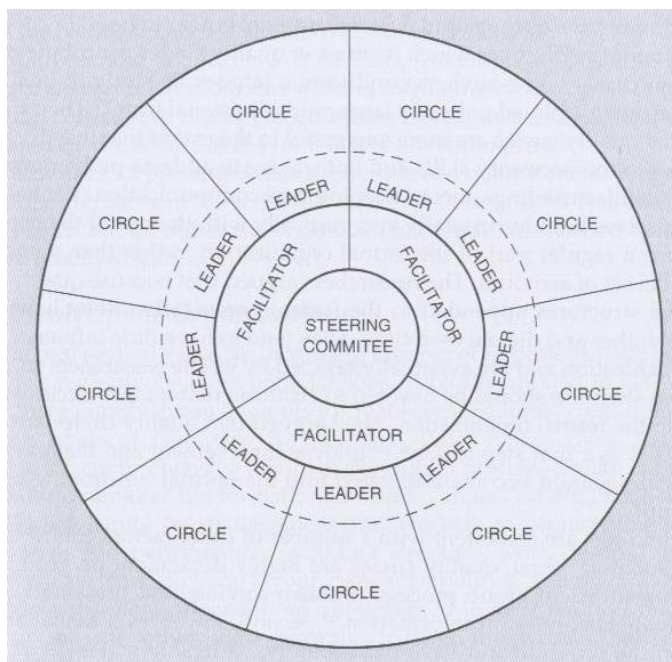
Cummings en Worley beschrijven vijf toepassingen van EI: parallelle structuren, coöperatieve (union)-management projecten, kwaliteitscirkels, (high)-betrokken organisaties en Total Quality Management. Van deze vijf toepassingen worden de kwaliteitscirkels en Total Quality Management beschreven omdat deze twee toepassingen naar mijn mening goed inzetbaar voor het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening als er sprake is van diversiteit in relaties.

Kwaliteitscirkels zijn van oorsprong ontwikkeld in Japan in het midden van de jaren '50. Kwaliteitscirkels zijn kleine groepen van werknemers die vrijwillig elkaar ontmoeten om productiviteit problemen te identificeren en op te lossen. Kwaliteitscirkels vereisen een bestuursfilosofie en –cultuur die het delen van de vier elementen bevordert. Het vereist dat

⁵⁹ Gummings, T.G. en C.G. Worley (1997), *Organization Development & Change*, pagina 300

⁶⁰ Gummings, T.G. en C.G. Worley (1997), *Organization Development & Change*, pagina 304 en 305

sommige beslissingen door de werknemers genomen worden. Maar het management houdt de controle, dit kan doordat kwaliteitscirkels oplossingen aan het management aanbevelen. Om goede oplossingen te kunnen aandragen, is het belangrijk dat de werknemers training krijgen in probleemoplossende technieken. Daarnaast geven organisaties vaak beloningen aan werknemers die met oplossingen komen die ervoor zorgen dat het doel of de doelen behaald worden. Kwaliteitscirkels kunnen op verschillende manieren in een organisatie geïmplementeerd worden. Een veel voorkomende vorm van kwaliteitscirkels geïmplementeerd in een organisatie is te zien in figuur 4.6.



Figuur 4.6.: Kwaliteitscirkel (Cummings en Worley, 1997)

Cirkelprogramma's worden gewoonlijk geïmplementeerd met een parallelle structuur die uit verschillende cirkels bestaat. Elke cirkel bestaat uit drie tot vijftien werknemers die vrijwillig meewerken. De leden van een cirkel zijn werkzaam in dezelfde functie of functiegebied en ontmoeten elkaar één keer per week voor ongeveer een uur. De werknemers zijn getraind in het op verschillende manieren kunnen identificeren en analyseren van problemen. Elke cirkel heeft een leider. Deze leider traint de leden van de cirkel en begeleidt de wekelijkse bijeenkomsten. De 'facilitator' coördineert de activiteiten van verschillende cirkels. De 'facilitators' trainen de leider van de cirkel en helpt hun met het opstarten van de eigen cirkel. Ook helpen de 'facilitators' met het behouden van input vanuit andere groepen en informeren het hogere management over het verloop van de bijeenkomsten. De stuurgroep of beleidsgroep is de centrale coördinator van het kwaliteitscirkel programma. De stuurgroep beslist over het beleid en de procedures van het programma. Daarnaast coördineert de stuurgroep ook de verschillende trainingsprogramma's en

geeft ook aandacht aan onderwerpen als salaris, extra voordelen en andere onderwerpen.⁶¹ Deze kwaliteitscirkels zijn goed inzetbaar om de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren, omdat de werknemers die uiteindelijk de kwaliteit leveren degene zijn die de oplossingen voor de verbetering aandragen. De werknemers die in de praktijk moeilijkheden tegenkomen bij de uitvoering van hun werk zijn ook degene die de oplossingen aandragen. Dit betekent een oplossing gericht op de praktijk en daardoor bijna zeker ook uitvoerbaar. Daarnaast verhoogt het werken in kwaliteitscirkels ook de betrokkenheid van de werknemers bij het doel of het probleem. En niet onbelangrijk geeft het werken in goedlopende teams ook een verbondenheid tussen werknemers en begrip voor elkanders problemen.

Total Quality Management (TQM) is de meest recente toepassingen van EI. Het is een prestatie op de lange termijn die alle activiteiten van een organisatie rond het concept van kwaliteit inricht. Totale kwaliteit wordt bereikt wanneer organisatieprocessen betrouwbare producten en diensten produceren die overeenkomen met de verwachtingen van de klant. Ondanks dat het mogelijk is om TQM zonder betrokkenheid van werknemers te implementeren heeft dit wel de voorkeur omdat betrokkenheid van werknemers in het veranderingsproces het waarschijnlijker maakt dat TQM een onderdeel van de organisatiecultuur wordt. Net zoals in het geval van de kwaliteitscirkels voorziet TQM werknemers van relevante informatie, geeft beloningen voor prestaties en verbetert de kennis en vaardigheden van de werknemers door middel van trainingen. Wanneer TQM succesvol is geïmplementeerd vind deze ook aansluiting aan de organisatiestrategie en probeert TQM de gehele organisatie te veranderen richting een continue kwaliteitsverbetering.

Total Quality Management wordt over het algemeen geïmplementeerd door middel van vijf fases:

1. Het verkrijgen van een langetermijnverbintenis met het seniormanagement

Deze fase helpt het seniormanagement het belang van een langetermijnverbintenis met TQM te begrijpen. De meeste managers geloven namelijk dat hun werknemers verantwoordelijk zijn voor het leveren van kwaliteit. De rol van seniormanagers in het veranderingsproces is het geven van richting en ondersteuning gedurende het gehele veranderingsproces.

2. Het trainen van leden in kwaliteitsmethoden

De implementatie van TQM vereist intensieve training in de principes en instrumenten van kwaliteitsverbetering.

3. Het starten van kwaliteitverbeteringprojecten

In deze fase van de implementatie van TQM passen individuen en werkgroepen de kwaliteitsmethoden toe om projecten te identificeren die de grootste verbeteringen beloven in de organisatorische processen. Kwaliteitverbeteringprojecten stellen onder andere vast welke mogelijke oorzaken het meest verantwoordelijk zijn voor een slechte of mindere kwaliteit. Als dit is vastgesteld wordt onderzocht wat voor veranderingen nodig zijn om de kwaliteit te verbeteren.

⁶¹ Gummings, T.G. en C.G. Worley (1997), *Organization Development & Change*, pagina 313 tot en met 315

4. Meten van de vooruitgang

In fase vier worden de organisatieprocessen gemeten aan de hand van kwaliteitstandaarden. In deze fase worden ook de prestaties van de concurrentie geanalyseerd. Dit geeft minimumstandaarden voor kosten, de kwaliteit en service en verzekert de positie van de organisatie.

5. Belonen

In de eindfase van de implementatie van TQM verbindt de organisatie beloningen aan verbeteringen in kwaliteit. TQM beloont niet de uitkomsten die opgespoord worden door de meer traditionele beloningssystemen, zoals een hoge omzet. Zulk soort metingen duiden namelijk niet altijd op een verbetering van kwaliteit. Er wordt juist gekeken of afspraken nagekomen worden, een stijging van het aantal klanten enzovoort.⁶²

Total Quality Management heeft duidelijk als doel om de kwaliteit te verbeteren. Dit kan de kwaliteit van een product zijn of van de dienstverlening. In het geval van diversiteit in relaties binnen een organisatie kan TQM gebruikt worden om de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren. Daarnaast heeft het de voorkeur om de medewerkers, net zoals bij de kwaliteitcirkels, te betrekken bij het proces van verandering. En dit kan leiden tot meer verbondenheid met het veranderingsproces om constant de kwaliteit te verbeteren.

Terugkijkend naar het kwaliteitsvierkant, figuur 4.2., kan de conclusie getrokken worden dat zowel de kwaliteitcirkels als TQM uit gaan van wat de klant wilt, maar daarnaast de kwaliteiten van de organisatie benutten om hier invulling aan te geven. Hierdoor wordt er gebruik gemaakt van alle vier de invalshoeken van het kwaliteitsvierkant, waardoor het perspectief of de logica van de burger centraal staat in het kader van wat de organisatie kan en wil doen om deze te verwezenlijken. Daarnaast zullen de medewerkers, door hun te betrekken bij het tot stand komen van kwaliteit van dienstverlening, zich meer bewust zijn van de situatie van de klant en van hun eigen mogelijkheden. En kunnen zij, door instrumenten als kwaliteitcirkels en TQM, er voor zorgen dat de dienst zoveel mogelijk is afgestemd op de eisen van de klant.

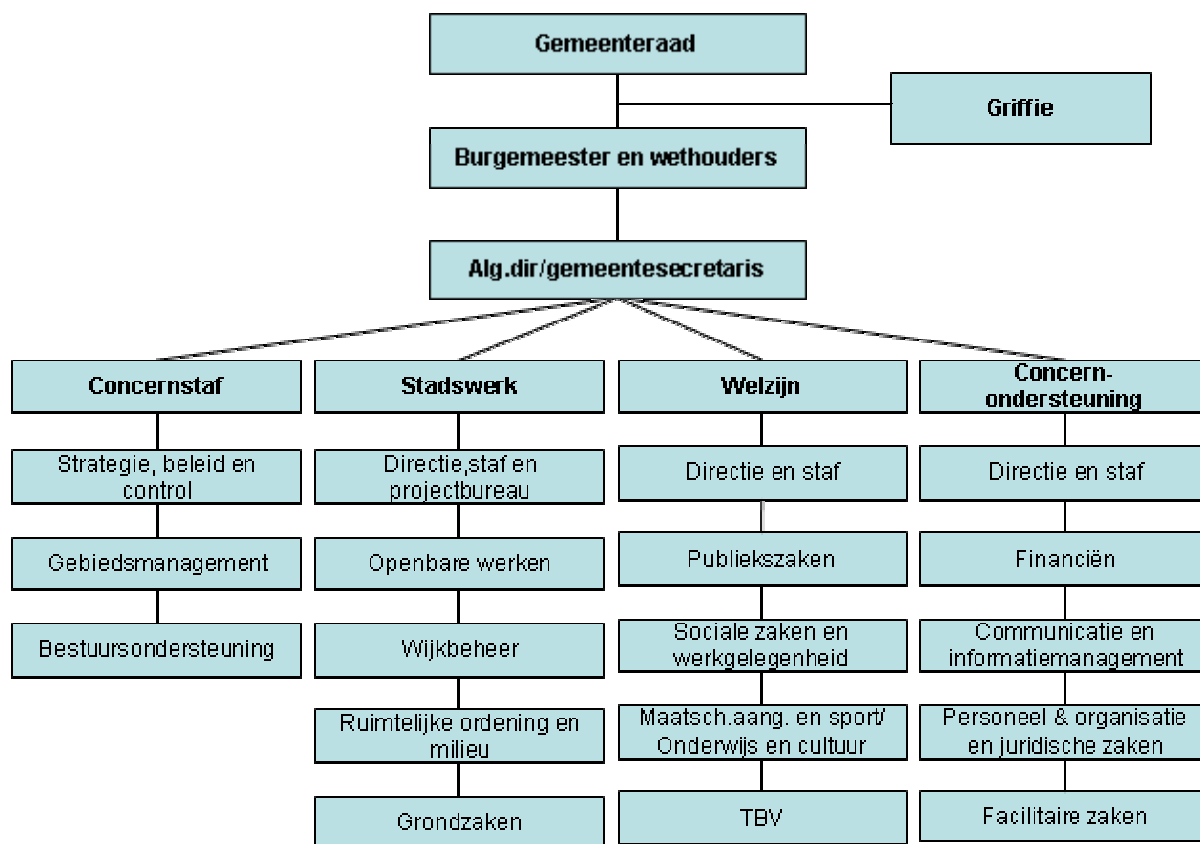
In de volgende paragraaf kunt u lezen wat de gemeente Vlaardingen onderneemt om de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren.

4.7. Gemeente Vlaardingen

De Gemeente Vlaardingen is een middelgrote gemeente met ruim 74.000 inwoners. De gemeente beschouwt zichzelf als een woonstad, omdat de stad 19.000 arbeidsplaatsen kent en er 29.000 inwoners tot de beroepsbevolking horen, er is dus vooral sprake van wonen in Vlaardingen in plaats van werken. Het college is het dagelijkse bestuur van de gemeente, met de burgemeester Tjerk Bruinsma als voorzitter. De gemeenteraad wil toegankelijk en transparanter zijn voor zijn burgers, daarnaast wordt er aandacht besteed aan contact en debat. De organisatie

⁶² Gummings, T.G. en C.G. Worley (1997), *Organization Development & Change*, pagina 321 tot en met 327

van de gemeente valt uiteen in de concernstaf, dienst stadswerk, dienst welzijn, dienst concernondersteuning en de gemeentesecretaris, dit kunt u terugzien in figuur 4.7..⁶³



Figuur 4.7.: Organogram gemeente Vlaardingen, 2005-2006

De gemeente Vlaardingen is druk bezig met het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening. Hiervoor is begin 2006 een gemeentebreed programma gemaakt, genaamd; 'Kwaliteitsverbetering dienstverlening'. Het hoofddoel van dit programma is: 'Het op 1 januari 2008 aantoonbaar gerealiseerd hebben van een efficiënte gemeentelijke organisatie die is ingericht op basis van de vraag en logica van de afnemer'. Voorafgaand aan het programma 'Kwaliteitsverbetering dienstverlening' heeft de gemeente de dienstverlening ingericht en beheerd door middel van Programma Overheidsloket 2000.

Binnen de verschillende gemeentelijke onderdelen in Vlaardingen zijn ontwikkelingen gaande op het gebied van dienstverlening. Er wordt bijvoorbeeld in samenwerking met Schiedam en Maassluis gewerkt aan het digitaliseren van producten.

Vlaardingen wil de kwaliteit van dienstverlening (blijven) bieden die de afnemer van de organisatie vraagt. Om dit te bereiken wil Vlaardingen processen op elkaar afstemmen, producten met elkaar koppelen en de gemeente vindt het erg belangrijk dat het eerste contact,

⁶³ Website www.vlaardingen.nl, bezocht op zondag 3 september 2006

indien mogelijk, het enige contact zal zijn. Daarnaast wil Vlaardingen een goede knip tussen front- en backoffice en er moet een goede omgeving gecreëerd worden om producten en diensten aan te bieden. Als laatste moeten de diverse kanalen (e-mail, internet, balie, telefoon, fax en post) consequent op elkaar afgestemd worden. En dit alles moet zijn beredeneerd vanuit de logica van de burger.⁶⁴

De visie van de gemeente wat betreft de kwaliteit van dienstverlening is dat deze gemeentebreed uitgevoerd wordt vanuit de logica van de burger. De gemeente spreekt in dit kader over klantgericht handelen, logische bundeling van producten en diensten, transparantie in de soorten van dienstverlening, servicenormen, digitalisering van producten enzovoort. Ik zou de visie van de gemeente vertalen naar de wens van een inzichtelijke en toegankelijke dienstverlening afgestemd en ingericht naar de wens van de burger.

4.8. Conclusie

De gemeente Vlaardingen is druk bezig met het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening. De gemeente is een programma gestart genaamd 'Kwaliteitsverbetering dienstverlening' met als doel de dienstverlening op verschillende punten te optimaliseren. Het hoofddoel van dit programma is: 'Het op 1 januari 2008 aantoonbaar gerealiseerd hebben van een efficiënte gemeentelijke organisatie die is ingericht op basis van de vraag en logica van de afnemer'. De visie van de gemeente wat betreft de kwaliteit van dienstverlening is dat deze gemeentebreed uitgevoerd wordt vanuit de logica van de burger. Ik zou de visie van de gemeente vertalen naar de wens van een inzichtelijke en toegankelijke dienstverlening afgestemd en ingericht naar de wens van de burger. Voorafgaand aan het programma 'Kwaliteitsverbetering dienstverlening' heeft de gemeente de dienstverlening ingericht en beheerd door middel van Overheidsloket 2000.

Het programma overheidsloket 2000 had als voornaamste doel om een geïntegreerde publieke dienstverlening vanuit het perspectief van de burger te realiseren. Het huidige aanbod van publieke dienstverleners op verschillende locaties en verschillende loketten moest vervangen worden door een meer geïntegreerd aanbod. Voor dit programma waren de servicecentra van de overheid geïntroduceerd. Dit concept houdt in dat (semi-) overheidsorganisaties hun diensten en producten zo veel mogelijk door het samenvoegen van loketten op één plaats aan burgers en bedrijven aanbieden. De één-loketgedachte is het concept van de servicecentra van de overheid. Overheidsloket 2000 is weer een stap verder op de één-loketgedachte. Het idee achter Overheidsloket 2000 was om de overheid en aanverwante publieke organisaties effectiever te laten zijn. Door meer vraaggericht te gaan werken kon bijvoorbeeld de onderbenutting van de bijzondere bijstand worden voorkomen.

⁶⁴ Platschorre, M. en R. Noordam (2006), *Programma: 'Kwaliteitsverbetering dienstverlening'*, pagina 3 en 6

Overheidsloket 2000 stimuleert en ondersteunt de publieke dienstverleners om de burger op een vraaggerichte manier te benaderen binnen een geïntegreerde dienstverlening. In de praktijk zou dit voor de burger betekenen dat hij of zij in één keer op één plaats een antwoord krijgt op zijn vraag. Overheidsinstellingen die volgens het OL2000-concept werken, bieden een samenhangend pakket van diensten aan die zijn gebaseerd op vraagpatronen en leefsituaties van hun doelgroepen. Het concept gaat dus uit van één aanspreekpunt tussen de burger en de overheidsinstelling, ook wel de één-loketgedachte genoemd.

De één-loketgedachte en OL200 zijn beide manieren om kwaliteit van dienstverlening te verbeteren en gaan daarbij vooral uit van de burger of de klant. Het kwaliteitsvierkant daarentegen geeft aan dat bij de verbetering van kwaliteit uitgegaan moet worden van vier invalshoeken: twee invalshoeken vanuit de klant, 'Wat willen zij?' en 'Wat kunnen zij?' en twee invalshoeken vanuit de organisatie, 'Wat willen wij?' en 'Wat kunnen wij?'. Door de vragen eerst vanuit de organisatie vast te stellen en daarna vanuit de klant kan een haalbare norm vastgesteld worden om de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren.

Een andere manier om kwaliteit van dienstverlening te verbeteren is Employee Involvement. Deze manier houdt in dat de werknemers meer betrokken worden bij het nemen van beslissingen die helpen de doelen van de organisatie verwezenlijken. De werknemer wordt gestimuleerd om oplossingsgericht te denken en te discussiëren dit kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van kwaliteitscirkels of het invoeren van Total Quality Management. Deze manier om kwaliteit te verbeteren is waarschijnlijk beter inzetbaar in organisaties waar sprake is van een grote diversiteit in relaties tussen de werknemer en de klant. En daarnaast houdt Employee Involvement wel rekening met wat de organisatie kan en wil, waardoor alle vierde invalshoeken van het kwaliteitsvierkant ingevuld worden. Door kritisch te kijken naar de kwaliteit van dienstverlening zullen de medewerkers zich meer bewust zijn van de situatie van de klant en hun eigen mogelijkheden. En daarnaast kan door middel van instrumenten zoals TQM en kwaliteitcirkels de dienst zoveel mogelijk afgestemd worden op de eisen van de klant maar in het kader van wat de organisatie kan en wil waardoor de klant weer niet teleurgesteld zal worden en er dus aan beide verwachtingen wordt voldaan.

Dit hoofdstuk is de afsluiting van het theoretische gedeelte van deze scriptie. De volgende hoofdstukken zullen stilstaan bij het empirische gedeelte, het onderzoek.

HOOFDSTUK 5. ONDERZOEKSAANPAK

5.1. Inleiding

In de theorie heeft u kunnen lezen dat er sprake kan zijn van verschillende relaties tussen de ambtenaar en burger. Door het aannemen van verschillende rollen kan een relatie verschillen. Maar daarnaast heeft u ook kunnen lezen, dat als er sprake is van dezelfde rol de daaruit voortkomende relatie door bepaalde oorzaken toch kan verschillen. In dit stadium van de scriptie vraag ik mij af of er binnen de gemeente Vlaardingen sprake is van verschillende relaties tussen de ambtenaar en de burger? Dit moet duidelijk zijn alvorens ik kan overgaan op het beantwoorden van de probleemstelling:

Welke consequenties heeft diversiteit van relaties tussen ambtenaar en burger van de gemeente Vlaardingen voor de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening?

In dit hoofdstuk wordt besproken hoe het onderzoek naar verschillende relaties tussen ambtenaren en burgers van de gemeente Vlaardingen is opgebouwd.

5.2. Doelstelling onderzoek

Met dit onderzoek kijk ik of er sprake is van verschillende relaties tussen ambtenaren van de gemeente Vlaardingen en de burger en welke oorzaken deze relaties laten verschillen. Naast het doel om informatie te verkrijgen over de relatie tussen respondent en burger, ben ik ook geïnteresseerd in hoe de respondent over kwaliteit van dienstverlening denkt en of hij of zij weet wat de gemeente onder kwaliteit van dienstverlening verstaat. Uiteindelijk heeft de gemeente één visie over kwaliteit van dienstverlening en ik ben benieuwd in hoeverre dit overgedragen is aan de werknemers. En daarnaast is het ook interessant om te weten wat de respondent verstaat onder kwaliteit van dienstverlening omdat dit misschien extra aandachtspunten biedt om de kwaliteit verder te kunnen verbeteren

Het onderzoek zal een kwalitatief karakter en beschrijvend karakter hebben. Ik zal namelijk beschrijven wat voor relaties ik ben tegen gekomen tijdens het onderzoek en of deze verschillen van elkaar. Mijn informatie verkrijg ik door het afnemen van interviews.

5.3. Onderzoekspopulatie

Ik heb vijf verschillende afdelingen geselecteerd die verschillen in het aanbieden van producten en diensten. De keuze is op de volgende afdelingen gevallen:

- Afdeling Publiekszaken. Voorheen werd deze afdeling Burgerzaken genoemd. De afdeling Publiekszaken bestaat uit de secties Burgerzaken, Stadsarchief & Archeologie en Belastingen. Een gezamenlijk kenmerk van deze secties is dat zij een groot aantal publiekscontacten verzorgen. Deze worden zo veel mogelijk volgens de één-loket-gedachte georganiseerd. Burgers kunnen bij deze afdeling terecht voor producten en diensten als het paspoort, aangifte van geboorte, afschrift burgerlijke stand, huursubsidie enzovoort.
- Afdeling Sociale Zaken. Deze afdeling bestaat uit de volgende vier secties: sectie Werk en Inkomen, sectie Uitstroom, Zorg en Inkomen, sectie Beleid en de sectie Bedrijfsondersteuning. De burger kan bij de afdeling terecht voor zijn of haar uitkering ook wel de Wet Werk en Bijstand genoemd, maar ook bijstandsbeheer, budgetbeheer en opleiding voor werklozen wordt door deze afdeling verzorgd.
- Afdeling Economische Zaken. Deze afdeling is de vraagbaak voor zowel grote als kleine ondernemers en stimuleert en bewaakt de economie binnen de gemeente op uiteenlopende manieren.
- Afdeling Ruimtelijke Ordening. Deze afdeling maakt plannen voor een optimaal woonwerk- en leefmilieu, met als doel een mooie, veilige en duurzame stad. Om dit te bewerkstelligen, worden diverse plannen gemaakt en activiteiten ontwikkeld zoals bestemmingsplannen, plannen voor stadsvernieuwing en herstructureringsplannen. Burgers kunnen bij de afdeling terecht over vragen wat betreft het bestemmingsplan of vragen over het verloop van hun aanvraag voor een bouwvergunning. Maar deze afdeling beheert ook horecavergunningen, sloopvergunningen, verstrekt specifieke informatie over bodemkwaliteit enzovoort.
- Afdeling Wijkbeheer. De afdeling Wijkbeheer houdt zich bezig met het onderhoud, beheer en gebruik van de openbare ruimte. Wijkbeheer houdt zich ook bezig met leefbaarheid in algemene zin, zoals het aanbod van voorzieningen, veiligheid en preventie. Het doel van Wijkbeheer is om door samenwerking tussen de bewoners en de wijkbeheerteams de wijken schoner, mooier, veiliger en gezelliger te maken.

Vanuit de gemeente kreeg ik van elke afdeling de mogelijkheid om drie of vier medewerkers te interviewen. Persoonlijk wilde ik graag meer dan vier medewerker per afdeling interviewen om zo een breder beeld te krijgen, maar aan dit verzoek kon de gemeente niet voldoen. De respondenten werden aangewezen door de gemeente. Ik heb wel kunnen aangeven dat ik graag wat diversiteit in functies wilde om een zo breed mogelijk beeld te krijgen. Met een aantal medewerkers heb ik zelf een aantal data kunnen plannen, waardoor er al een eerder contact

plaatsvond, maar de meeste respondenten werden op de hoogte gesteld van de tijd en data door hun leidinggevende. Ik had door deze werkwijze verwacht dat sommige respondenten zich gedwongen voelde tot het interview, maar ik heb hier tijdens de interviews niets van gemerkt. De volgende medewerkers hebben meegewerkt aan een interview:

- Afdeling Publiekszaken
 - Mevrouw van Noort, medewerker balie burgerzaken
 - Mevrouw Oliveira, medewerker balie burgerzaken
 - Mevrouw Faber, medewerker receptie/ informatiebalie
 - Meneer van den Bos, medewerker telefonisch informatiecentrum
- Afdeling Sociale Zaken
 - Meneer Kluver
 - Meneer de Leeuw
 - Meneer Greveling
 - Meneer Durak

Alle vier de geïnterviewde zijn werkzaam als consulent, maar ieder bij een andere sectie binnen de afdeling Sociale Zaken. Elke sectie richt zich op een andere doelgroep.

- Afdeling Economische Zaken
 - Meneer Dorsman, senior medewerker economische zaken
 - Mevrouw van der Weijde, medewerker economische zaken (is het aanspreekpunt voor de ondernemers van het centrum)
 - Mevrouw van der Windt, medewerker economische zaken
- Afdeling Ruimtelijke Ordening
 - Mevrouw de Boer, medewerker vergunningen en ontheffingen
 - Meneer Sarac, medewerker vergunningen en ontheffingen
 - Meneer Schijf, wijkinspecteur
- Afdeling Wijkbeheer
 - Meneer van 't Hof, sectiehoofd centrum en westwijk
 - Mevrouw Klooster, beleidsmedewerker groen- en afvalinzameling
 - Meneer van Veen, senior coördinator wijkbeheer (wijkcoördinator)

Voordat ik de bovenstaande werknemers zou gaan interviewen, heb ik er bewust voor gekozen om eerst een gesprek te hebben met hun leidinggevende. Hierdoor kon ik al vast een beetje proeven van de afdeling en hoe deze in elkaar zit.

5.4. Interviews

Een struikelblok tijdens het opstellen van de vragenlijst was het woord 'relatie'. Ik beschouwde dit, zoals Baarda en de Goede het beschrijven, als een bedreigend en/ of onbewust onderwerp.⁶⁵ Sommige onderwerpen zijn te bedreigend om rechtstreeks naar te vragen. In dit geval denk je eerder aan onderwerpen als problemen op het werk, seksualiteit of crimineel gedrag. Naar mijn mening past het onderwerp 'relatie' ook in dit rijtje. De relatie met de burger staat hoog op de agenda van de gemeente. Ik was bang dat als ik rechtstreeks naar de relatie zou vragen de respondent dicht zou klappen, omdat hij of zij bang zou zijn om iets verkeerd te zeggen. Daarnaast is een 'relatie' ook een onbewust onderwerp. De geïnterviewde is zich er misschien niet direct van bewust over wat voor relatie zij of hij heeft met de burger. Hierdoor overval je de respondent met een directe vraag en als reactie hierop kan de respondent een antwoord geven om er van af te zijn. Daarom heb ik ervoor gekozen om een mix van directe en indirecte vragen te stellen. Daarnaast heb ik niet gevraagd naar 'de relatie' maar naar het contact dat de respondent heeft met externe partijen. Uiteindelijk verstaan mensen verschillende dingen onder een relatie en daarnaast kan het woord relatie dus ook afschrikwekkend werken, daarom mijn keus voor het gebruiken van het woord 'contact'.

Omdat ik liever een gesprek met de geïnterviewde wilde hebben als een vraag- en antwoordinterview, heb ik voor gekozen om de interviews semi-gestructureerd te laten verlopen. Dit houdt in dat een deel van het interview uit een vast stramien bestaat. Dit stramien wordt gevormd door de opgestelde vragenlijst met open vragen. Maar naast dit vaste stramien wordt er ook ruimte gemaakt voor eigen inbreng.

De vragenlijst bestaat uit twaalf vragen, de vragenlijst is opgenomen in de bijlage. De duur van de interviews verschilde van een half uur tot anderhalf uur. Bij de afdelingen Ruimtelijke Ordening en Publiekszaken werd door de leidinggevende aangegeven dat ik maximaal een half uur had, bij de rest van de afdelingen was ik daar vrij in.

De interviews waren als volgt georganiseerd. Het eerste blok van de vragenlijst is algemeen van aard en bestaat uit vier vragen. Het doel van deze vier vragen is een beeld scheppen van de functie, de plaats van de respondent in de afdeling en het doel van de afdeling. Deze vragen verliepen over het algemeen goed en gaven ook de mogelijkheid om de persoon wat beter te leren kennen. Niet alleen in de zin van functie en werkzaamheden, maar ook gevoelsmatig. Hiermee bedoel ik dat sommige personen er geen moeite mee hadden om geïnterviewd te worden. Als ik merkte dat een respondent er moeite mee had om vrijuit te praten, dan vroeg ik tijdens blok één wat langer door met de hoop dat hij of zij zich wat meer op zijn of haar gemak ging voelen, alvorens ik verder ging met de meer belangrijker vragen. Vervolgens, in blok twee, worden er vragen gesteld die inzicht moeten geven in de contact van de respondent. Een directe

⁶⁵ Baarda, D.B. en M.P.M. de Goede (1999), *Methoden en Technieken*, pagina 138

vraag is of de respondent het verloop van een contact kan beschrijven. Het beschrijven van een veelvoorkomend contact is een meer indirecte vraag. Ik vraag in dit blok ook naar het contact wat de respondent heeft binnen de organisatie. Dit geeft gelijk een beeld van de organisatie in zoverre dat bij het eerste blok nog niet duidelijk was, maar nog belangrijker geeft het ook een opstapje naar de vragen over het externe contact met de burger. Bij een aantal respondenten moesten de vragen soms extra toegelicht worden. Wat opviel, was dat de meesten respondenten wat moeite hadden om een veelvoorkomend contact te beschrijven. Dit kwam naar mijn mening vooral doordat hier nooit over nagedacht wordt. Een verloop van een contact beschrijven, was soms ook moeilijk, maar dat had ik van te voren ingeschat en een checklist gemaakt. In het derde blok, de vragen tien, elf en twaalf, staat het onderwerp kwaliteit van dienstverlening centraal. Dit zijn alle drie directe vragen en hebben als doel om erachter te komen wat de respondent onder kwaliteit van dienstverlening verstaat en wat ze denken dat de gemeente onder kwaliteit van dienstverlening verstaat. Bij één visie is het uiteraard belangrijk dat iedereen op één lijn zit. En daarnaast was ik benieuwd in hoeverre de organisatie zijn visie over dienstverlening heeft overgebracht op zijn werknemers. Als iemand niet weet wat van hem of haar verwacht wordt, dan kan de dienstverlening uiteraard ook niet gewaarborgd worden. Ik merkte tijdens het stellen van deze vragen dat de meeste respondenten graag hun mening gaven over wat zij verstonden onder kwaliteit van dienstverlening en daarnaast gaven een aantal respondenten ook aan hoe ze deze verbeterd zouden willen zien. Bij een aantal respondenten, waar er ruimte en tijd voor was, stelde ik na deze twaalf vragen nog een aantal andere vragen. Sommige ter verduidelijking, maar soms vroeg ik ook of ze zelf wat wilde toevoegen.

5.5. Discussie

Ik ben me ervan bewust dat dit onderzoek zijn beperkingen kent. Deze beperkingen ontstaan doordat het schrijven van een scriptie het maken van keuzes tot gevolg heeft.

Een tekortkoming van dit onderzoek is uiteraard het feit dat de gemeente Vlaardingen zevenhonderd werknemers in dienst heeft en ik er zeventien daarvan interview. Dit zegt dus niets over de gehele gemeente en zelfs niet of een gehele afdeling één bepaalde relatie heeft met de burger. Maar deze zeventien interviews geven wel een indruk of er sprake is van verschillende relaties binnen de gemeente.

Ten tweede gaat het om de relatie tussen burger en ambtenaar en ik onderzoek alleen de ambtenaar. Ik heb wel met de gedachte gespeeld om een onderzoek onder de burgers van de gemeente Vlaardingen te doen, maar dit zou een zeer langdurig onderzoek zijn geweest. Met dit in gedachte en op advies van mijn begeleider heb ik er daarom voor gekozen om alleen te onderzoeken of er sprake is van verschillende relaties. Van welke relaties er sprake zal ik wel bespreken, omdat dit een breder beeld geeft, maar voor een volledig beeld moet er wel een onderzoek onder de burgers plaatsvinden.

HOOFDSTUK 6. EMPIRIE

6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van het onderzoek onder 17 medewerkers van de afdelingen Sociale Zaken, Ruimtelijke Ordening, Wijkbeheer, Publiekszaken en Economische Zaken verwerkt. De resultaten zijn per afdeling gegroepeerd en daarna per onderwerp.

6.2. Sociale Zaken

De afdeling Sociale Zaken bestaat uit vier secties: Werk en Inkomen, Uitstroom Zorg en Inkomen, Bedrijfsondersteuning en Beleid. De secties Werk en Inkomen en Uitstroom Zorg en Inkomen zijn ingedeeld in clusters. Uit de clusters één, twee en drie, vijf en zes zijn medewerkers geïnterviewd. Cluster één richt zich op de uitkeringsgerechtigden die een korte afstand tot de arbeidsmarkt heeft, namelijk minder dan zes maanden. Cluster twee en drie richten zich op uitkeringsgerechtigden die langer dan een jaar werkloos zijn en waarvan wordt verwacht dat zij binnen vierentwintig maanden aan het werk kunnen. Onder cluster twee vallen ook uitkeringsgerechtigden met een zeer moeilijke problematiek. Cluster vijf en zes is voor uitkeringsgerechtigden die een lang traject nodig hebben om te kunnen terugstromen op de arbeidsmarkt.

De afdeling Sociale Zaken is opgedeeld naar de tijd dat een uitkeringsgerechtigde nodig heeft om uit te stromen. Uitkeringsgerechtigden waarvan wordt aangenomen dat deze zonder zorgtraject kunnen uitstromen naar de arbeidsmarkt, kunnen uitstromen in de sectie Werk en Inkomen. Uitkeringsgerechtigden die een zorgtraject nodig hebben, stromen uit in de sectie Uitstroom Zorg en Inkomen. Deze uitstroom geeft spanningen binnen de afdeling. De organisatie streeft namelijk naar een zo snel mogelijke uitstroom en de consulent streeft naar een langdurige uitstroom. De reden dat de gemeente streeft naar een hoge en snelle uitstroom van uitkeringsgerechtigde komt voort uit het feit dat de gemeente Vlaardingen een nadeelgemeente is. Een nadeelgemeente is een gemeente die veel uitkeringsgerechtigden heeft in vergelijking met het aantal inwoners. Het gevolg hiervan is dat een nadeelgemeente minder geld van het Rijk krijgt om de gemeenten te stimuleren het aantal uitkeringsgerechtigden te laten dalen. Het snel laten dalen van het aantal uitkeringsgerechtigden gaat vaak gepaard met het zogehete draaideureffect. De uitkeringsgerechtigde stroomt in korte tijd uit, vaak door een administratieve fout, maar dit is vaak ook voor korte tijd. Het resultaat van het draaideureffect is dat een cliënt weer terugkomt in het systeem met vaak meer problemen dan voorheen waardoor de uitkeringsgerechtigde ook weer langer in het systeem zal blijven. Het doel van de organisatie, het bewerkstelligen van een snelle uitstroom, botst met de persoonlijke doelen van de consulent. De consulent wil namelijk ook uitstroom, maar voor lange duur. Respondent één gaf aan voor uitstroom te zijn, maar ziet uitstroom als iemand die niet meer terugkomt. Respondent twee gaf aan dat het goed is dat het bestand wordt opgeschoond, maar dit moet wel op een verantwoorde manier gebeuren. Dus niet

ad hoc en zonder juridische basis maar langdurig en gebruik makend van een poortwachterfunctie. De consulenten willen dus een uitstroom die positief is voor hun cliënt. Naast het feit dat de consulenten aangaven voor langdurige uitstroom te zijn verlenen de consulenten ook een stukje zorgverlening aan de uitkeringsgerechtigden. De consulent helpt de uitkeringsgerechtigden terug te keren in de maatschappij. Respondent één gaf aan als doel te hebben 'het verbeteren van het welzijn van de cliënt'. Daarnaast gaven alle respondenten aan hun cliënten te helpen met moeilijke situaties zoals een huurachterstand of persoonlijke problemen. Samengevat heeft uitstroom dus prioriteit voor de organisatie en de consulent maar de spanning zit in de kwaliteit van de uitstroom, lang of snel. De consulent streeft naar een langdurige uitstroom, omdat dit beter is voor de cliënt. En de organisatie streeft naar snelle uitstroom, omdat dit financieel beter is voor de organisatie.

Elk cluster heeft zijn eigen doelgroep en elke cluster heeft ook een eigen doel. Tijdens de interviews is gevraagd naar het doel van de afdeling. Twee van de vier respondenten gaven een meer persoonlijk doel aan. Respondent één vertelde 'Het doel is om mensen zelf met oplossingen te laten komen. Ik begeleid, maar ik bied niks aan'. Respondent drie vertelde 'de afdeling moet ervoor zorgen dat de relatie tussen de cliënt en de maatschappij op een aanvaardbaar en sociaal en maatschappelijk niveau gebracht wordt'. De andere twee respondenten gaven een meer algemeen doel. Zo gaf respondent twee aan toen er werd gevraagd naar het doel van de afdeling 'zo weinig mogelijk uitkeringen toekennen, zo veel mogelijk uitkeringen beëindigen en mensen zo snel mogelijk naar werk toe leiden.' Respondent vier gaf aan 'tot een oplossing komen. Dat uiteindelijk iemand uitstroomt. Dat is ook het doel van de uitkering.'

6.2.1. De doelgroep en het contact

Met wie hebben de respondenten contact, wanneer en hoe verloopt zo'n contact?

Iedere consulent is verantwoordelijk voor zijn eigen caseload. De ene consulent heeft honderdtwintig dossiers waar hij of zij verantwoordelijk voor is en een andere consulent heeft, ik citeer: 'zessentachtig klanten' waar hij of zij verantwoordelijk voor is.

Respondent twee die werkzaam is in cluster één, staat aan het begin van de schakel voor het verlenen van uitkeringen. Iedere persoon, met uitzondering van zwervers, die een uitkering aanvraagt, komt altijd via dit cluster binnen en krijgt het label van fase-één-client. De aanvraag wordt beoordeeld en als blijkt dat de betreffende persoon binnen zes maanden kan uitstromen, blijft deze in cluster één, zo niet, dan stroomt deze door naar één van de andere clusters.

Cluster vijf en zes richt zich op uitkeringsgerechtigden die een lang traject nodig hebben om te kunnen terugkeren op de arbeidsmarkt of uitstromen naar een zelfstandig inkomen buiten de sociale dienst. Deze groep bestaat vooral uit mensen met een medische beperking en alleenstaande ouders. De consulent stelt een diagnose over wat de afstand is van de cliënt tot de

arbeidsmarkt. Deze diagnose bestaat uit wie de klant is, waar de klant staat en waar die naartoe wil. Vervolgens wordt er een trajectplan opgezet waarin opgenomen wordt hoe de klant op de desbetreffende 'plek' gaat komen.

Respondent drie sprak niet over clusters, maar beschouwde zich als de 'noodrem van de afdeling'. Het cluster waar de respondent in werkt, richt zich op zeer moeilijke cliënten met meervoudige problematiek. Respondent drie zorgt ervoor dat de relatie tussen de gemeente en de cliënt in rustig vaarwater komt, maakt een analyse over wat er aan de hand is en probeert de situatie ook maatschappelijk rustig te krijgen. Daarnaast maakt de respondent alles financieel op orde voor de cliënt.

Respondent vier, die werkzaam is in cluster twee en drie, beschrijft 'zijn klanten' als mensen die een steuntje in de rug nodig hebben om te kunnen uitstromen. Dit cluster helpt uitkeringsgerechtigden om zelfstandig in hun bestaan te kunnen voorzien door het aanbieden van een traject. Er zijn verschillende trajecten, bijvoorbeeld trajecten die mensen op taalgebied bijspijkeren of mensen die op werkstage gaan zodat ze weer in een dagritme komen. Elk cluster heeft dus in principe een andere doelgroep en richt zich op andere cliënten binnen het uitkeringstraject, maar elke consulent en elk cluster heeft de uitkeringsgerechtigde als hoofddoelgroep.

Alle vier de respondenten gaven aan dat er een dagelijks contact is met cliënten. Drie van de vier respondenten gaven aan dat dit contact deels verloopt via het telefonisch spreekuur dat is vastgesteld van tien uur tot twaalf uur. Respondent twee vertelde dat een probleem van dit telefonisch spreekuur is dat er veel werk uit voortvloeit. Maar naast dit werk heeft de consulent ook andere werkzaamheden, wat zich daardoor opstapelt. De rest van het contact vindt plaats in de spreekkamers en één respondent heeft ook op het kantoor van het CWI contact met cliënten.

6.2.2. Aard van de relatie

Wat voor relatie heeft de respondent met de burger en waar is deze relatie op gebaseerd?

Wat mij opviel, is dat elke respondent een heel andere relatie heeft met zijn cliënt, klant of burger. Dit verschil komt voort uit de verschillende werkzaamheden, het verschil in cliënten, eigen professionaliteit en ervaring en in hoeverre de respondent zich betrokken voelt.

Drie van de respondenten gaven aan dat het ze hun cliënt als persoon goed wilden leren kennen en dan vooral hun persoonlijke situatie in de zin van verleden en heden. Respondent één vertaalde dit naar 'Wie is de klant?' en 'Om goed te kunnen begeleiden, moet je goed in staat zijn om in kaart te kunnen brengen waar de persoon staat.'

Naast deze overeenkomst gaven alle vier de respondenten aan dat als er contact wordt gezocht door de burger, dit bijna altijd gaat over waar het geld blijft, of het mogelijk is om extra geld te krijgen, een vraag over een voorschot en hoe ver de aanvraag is. Alle vier gaven ze sterk de indruk dat geld de belangrijkste drijfveer was van de burger om contact te zoeken met een consulent. Respondent drie vertelde: 'Omdat ik geld verstrek, heb ik contact met cliënten en

kunnen cliënten niet om mij heen'. Respondent vier vertelde: 'Als er sprake is van weinig contact met cliënten, dan komt dat omdat de uitkeringen op tijd worden uitbetaald. Als ik mijn geld niet op tijd zou krijgen, dan zou ik ook gaan bellen'.

Elke respondent heeft een eigen streven binnen de relatie. Respondent één streeft naar het verbeteren van het welzijn van de cliënt. Hier voegde de respondent aan toe dat dit niet altijd betekent dat iemand werk vindt, maar dat het ook kan zijn dat iemand een daginvulling heeft en daardoor minder bezig is met de rekeningen die betaald moeten worden. Respondent twee betrok zijn streven nog meer op de relatie en gaf aan te streven naar nabijheid, vriendelijkheid, respect en begrip. Met nabijheid bedoelt de respondent dat hij geen afstandelijke/ formele houding wilt hanteren als dat niet nodig is. Dit draagt volgens de respondent ook bij aan het respect tussen de respondent en de cliënt waardoor er samen voor wordt gezorgd dat iemand uitstroomt. De consulent die zeer moeilijke cliënten onder zijn hoede heeft, gaf in het interview aan te streven naar vertrouwen. Deze respondent gaf als enige aan dat dit streven niet bij elke cliënt hetzelfde is. Het geldt namelijk voor elke cliënt met uitzondering van verslaafden. Als reden gaf de respondent op dat verslaafden alles doen om hun verslaving te bevredigen. En respondent vier had een meer zakelijk streven. Ik citeer: 'Naar een oplossing natuurlijk. Dat uiteindelijk iemand uitstroomt. Dat is ook het doel van de uitkering'.

Er waren nog een aantal uitspraken die opvielen tijdens de interviews. Zo gaf respondent twee aan dat hij cliënten 'soms de meest simpele dingen moest uitleggen'. Daarnaast gaf dezelfde respondent aan dat veel mensen een gezonde eigen verantwoordelijkheid missen. Veel mensen leven volgens deze respondent boven hun stand en begrijpen niet dat het niet zo werkt. 'Mensen die een uitkering aanvragen hebben 8 van de 10 keer een te hoge levensstandaard, zijn er niet van op de hoogte dat ze vrijstellingen kunnen aanvragen en zetten niet de tering naar de nering'. Dit was niet negatief bedoeld vanuit respondent twee, maar een constatering van wat hij dagelijks tegenkomt. Zo krijgt de respondent serieuze aanvragen voor een flat-screen televisie. Ondanks dat respondent twee hier dagelijks mee te maken heeft, was zijn streven in het contact nabijheid, vriendelijkheid, respect en begrip.

Respondent vier gaf een zakelijke indruk, zeker omdat de andere respondenten toch wat persoonlijker/ socialer over hun werk praatte. Deze respondent gaf aan dat je nooit amicaal moet worden met een cliënt. 'Je moet ervoor zorgen dat er een bepaalde afstand is tussen jou en de klant'. Respondent vier werkt op detacheringbasis bij de gemeente. Opvallend was dat respondent vier op veel punten de gemeentelijke doelen en richtlijnen volgde, terwijl de andere respondenten meer uitgingen van persoonlijke doelen.

Ten slotte gebruikte de respondenten de begrippen 'klant' en 'cliënt' door elkaar heen. Toen hierna werd gevraagd, gaven de respondenten het volgende antwoord. 'Het zijn cliënten, maar ik vind het klanten. Mensen zitten vaak in een situatie waar ze niet voor gekozen hebben en hebben net zo veel behoeften, rechten en plichten en mogen dezelfde verwachtingen hebben als ik heb als ik een winkel in stap.' Deze respondent beschouwt zichzelf duidelijk als een dienstverlener.

Respondent twee verstaat onder cliënt iemand die belt met een vraag. Dit kan ook iemand van de woningbouwvereniging zijn. 'In het geval van cliënt kan je iemand nog op zijn verantwoordelijkheid wijzen en dat kan niet bij een klant.' Respondent drie gaf aan dat het cliënten zijn maar dat hij ze naar een bepaald niveau van gelijkwaardigheid wilt tillen. Dit heeft te maken met het respect dat iemand verdient. 'Iedereen heeft zijn goede en slechte kanten; dat maakt een cliënt niet meer of minder of mij niet meer of minder.' Een klant is een vrager volgens de respondent. De respondent gaf aan dat zijn collega uit de andere clusters klanten hebben en hij cliënten. Respondent drie werkt vanuit het maatschappelijke belang en geeft meer zorg dan de cliënten vragen. En respondent vier gebruikt 'klant' omdat dit netjes klinkt en neutraal is. Maar in zijn rapportages spreekt de respondent altijd over 'cliënt' en in spreektaal over 'klant'.

6.2.3. Organisatie

Stelt de organisatie regels in het contact dat de respondent heeft en is er sprake van een spanningsveld?

Alle respondenten gaven aan toen er werd gevraagd of er regels zijn wat betreft het contact, dat ze zich moeten houden aan wat in de Wet Werk en Bijstand staat. Naast deze wet gaf respondent één aan dat er procedures zijn opgesteld, waardoor er een bepaalde uniformiteit is in hoe de gemeente omgaat met zijn cliënten en hoe zij mensen begeleid naar de arbeidsmarkt. Deze procedures gaan vooral over het verloop van een traject en hebben weinig te maken met het daadwerkelijke contact. Respondent twee gaf aan dat er buiten de Wet Werk en Bijstand geen regels zijn waar hij zich aan moet houden. Deze respondent stelt zich zo professioneel mogelijk op in het contact en probeert iemand zo goed mogelijk te informeren. In plaats van regels geeft de respondent aan hoe hij vindt dat er met cliënten omgegaan moet worden. Daar werd door de respondent aan toegevoegd dat de gemeente verwacht dat je als consulent je professioneel opstelt en je niet laat beïnvloeden door eigen emoties. Maar er is volgens respondent twee geen sprake van een protocol, ervaring bepaalt de regels volgens deze respondent. Respondent vier vertelde toen er naar de regels wat betreft het contact werd gevraagd: 'in principe moet je de klant behandelen zoals jij behandeld wil worden. Je bent ten slotte een dienstverlenend bedrijf'. De respondent voegt hieraan toe dat je de klant goed moet informeren zodat deze weet wat zijn rechten en plichten zijn. 'Nooit een klant negatief bejegenen'. Respondent vier gaf ook aan dat dit via werkoverleg en andere overleggen regelmatig wordt verteld aan de consulenten. De rest van de respondenten gaf juist aan dat ze handelen vanuit eigen professionaliteit en ervaring. Wat opviel was dat alle vier de respondenten eigen regels maken, omdat deze grenzen bieden in het contact en dat deze grenzen hard nodig zijn. Eén van de respondenten gaf aan dat je zonder grenzen snel geneigd bent tot willekeur. Omdat het je eigen grenzen zijn en niet die van de organisatie komt dit ook zeker voor.

Wat betreft het spanningsveld tussen de organisatie en consulent gaf respondent één aan dat het doel van een gesprek is dat het een product oplevert. Dit lukt niet altijd en daardoor ontstaat er

volgens de respondent een spanning tussen wat de organisatie van hem verwacht en wat hij daadwerkelijk kan verwezenlijken. Respondent twee gaf aan dat de gemeente met zo min mogelijk mensen een zo hoog mogelijk resultaat wil bereiken. De Wet Werk en Bijstand is de oorzaak dat de gemeente zich commercieel moet opstellen naast het feit dat de gemeente een nadeelgemeente is. Dit alles leidt tot frustraties bij de cliënten en op de werkvloer wat nadelige gevolgen heeft voor het contact. Respondent drie gaf aan dat er een spanningsveld zit in de hoeveelheid cliënten en de hoeveelheid consultants (te weinig) en dat daar geen rekening mee wordt gehouden op Rijksniveau. Uiteindelijk worden de consultants door het Rijk gekort in het geld waardoor de werkdruk nog verder stijgt.

6.2.4. Kwaliteit van dienstverlening

Wat verstaat de respondent onder kwaliteit van dienstverlening, weet de respondent wat de gemeente verwacht wat betreft de kwaliteit van dienstverlening en is er sprake van een spanningsveld?

Alle vier de respondenten konden niet vertellen wat de gemeente verstaat onder kwaliteit van dienstverlening. Ook gaven ze zelf geen eigen definitie, maar ze gaven alle vier wel aan wat er nu verkeerd gaat.

Respondent één gaf aan dat de gemeente het aantal uitkeringsgerechtigden wil laten dalen en dit zo snel mogelijk. Het spanningsveld zit volgens deze respondent in hoe iemand naar de uitstroom kijkt. Respondent twee gaf dit ook aan en ziet dit ook als een probleem. De respondent vindt het goed dat het bestand wordt opgeschoond, vanwege het geld maar ook omdat het nodig is. Alleen moet dit volgens de respondent op een goede manier gebeuren, als poortwachter optreden en iemand zo snel mogelijk aan werk te helpen, dus niet ad hoc en kort door de macht zonder juridische basis. De respondent voegde hieraan toe dat de gemeente geen commercieel bedrijf is en dat het daardoor moeilijk is om altijd servicegericht te zijn. 'Elke cliënt heeft eigen behoefte en omdat het allemaal zo individualistisch is, is het moeilijk om één goede regel na te leven.' Daarnaast vindt de respondent dat de gemeente zich altijd bewust moet zijn van de machtspositie die zij heeft tegenover burgers en deze positie niet moet misbruiken. Respondent drie ziet geen spanningsveld tussen consultant en gemeente, maar tussen consultant en het Rijk. Zoals al eerder beschreven houdt het Rijk volgens deze respondent weinig rekening met de werkdruk van de consultants. De consultant kan zich door de grote hoeveelheid cliënten niet altijd aan alle regels van het Rijk houden.

6.2.5. Conclusie

De consultants van de afdeling Sociale Zaken waren met het oog op de relatie tussen ambtenaar en burger interessant om te interviewen. Een consultant heeft regelmatig persoonlijk contact met de burger. Het mag duidelijk zijn dat elke consultant een verschillende relatie heeft met zijn cliënten. Dit komt doordat elke cliënt anders is en anders in het traject van de uitkering

staat. Maar daarnaast is de relatie ook anders omdat de consulent vooral naar zijn eigen professionaliteit en ervaring handelt en deze is bij elke consulent uiteraard verschillend. Dat dit kan, komt doordat de gemeente weinig tot geen regels biedt in het contact tussen consulent en cliënt. Dit is opmerkelijk want alle respondenten gaven aan regels nodig te hebben om grenzen te kunnen stellen in het contact. Omdat de gemeente die regels niet biedt, zijn ze genoodzaakt om deze grenzen naar eigen professionaliteit en ervaring te bepalen.

Er is één groot spanningsveld tussen de consulent en de organisatie. Aan de ene kant wil de gemeente een zo snel mogelijke uitstroom van uitkeringsgerechtigden en aan de andere kant wil de consulent een langdurige uitstroom en de cliënt zo goed mogelijk helpen. De snelle uitstroom gaat vaak gepaard met het draaideureffect. Als er sprake is van het draaideureffect dan stroomt de uitkeringsgerechtigde over het algemeen niet uit omdat hij of zij werkt heeft, maar door bijvoorbeeld een administratieve fout. Het gevolg hiervan is dat de cliënt weer in korte tijd instroomt en vaak met nog meer problemen waardoor de cliënt weer langer in het traject van de uitkering zal blijven.

Het werk van een consulent bestaat aan de ene kant uit het uitvoeren van de Wet Werk en Bijstand, verantwoording afleggen aan de gemeente en de cliënt die begeleiding en zorg nodig heeft. Ook al neigen alle vier de respondenten ernaar om hun cliënten als klant te behandelen, en vinden de respondenten ook dat dit nodig is, is dit gezien hun werkzaamheden niet altijd mogelijk. Uiteindelijk moet een consulent een cliënt op zijn plichten kunnen wijzen en als deze niet nagekomen worden, dan moet de consulent de cliënt kunnen corrigeren. In een volledige klantrelatie zou dit niet mogelijk zijn. De consulenten behandelen hun cliënten als klant in de context van cliënt. Dit betekent ook dat een consulent niet alleen in de dienstverlenende rol geplaatst kan worden. De rol van de consulent is er één die verschuift tussen 'dienstverlener' en 'regeltoepasser en handhaver'.

6.3. Economische Zaken

De afdeling Economische Zaken maakt onderdeel uit van de afdeling Grondzaken. De afdeling heeft als hoofdtak het bevorderen van de bedrijvigheid en werkgelegenheid in Vlaardingen. De afdeling Economische Zaken houdt zich onder andere bezig met de economische ontwikkelingen van Vlaardingen, en het scheppen van een vitaal economisch klimaat. Dit houdt ook het pleiten voor goede woningen voor mensen met hogere inkomens in. Er wordt vanuit Economische Zaken gekeken wat voor vragen er in de markt liggen en wat er in het college speelt.

6.3.1. De doelgroep en het contact

Met wie hebben de respondenten contact, wanneer en hoe verloopt zo'n contact?

Twee respondenten hebben over het algemeen contact met grote en kleine ondernemers van Vlaardingen. De andere respondent heeft met verschillende partijen contact, en dit contact gaat voorbij de gemeentegrenzen.

Respondent vijf gaf aan dat er sprake is van een dagelijks contact en dat dit 60-70% van de werkzaamheden beslaat. Soms komt dit contact vanuit de gemeente, zoals in het geval van gebiedsontwikkeling. Daarnaast is er ook contact met private partijen. De respondenten gaven aan contact te hebben met andere gemeenten, bestuurders buiten de gemeente, ontwikkelaars, ondernemers enzovoort. Mensen die zich bezig houden met het ontwikkelen van een gebied. Wat opviel was, toen er gevraagd werd naar het externe contact, dat de drie respondenten de rest van de gemeente ook als een extern contact beschouwen. Dit is ook logisch want de respondenten willen zich identificeren met de bedrijven waar ze contact mee hebben. En de gemeente is geen commercieel bedrijf dus proberen de respondenten zich daarvan af te scheiden. De respondenten gaven bijvoorbeeld aan dat zij het belangrijk vinden om een professioneel contact te hebben, en dat dit soms moeilijk is omdat de gemeente geen regels in het contact heeft. Zo vertelde respondent zes: 'Ik vind het juist belangrijk dat er regels zijn over bereikbaarheid en in het contact met de klant, want je moet als organisatie professionaliteit uit stralen en dat begint al bij de receptie. Als de receptie zich niet professioneel gedraagt dan verlies je de eerste indruk bij de klant.'

6.3.2. Aard van de relatie

Wat voor relatie heeft de respondent met de burger en waar is deze relatie op gebaseerd?

Bij deze drie respondenten is elke relatie of contact anders, maar deze komt bijna altijd voort uit een vraag. Alle drie de respondenten gaven aan dat het verloop van het contact afhangt van de vraag. Respondent vijf gaf aan dat sommige vragen gelijk bij de juiste persoon terecht komen, maar soms worden de vragen verdeeld aan de hand van het aandachtsveld wat nodig is om de vraag te kunnen beantwoorden. Respondent zeven vertelde 'sommige bellen rechtstreeks en sommige komen binnen via een andere collega'. Maar daarnaast gaf de respondent ook aan, dat er ook vragen vanuit de gemeente binnen komen, zoals via de ondernemersbalie.

Respondent zeven vertelde dat als er sprake is van een algemene vraag deze gelijk beantwoord wordt. Als vragen wat meer aandacht vergen, dan wordt degene later terug gebeld. Deze respondent gaf specifiek aan het liefst telefonisch contact te hebben boven e-mail, omdat er dan meer sprake is van een persoonlijk contact.

De relatie met de burger is bij deze afdeling veel minder intens dan bij Sociale Zaken. Soms is er wel eens sprake van een meer uitvoerig contact, maar meestal is er sprake van een vraag-antwoord relatie. Respondent zeven gaf wel aan met bepaalde mensen regelmatig contact te hebben, maar dat had niet de voorkeur. Alle drie de respondenten vinden het wel belangrijk om te weten wat er speelt in hun beleidsveld of aandachtsgebied, maar deze informatie hoeven ze niet per se te verkrijgen via het contact. Opvallend was dat alle drie de respondenten aangaven een meer professioneel en zakelijk contact te willen, omdat dit ook vaak wordt gevraagd vanuit het contact. Dit is nu niet altijd mogelijk omdat de gemeente, volgens de respondenten, niet de ruimte geeft om je professioneel op te kunnen stellen. 'Het blijft natuurlijk altijd de gemeente.'

Twee van de drie respondenten gaven aan geen eigen streven te hebben in het contact. De enige respondent die wel een streven heeft gaf aan 'dat de ondernemer het gevoel krijgt dat de gemeente mee denkt. Dat ze het gevoel krijgen 'fijn' de gemeente denkt mee, maar daarnaast ook realistisch zijn.'

6.3.3. Organisatie

Stelt de organisatie regels in het contact dat de respondent heeft en is er sprake van een spanningsveld?

Respondent vijf gaf aan dat er formeel afgesproken is dat beantwoording van brieven binnen een bepaalde tijd gebeurt. En daarnaast hangt het wederom erg af van de complexiteit van een contact. Het hangt af van de vraag, tijd en handelingen die er bij komen kijken.

Respondent vijf gaf ook aan dat er voor de rest geen regels opgesteld zijn en dat dit een impliciet onderdeel van de werking van de gemeente is. Dit vindt de respondent een kwalijke zaak, vooral voor nieuwe mensen. 'Wat voor andere heel logisch is, is voor nieuwe mensen heel lastig.'

Respondent vijf vertelde dat in het verleden nieuwe medewerkers naar de bestuurskundige academie werden gestuurd. De respondent vraagt zich af of dat nu niet weer nodig is, zodat iedereen weet hoe een gemeente werkt en wat een ambtenaar is en wat een bestemmingsplan is enzovoort. Respondent zeven gaf aan dat er geen sprake is van regels vanuit de gemeente, en deze respondent handelt vanuit eigen professionaliteit. Ook gaf deze respondent aan dat een soort van introductieprogramma over de gemeente handig zou zijn voor nieuwe medewerkers. Respondent zes gaf aan dat er wel sprake is van regels vanuit de organisatie wat betreft het contact. Er zijn regels wat betreft geheimhouding, er is een integriteitbeleid en er zijn bereikbaarheidsregels. Deze respondent gaf aan dat deze regels ook belangrijk zijn omdat dit een bepaalde professionaliteit weergeeft naar de buitenwereld. 'Omdat de afdeling veel met bedrijven te maken heeft is het belangrijk om serieus genomen te worden, daarom is een nette receptie al van belang.'

Respondent vijf vertelde dat er door het gebrek aan regels sprake kan zijn van een spanningsveld. Omdat de regels zo diffuus zijn en de omstandigheden zo verschillend is persoonlijke interpretatie belangrijk gaf de respondent aan, maar daardoor creëer je soms wel je eigen werkelijkheid. 'En deze werkelijkheid is soms niet altijd in het belang van de organisatie als geheel.' De regels bieden wel grenzen maar deze zijn niet hard. 'Soms zit je wel eens op de rand van wat nog betamelijk is', vertelde respondent vijf. 'Omdat het niet beschreven staat maakt het alleen maar lastiger. En daarnaast merk je soms pas tijdens het proces dat je de grens aan het overschrijden bent en daarnaast zijn er ook te weinig mogelijkheden om dit te toetsen en dat maakt je kwetsbaar.' Respondent vijf sprak duidelijk over willekeur en dat het gebrek aan duidelijk vaststaande regels willekeur bevordert, er zijn geen grenzen die dit tegen houden. Respondent zeven vertelde dat verschillende afdelingen van de gemeente met dezelfde bedrijven contact hebben. Doordat afdelingen onderling niet goed op elkaar afstemmen wat er met het contact

besproken is, worden werknemers onderling tegen elkaar uitgespeeld. Daarom vindt respondent zeven het belangrijk dat er met één mond gepraat wordt, om er voor te zorgen dat de buitenwereld het zelfde niveau van antwoorden en medewerking krijgt. De andere twee respondenten spraken ook over dit probleem. Alle drie de respondenten willen graag een systeem voor de gehele gemeente, waardoor iedereen op de hoogte is van elkanders contacten. Respondent zeven gaf hier ook aan, dat door het gemis van vaste regels medewerkers ook de mogelijkheid hebben om verschillend te reageren. Alle drie de respondenten zouden dus graag een relatiebeheersysteem voor de gehele gemeente willen hebben.

6.3.4. Kwaliteit van dienstverlening

Wat verstaat de respondent onder kwaliteit van dienstverlening, weet de respondent wat de gemeente verwacht wat betreft de kwaliteit van dienstverlening en is er sprake van een spanningsveld?

Elke respondent had zijn eigen visie over kwaliteit van dienstverlening. Respondent vijf vind kwaliteit van dienstverlening dat je doet wat je beloofd. Respondent vijf vind dat de gemeente te vaak wat toezegt omdat ze niet onaardig willen zijn. 'Afspraak is afspraak, niet zomaar wat beloven.' De respondent maakt zelf altijd heldere afspraken, die gekoppeld zijn aan tijd en aan de actie die er op volgt. Respondent zeven gaf aan dat de gemeente wat betreft de kwaliteit van dienstverlening meer burgerparticipatie wil, en de respondent sluit zich hierbij aan. Respondent vijf betreft bijvoorbeeld ondernemers bij het proces van beleid maken. Dit heeft voor de respondent de voorkeur, 'want hoe eerder je de mensen erbij betrekt hoe sneller je klaar bent.' En respondent zes gaf aan onder kwaliteit van dienstverlening te verstaan 'het binnen een bepaalde tijd reageren op brieven en e-mails'. Daarnaast vind de respondent het goed en op tijd informeren van burgers ook erg belangrijk.

De respondenten gaven ook aan dat er sprake is van spanningsvelden. Respondent zes vind dat er een spanningsveld zit in het feit dat informatie vaak moeilijk te vinden is. 'Kwaliteit van dienstverlening daar zou de gemeente breder over moeten nadenken. Nu ligt de informatie bij de inhoudelijk verantwoordelijke, ook in hoeverre deze wordt bijgewerkt enzovoort. Het zou fijn als er één plek was die de informatie beheerd en bijhoud.' Daarnaast gaf de respondent ook aan dat de heersende cultuur is, dat de gemeente bepaalt. De regelgeving staat vast, maar er moet met bewoners en bedrijven overlegd worden hoe het beter kan. 'Het is nu meer, wij zijn de gemeente en wij bepalen.' 'Het moet meer zijn wat wil je zijn als gemeente voor de stad.' De gemeente weerlegt nog te veel de argumenten van de burger, volgens de respondent. 'Mensen zijn klant in de context hoe de gemeente dat wilt.'

Respondent vijf vind dat de gemeente zich weinig zorgen maakt over de kwaliteit van dienstverlening. De respondent geeft aan dat hij in het bedrijfsleven heeft gewerkt en daar werd er veel meer aandacht aan gegeven. Het was zelfs een onderdeel van de cultuur. Wat de gemeente verwacht van de kwaliteit van dienstverlening vindt respondent vijf onduidelijk. Daarom

houd de respondent zich aan zijn eigen regels. Het probleem hiervan is dat iedereen een eigen manier van communiceren heeft en soms wordt je daarmee geconfronteerd vertelde de respondent. Dat niemand zich daar zorgen over maakt vind de respondent bijzonder zeker als je dit vergelijkt met het bedrijfsleven.

Respondent zes voegde hieraan nog toe dat er meer gekeken zou moeten worden naar het belang van de stad op een hoger niveau (strategisch niveau). De organisatie handelt nog niet naar burgerparticipatie en daarvoor is een cultuuromslag nodig. Nu is de cultuur aanbodgericht en star vanuit regelgeving en eigen ideeën -> 'zo doen wij dat nou eenmaal'.

6.3.5. Conclusie

Deze afdeling gaf mij een erg simpel beeld van hun relatie met de burger. Er komt een vraag binnen en deze wordt beantwoord, een vraag-antwoord relatie. Het contact dat plaatsvindt is vooral met ondernemers, de respondenten spraken ook wel over bedrijven. Wat opvallend is aan deze afdeling is dat de medewerkers veel contact hebben met andere afdelingen, binnen de gemeente. De reden hiervan is dat er regelmatig informatie nodig is om een vraag te kunnen beantwoorden.

Twee van de drie respondenten gaven aan dat er sprake is van regels vanuit de organisatie wat betreft het contact. Er is nog wel een gemis aan regels die duidelijke grenzen stellen in het contact. Daarom werken alle drie de respondenten vooral naar eigen professionaliteit en ervaring. Een nadeel hiervan, is volgens de drie respondenten, dat een bedrijf met verschillende ambtenaren contact heeft op verschillende manieren, en dit geeft een onprofessioneel beeld. Daarnaast worden door het gebrek aan regels werknemers ook tegen elkaar uit gespeeld. Om deze redenen gaven alle drie de respondenten aan, behoefte te hebben aan een relatiebeheersysteem voor de gehele gemeente. Eén van de respondenten gaf ook aan dat door het gebrek aan regels er geen vaste grenzen zijn binnen het contact waardoor er gevaar is voor willekeur.

Geen van de respondenten kon vertellen wat de gemeente verstaat onder kwaliteit van dienstverlening. Maar ze vinden alle drie wel dat de gemeente hierin nu te kort schiet. Er werd aangegeven dat informatie moeilijk te vinden is en niet goed bijgehouden wordt. Dat er wel aan burgerparticipatie wordt gedaan, maar dat er niet naar de burger geluisterd wordt. Alle drie de respondenten gaven mij het gevoel dat zij een professionele dienstverlening wensen, waar de organisatie luistert naar de burger en zoveel mogelijk naar zijn wensen handelt.

Het uitgangspunt van de relatie tussen respondent en ondernemer is voor alle drie de respondenten hetzelfde, namelijk een vraag-antwoord relatie. Maar het traject wat na de vraag wordt doorgelopen verschilt per vraag, maar verschilt ook doordat er weinig tot geen regels zijn en elke respondent naar eigen ervaring en professionaliteit handelt.

Deze respondenten zijn het beste te plaatsen in de rol van dienstverlener en ontwikkelaar. De dienstverlener is terug te vinden in het altijd ten dienste staan van de ondernemers van de

gemeente. En de rol van ontwikkelaar wordt aangenomen in bijeenkomsten waar samen met de ondernemers wordt gekeken naar bijvoorbeeld stadsvernieuwing.

6.4. Publiekszaken

De afdeling Publiekszaken bestaat uit de secties Belastingen, Burgerzaken, Kredietbureau, Archief en Archeologie. De vier respondenten die zijn geïnterviewd, zijn werkzaam in de sectie Burgerzaken. Burgerzaken bestaat uit de onderdelen Balies, Receptie, Informatiebalie en Telefonisch Informatie centrum. De visie van de afdeling Publiekszaken is: De afdeling Publiekszaken levert een breed pakket aan producten en diensten aan de inwoners van Vlaardingen. In de werkwijze staan, kwaliteit, betrouwbaarheid en klantgerichtheid centraal.

6.4.1. De doelgroep en het contact

Met wie hebben de respondenten contact, wanneer en hoe verloopt zo'n contact?

Alle respondenten gaven, ondanks hun verschillende functies, aan met verschillende mensen contact te hebben. Dit komt doordat de respondenten algemene diensten en producten aanbieden. Alle lagen van de bevolking en verschillende culturen binnen de gemeente maken gebruik van deze diensten en producten.

Het verloop van het contact verschilt. Respondent acht gaf aan dat mensen bij de receptie een volgnummer krijgen en dat ze via het volgnummer bij de respondent komen. Daarnaast gaf deze respondent ook aan dat het vaak om een éénmalig contact gaat. Respondent negen en tien spraken ook over het systeem van doorverwijzing via volgnummers, maar deze respondenten hebben vaak meerdere malen contact met dezelfde persoon. Daarnaast werken deze respondenten ook met geplande afspraken. Respondent tien gaf aan dat er soms twee-drie keer eerder contact is geweest voordat de mensen echt aan de balie komen. 'Eerst stelt TIC een aantal vragen, de antwoorden hiervan worden doorgegeven aan mij en dan krijgen de mensen een brief thuis wanneer de afspraak is en wat ze moeten meebrengen'. Respondenten acht, negen en tien hebben over het algemeen persoonlijk contact met de burger. Respondent elf heeft alleen indirect contact met de burger, namelijk via de telefoon. Deze respondent is als ware de eerste schakel binnen het traject van dienstverlening van Publiekszaken. Respondent elf informeert de burger over bijvoorbeeld het mee nemen van documenten en is degene die vragen stelt en zorgt voor een afspraak met de publieksbalie. Respondent negen en tien hebben het uiteindelijke contact met de burger op de geplande afspraak en handelen de vraag verder af.

Voor alle vier de respondenten geldt dat er sprake is van een intensief contact met de burger. Respondenten negen en tien gaven aan dat er weinig tot geen sprake is van administratief werk, waardoor hun werk voor het grootste gedeelte bestaat uit contact met de burger. Deze respondenten gaven aan dat er sprake is van een functiescheiding tussen de frontoffice en de backoffice. De frontoffice is volgens de respondenten ondergeschikt aan de backoffice. De backoffice heeft het eindoordeel en kan gemaakte beslissingen door de frontoffice terug draaien.

Toen hier verder naar werd gevraagd vertelde respondent negen: 'Vroeger zaten ze achter ons, maar nu zitten ze een verdieping hoger. Het enige verschil is dat ik nu een stukje moet lopen als ik iets wil vragen.' Respondent tien gaf aan dat de backoffice als collega's worden beschouwd. Omdat ik persoonlijk had verwacht dat een scheiding van back- en frontoffice meer impact zou hebben, vooral ook in de onderlinge contacten tussen collega's was ik hierdoor verrast.

Wat opviel is dat respondenten negen en tien een keuze hebben in welke werkzaamheden ze willen uitvoeren. Deze respondenten gaven aan dat ze in het systeem kunnen zien waarvoor iemand komt en dat ze daaruit dan kiezen wie ze gaan helpen.

6.4.2. Aard van de relatie

Wat voor relatie heeft de respondent met de burger en waar is deze relatie op gebaseerd?

Respondent negen gaf aan dat er vooral sprake is van een positief contact. Deze respondent probeert een goede sfeer te bewerkstelligen en te behouden tussen haar en de klant. 'Ik maak vaak een grapje om het ijs te breken'. Het persoonlijk streven van respondent negen is om het contact zo goed mogelijk te laten verlopen. De respondent wil dat de klant tevreden weg gaat, maar ook dat de respondent zelf een goed gevoel overhoudt aan het contact. Respondent tien streeft ernaar dat mensen zacht praten. Als kinderen gillen dan wil de respondent deze niet aan de balie, en worden de ouders gevraagd om later terug te komen. Daarnaast wil respondent tien ook niet meer dan drie mensen aan de balie en er mag niet getelefoneerd worden. Ook gaf de respondent aan het vervelend te vinden 'als mensen in hun eigen taaltje gaan kleppen'. Respondent tien is duidelijk geïrriteerd, maar vooral ook teleurgesteld in de contacten en hanteert daarom haar eigen normen en waarden.

Respondent acht gaf aan vooral positief contact te hebben met burgers. De respondent beschreef het contact als een korte handeling, wat mij het beeld gaf van een caissière bij de supermarkt. Iemand die dezelfde handeling doet en dezelfde soort gesprekken heeft. Respondent acht gaf aan altijd te streven dat de burger zo tevreden mogelijk naar huis gaat. Dit onderbouwde de respondent met: "Je staat in dienst van de gemeente en je salaris wordt uit algemene middelen betaald en ik denk dat je dan ook een bepaalde verplichting hebt.'

Zoals in de vorige paragraaf besproken heeft één van de respondenten alleen indirect contact met de burger en dat gebeurt via de telefoon. Deze relatie komt voort vanuit een vraag of klacht vanuit de burger en de respondent noteert deze, verbindt de burger door of geeft informatie. Het streven in het contact van deze respondent is: 'Iemand zo goed mogelijk van dienst zijn. Iemand het gevoel geven dat geholpen zijn. Dat ze weten wat ze moeten weten.'

6.4.3. Organisatie

Stelt de organisatie regels in het contact dat de respondent heeft en is er sprake van een spanningsveld?

Respondent acht gaf aan dat er sprake is van algemene regels in het contact. Zoals regels over respect en vaste protocollen. Als voorbeeld gaf de respondent 'legitimeren' als protocol. Daarnaast gaf respondent acht aan dat de gemeente veel waarde hecht aan respect naar de klant en dat daar ook trainingen voor gegeven worden. Ook gaf de respondent aan dat de wet ook regels biedt in het contact. Respondent acht sprak niet over een spanningsveld.

Respondent negen vertelde dat de wet grenzen biedt in het contact. Maar als de klant geen 'nee' accepteert wordt de leidinggevende er bij gehaald en die bevestigt altijd het verhaal van de medewerker. Dit vertelde de respondent in het begin van het interview, maar later in het interview gaf de respondent aan dat de leidinggevende te vaak de kant van de burger kiest. Als voorbeeld gaf de respondent de openingstijden, vaak wordt hier vanaf geweken zodat nog iemand geholpen kan worden. Maar dit vindt de respondent oneerlijk voor de werknemers. Respondent negen vindt dit niet alleen oneerlijk omdat de werknemers dan later klaar zijn maar de respondent vindt het ook oneerlijk omdat de leidinggevende hun dan passeert. Deze respondent gaf ook aan dat de wet geen speling biedt. Ook al gelooft respondent negen iemand of wil degene helpen maar de wet laat dat niet toe, dan is er ook geen mogelijkheid. Daarnaast gaf respondent negen aan dat er naast de wet ook procedureregels zijn en daar kan wel van af worden geweken. De backoffice moet een afwijking op de procedure alleen altijd goedkeuren. Respondent negen vertelde dat de organisatie wel regels stelt aan het contact maar kan deze niet benoemen. De reden hiervan is volgens de respondent dat deze regels met het werk verweven zijn.

Respondent tien vertelde dat er sprake is van regels binnen het contact. De respondent gaf aan dat een regel is, dat je altijd naar legitimatie vraagt. Citaat: 'Je moet altijd naar een legitimatie vragen. En als iemand onbeschoft is dan hoef je degene niet verder te helpen.' Hieraan voegde de respondent toe dat er niet terug geslagen mag worden, het moet altijd verbaal en op een nette manier. Respondent tien vertelde altijd netjes te blijven in het contact en de respondent heeft duidelijke grenzen vanuit zichzelf en vanuit de organisatie.

Respondent elf gaf aan dat vanuit de gemeente is aangeven dat iemand netjes en beleefd te woord gestaan moet worden en dat er duidelijk antwoord op vragen wordt gegeven. 'Maar echt super richtlijnen hebben we niet'. Volgens respondent elf kan dit ook niet omdat een gesprek niet gestuurd kan worden. Respondent elf gaf mij het gevoel dat de medewerkers een grote invloed hebben op het beleid van de eigen unit. De respondent vertelde bijvoorbeeld dat er wel eens over bepaalde regels gesproken is, maar dat deze regels dan niet aangenomen werden omdat er dan geen goede service verleend zou kunnen worden. Ook deze respondent sprak niet over een spanningsveld.

6.4.4. Kwaliteit van dienstverlening

Wat verstaat de respondent onder kwaliteit van dienstverlening, weet de respondent wat de gemeente verwacht wat betreft de kwaliteit van dienstverlening en is er sprake van een spanningsveld?

Elke respondent had wel een beeld over wat de gemeente verstaat onder kwaliteit van dienstverlening: 'Ik denk de burger ten dienste staan en dit zo breed mogelijk', 'Ik denk de klant zo goed mogelijk informeren', 'Zo goed mogelijk bereikbaar zijn onder één nummer.' en 'Dat elke klant voor 90% tevreden weg gaat, dat elke klant zich gehoord voelt, dat alle gegevens die klanten hier brengen goed verwerkt worden en in vertrouwen, dat een klant er op kan rekenen dat hij fatsoenlijk wordt behandeld, en dat hij weet dat de medewerker fatsoenlijk behandelt moet worden en dat die redelijk snel geholpen wordt.'

De laatste respondent, respondent tien, dreunde een lijstje op, wat het gevoel gaf dat de gemeente de respondent daarover had geïnformeerd. De respondent gaf dit ook aan, door te vertellen dat de gemeente hierover cursussen geeft en dat hier regelmatig op gewezen wordt.

Alle vier de respondenten gaven aan dat er sprake is van een spanningsveld. Respondent acht gaf aan de burger zo goed mogelijk te dienste te willen staan en dat dit ook geldt voor de collega's van de respondent. 'Iedereen wil dat de klant tevreden weg gaat'. Maar dit gebeurt niet altijd en volgens de respondent komt dit omdat mensen dezelfde dingen soms anders interpreteren. 'Al geven mijn collega's dezelfde informatie op een andere manier ook al zou je het op dezelfde manier geven dan kan het nog zo zijn dat mensen het anders oppakken.'

Respondent negen vertelde dat de dienstverlening naar de burger wel eens fout gaat. De respondent gaf aan dat het bijvoorbeeld gebeurt dat iemand voor de tweede keer terug moet komen omdat een medewerker niet goed heeft doorgevraagd. Om dit te voorkomen vindt de respondent het belangrijk dat er een goede informatievoorziening is naar de medewerkers. Daarnaast moet informatie ook steeds vernieuwd worden. Een ander spanningsveld waarover respondent negen sprak komt voort uit het feit dat de medewerkers steeds meer werkzaamheden krijgen. Met werkzaamheden bedoelt de respondent producten, er komen dus steeds meer producten bij. Dit geeft volgens respondent negen afwisseling in het werk maar aan de andere kant wordt de lat ook steeds hoger gelegd. Hierdoor raakt de respondent gestresst wat een negatief gevolg heeft voor het contact. 'Je gaat toch dingetjes afraffelen en je wordt kortaf'.

Respondent elf gaf aan dat de organisatie ook moet weten wat niet kan. De respondent vindt het daarom belangrijk dat je je mening kan geven en dat wordt gecommuniceerd wat kan. Dat de werkvloer bij afspraken en het maken van beleid betrokken wordt. Dit wordt nu steeds meer gedaan volgens respondent elf. 'Door dit te doen, is er minder sprake van spanning tussen de organisatie en de werkvloer.' Nu is er volgens de respondent nog steeds een cultuur van 'zo doen we het nu eenmaal.'

6.4.5. Conclusie

De respondenten van de afdeling Publiekszaken hebben bijna constant contact met de burger. Dit contact verschilt van een kort telefoontje tot een terugkerend contact. Naast het feit dat het soort contact verschilt, is de doelgroep van de afdeling ook erg breed. Alle lagen en culturen van de bevolking van Vlaardingen treden in contact met afdeling publiekszaken. De reden hiervan is dat deze afdeling algemene diensten en producten aanbiedt, zoals het paspoort, uittreksel van het geboorteregister, het aangeven van een geboorte enzovoort.

De relatie tussen ambtenaar en burger verschilt tussen de vier respondenten. Dit komt doordat elke respondent een eigen persoonlijk streven heeft in de relatie. Daarnaast heeft de ene respondent ook een meer afgebakende grens in het contact als de ander.

Wat opvallend is dat twee van de respondenten spraken over de burger en de andere twee respondenten over de klant. De twee respondenten die over de klant spraken gaven de volgende reden: 'Binnen deze gemeente is de klant koning met hoofdletters en alle toeters en bellen.' en de 'De klant is koning en dat kan van een burger niet gezegd worden'. De andere twee respondenten spraken juist over de burger omdat zij vonden dat de klant nooit 100% koning kan zijn bij een gemeente.

Als er gekeken wordt naar de verschillende rollen die de gemeente kan aannemen in de relatie met de burger dan past de afdeling Publiekszaken in de rol van dienstverlener. Natuurlijk zijn er regels waar de burger zich aan moet houden, maar deze afdeling heeft de houding en het gedrag van een dienstverlener en zal de burger zo goed mogelijk naar hun wensen bedienen.

6.5. Wijkbeheer

De afdeling wijkbeheer heeft als doel om door samenwerking tussen de bewoners van de gemeente Vlaardingen en wijkbeheerteams de wijken schoner, mooier, veiliger en gezelliger te maken. De afdeling Wijkbeheer houdt zich bezig met het beheer en gebruik van de openbare ruimte, maar daarnaast ook met het aanbod van voorzieningen, veiligheid en preventie.

6.5.1. De doelgroep en het contact

Met wie hebben de respondenten contact, wanneer en hoe verloopt zo'n contact?

Deze afdeling heeft net zoals de afdeling publiekszaken te maken met uiteenlopende contacten. Alle drie de respondenten hebben verschillende functies, maar door de dienst die ze aanbieden hebben ze alle drie met alle lagen en culturen van de bevolking van Vlaardingen te maken.

Respondent twaalf heeft over het algemeen een indirect contact met de burger. Dit contact is een gevolg van een klacht van een burger. De klacht komt via een fax binnen op het kantoor van de respondent en zet deze uit bij één van zijn medewerkers en informeert de burger via een brief over het vervolg van zijn of haar klacht. Respondent twaalf vertelde dat de burger in het verleden wel direct contact kon zoeken maar daardoor werden de werkzaamheden regelmatig

onderbroken. Om deze reden is er gekozen om het contact tussen de respondent en de burger indirect te laten verlopen.

Respondent dertien heeft over het algemeen ook contact met de burger als gevolg van een klacht. Alleen dit contact is wel een direct contact. Respondent dertien gaf aan vooral terugkerende klachten te behandelen. Dit zijn klachten die al eens eerder door dezelfde burger gemeld zijn en daarna niet goed opgepakt en afgehandeld zijn, waardoor de burger de klacht nog een keer indient. Doordat de burger de klacht al eens eerder gemeld heeft is deze vaak geïrriteerd en de respondent gaf ook aan dat het vaak een negatief contact is. 'Het is een uitzondering als iemand netjes en aardig blijft.'

Respondent veertien heeft niet alleen als gevolg van een klacht contact met de burger. Respondent veertien noemt zich zelf de oren en ogen van de wijk. Deze respondent heeft contact met de burger vanuit wijkverbetering, maar ook door vragen, klachten en overlast.

Respondent dertien en veertien die een direct contact hebben met de burger hebben een dagelijks contact. 'Ik ben 70% van mijn tijd buiten.' Respondent dertien gaf aan alleen 's ochtends of 's middags open te staan voor contact met de burger. Dit doet de respondent om de uitvoering te kunnen waarborgen. Respondent twaalf die over het algemeen indirect contact heeft met de burger heeft zo'n één à twee keer per dag contact met de burger.

6.5.2. Aard van de relatie

Wat voor relatie heeft de respondent met de burger en waar is deze relatie op gebaseerd?

Respondent twaalf zorgt ervoor dat een klacht wordt afgehandeld en stelt de burger op de hoogte van de afhandeling. Het persoonlijk streven van deze respondent in het contact is 'Dat we allebei met een goed gevoel de deur uit stappen, dat ik de afspraken die ik maak altijd nakom. Dan heb je vertrouwen en ik denk dat dit de basis is.' Respondent twaalf gaf daarna aan dat de gemeente in zijn relatie met de burger beter moet luisteren, want de burger weten heel goed wat in de wijk speelt.

Respondent dertien heeft vaak meerdere malen een persoonlijk contact met de burger. De burger beschouwt de respondent als een afgevaardigde van de gemeente. Dit ervaart respondent dertien als lastig omdat deze alle frustraties over de gemeente over zich heen krijgt. Dit komt ook omdat de burger vaak zeer geïrriteerd is als de respondent contact op neemt, hierdoor start de relatie op slechte voet. Respondent dertien vindt het in de relatie met de burger moeilijk deze op zijn eigen verantwoordelijkheid te wijzen. 'Ze zijn erg geneigd om alles bij de gemeente neer te leggen en vergeten dat ze zelf ook eigen verantwoordelijkheid hebben over hun leefomgeving'. Respondent dertien heeft als persoonlijk streven het creëren van een win-win situatie. Daarnaast vindt de respondent het ook belangrijk om begrip voor situaties te kweken. 'De burger heeft soms een klacht over iets wat niet gelijk opgelost kan worden, maar dan staan ze daar toch op en verdiepen zich niet in de situatie van een ander.'

Respondent veertien fungeert als de schakel tussen de wijk en de gemeente. Dit contact is volgens de respondent heel verschillend, het kan een kort telefoon gesprek zijn tot een bewonersoverleg. Respondent veertien gaf aan dat er sprake is van verschillend contact. De respondent heeft bijvoorbeeld structureel contact met de burger, zoals tijdens het schouwen van de wijk wat ongeveer 20 keer per jaar plaats vindt. En daarnaast zijn er ook contacten die voort vloeien uit leefbaarheidplatforms. Maar het meeste contact vindt plaats als gevolg van uitvoeringsknelpunten. Zoals problemen bij het plaatsen van een klimrek. Het contact wat respondent veertien heeft wordt niet altijd afgesloten, zoals bij een klacht. Als een klacht is verholpen dan eindigt het contact, maar respondent veertien heeft ook als gevolg van een vraag contact met de burger of tijdens een bewonersoverleg.

Wat ik hier opmerkelijk vond was dat respondent dertien vaak door de burger aangesproken word als de afgevaardigde van de gemeente en dit als vervelend ervaart. Respondent veertien is de schakel tussen de gemeente en de burger maar heeft daar niet op een negatieve manier over gesproken. En ik kan me zo voorstellen dat deze respondent ook klachten krijgt over bijvoorbeeld de lange wachttijden van de publieksbalie, waarschijnlijk beschouwd deze respondent dit als onderdeel van zijn werk.

6.5.3. *Organisatie*

Stelt de organisatie regels in het contact dat de respondent heeft en is er sprake van een spanningsveld?

Respondent twaalf gaf aan dat er een gebruikershandleiding bestaat, over hoe een klacht afgehandeld moet worden. De andere twee respondenten die ook klachten afhandelen hebben niet één keer over deze gebruikershandleiding gesproken. Gezien het feit dat klachtenafhandeling vaak slecht scoort in gemeenten is dit opvallend.

Naast deze gebruikershandleiding gaf de respondent aan, toen er werd gevraagd naar regels in het contact, dat deze vooral over klantvriendelijkheid gaan. Daarnaast gaf respondent twaalf aan dat er niet beschreven staat hoe men met de burger om moet gaan. Deze respondent sprak niet echt over een spanningsveld maar gaf aan het belangrijk te vinden dat alle neuzen dezelfde kant op staan. 'Want het is één gemeente en je bent de gemeente.' Dit is alleen erg moeilijk volgens respondent twaalf, omdat iedereen andere belangen heeft wat betreft de kwaliteit van dienstverlening en het bundelen hiervan is moeilijk. Dit was de eerste keer dat iemand tijdens de interviews het over kwaliteit van dienstverlening had toen er werd gevraagd naar regels wat betreft het contact. Dit is opvallend, zeker omdat de gemeente als visie heeft dat de burger wat betreft de kwaliteit van dienstverlening centraal moet staan. Dit geldt dus voor de inrichting van de loketten, de klachtenafhandeling maar ook voor de relatie tussen ambtenaar en burger.

Respondent dertien gaf aan dat er een aantal regels zijn over hoe je met mensen moet omgaan. De respondent gaf als voorbeeld dat er regels zijn over de wijze waarop je iemand hoort te behandelen, zoals het serieus nemen van het probleem, het toezeggen van actie en mensen op

de hoogte stellen van de voortgang. Toen er werd gevraagd of deze regels ergens op papier staan, gaf respondent dertien aan dat dit vooral persoonlijk regels zijn. Vanuit de gemeente zijn er volgens de respondent geen regels wat betreft het contact, maar er zijn wel regels over de bereikbaarheid. Alle drie de respondenten gaven aan dat er regels zijn wat betreft de bereikbaarheid van de gemeente. Ook gaven de respondenten aan dat de werknemers gecontroleerd worden of ze zich aan deze regels houden. Iedere werknemer heeft deze regels gehad in de vorm van een kubus, die op het bureau kan staan. Een externe organisatie belt willekeurig werknemers op, en controleert of zij zich aan de regels houden. Naast deze drie respondenten gaf één van de respondenten van Economische Zaken en twee respondenten van Ruimtelijke Ordening ook aan, op de hoogte te zijn van deze regels en van de controle. Hiervan zijn twee aspecten opvallend. Namelijk dat de respondenten op de hoogte zijn van de bereikbaarheidsregels omdat zij gecontroleerd worden of deze goed uitgevoerd worden. En daarnaast het feit dat de respondenten van afdelingen Sociale Zaken en Publiekszaken niet over deze regels hebben gesproken, terwijl deze respondenten een intensief contact hebben met de burger en dit contact vindt onder andere plaats over de telefoon.

Ook respondent veertien van de afdeling wijkbeheer gaf aan op de hoogte te zijn van een bereikbaarheidsregel. 'De enige regel die ik ken is dat je altijd bereikbaar moet zijn'. Naar wat doorvragen vertelde de respondent ook dat er een termijn is voor het afhandelen van brieven. Ook gaf respondent veertien aan dat er niet echt regels zijn, maar uitgangspunten. Als voorbeeld gaf de respondent het serieus nemen van de burger en geen toezegging geven over zaken waar je geen toezegging over mag doen. Respondent veertien sprak ook over een spanningsveld tussen de organisatie en de burger. 'De organisatie doet erg lang over het nemen van beslissingen. Dit komt door de vele lagen die doorlopen moeten worden, maar de burger wilt zo snel mogelijk antwoord of resultaat en heeft geen boodschap aan de hele gemeentelijke bureaucratie.'

6.5.4. Kwaliteit van dienstverlening

Wat verstaat de respondent onder kwaliteit van dienstverlening, weet de respondent wat de gemeente verwacht wat betreft de kwaliteit van dienstverlening en is er sprake van een spanningsveld?

Elke respondent gaf aan wat hij of zij dacht dat de gemeente verstaat onder kwaliteit van dienstverlening: 'Dat je de telefoon zo snel mogelijk beantwoord en je ze netjes te woord staat.', 'Het goed, uitgebreid en zorgvuldig informeren van de burger.' en 'Geen idee' 'Er zijn wel van die regeltjes zoals zeggen wat je doet en doen wat je zegt'.

Respondent twaalf sprak vooral over bereikbaarheid wanneer er werd gevraagd naar kwaliteit van dienstverlening. De respondent gaf aan dat er informatie over de bereikbaarheid van de gemeente is verspreid, maar dat deze niet is toegelicht. Daarnaast gaf respondent twaalf ook aan het belangrijk te vinden dat er uniformiteit is in het geven van antwoorden. Dit vindt de

respondent belangrijk omdat je daardoor het vertrouwen van de burger krijgt. Bij de afdeling Economische Zaken gaven de respondenten aan graag een relatiebeheersysteem te willen. De reden hiervan is dat verschillende werknemers van de gemeente contact hebben met dezelfde burger of organisatie, en dat je dit niet van elkaar weet en dat je ook niet weet wat er is gezegd. Dit komt sterk overeen met waarover respondent twaalf van wijkbeheer sprak. Daarnaast gaf respondent twaalf ook aan, wat betreft de kwaliteit van dienstverlening, het belangrijk te vinden om onder één telefoonnummer bereikbaar te zijn. Ook sprak respondent twaalf over een spanningsveld. Namelijk dat er 'binnen' regels worden verzonnen en die sluiten niet aan op de werkelijkheid en die is 'buiten'.

Respondent dertien vindt het belangrijk dat als de burger gevraagd wordt een identiteitsbewijs bij zich te dragen, de gemeente er voor zorgt dat deze snel geleverd wordt. Daarnaast gaf de respondent aan dat als burgers ergens om vragen dit snel gebeurt. Door een spanningsveld rond gedragsregels gebeurt dit volgens respondent dertien nog niet voldoende. Hierover gaf respondent dertien als voorbeeld dat als de respondent een andere afdeling moet inschakelen om een afspraak met een burger na te kunnen komen en deze afdeling bijvoorbeeld belooft dit diezelfde dag nog te doen en dit uiteindelijk niet doet. Dan wordt de respondent hierop aangesproken door de burger. Het spanningsveld zit vooral in het nakomen van afspraken binnen de gemeente.

Respondent veertien gaf een heel ander spanningsveld aan wat betreft de kwaliteit van dienstverlening: 'Ik denk dat er nog een bepaalde kansen liggen die we onvoldoende benutten. Er is te veel sprake van een wij-zij verhaal. Zoals een toegewijde uitvoering, dit betekent dat je altijd door de ogen van de burger kijkt bij de uitvoering van het werk. Er wordt nu veel meer gewerkt uit intern opgestelde werkprocessen. En ik mis de kansen die je kan ontwikkelen in de samenwerking met burgers.' Respondent veertien gaf aan dat er een cultuur binnen de gemeente heerst van 'zo doen wij dat nou eenmaal'. Een aantal andere respondenten gaven dit ook aan. Deze cultuur is duidelijk niet ingesteld naar de logica van de burger maar naar de interne werkprocessen en informele regels. Dat verschillende respondenten aangeven dat deze cultuur een spanningsveld geeft lijkt mij logisch, omdat in de kwaliteit van dienstverlening de burger centraal hoort te staan en dat wordt moeilijk als dit intern tegengewerkt wordt. 'Het college heeft het nu over optimale burgerparticipatie, maatwerk en herkenbaarheid maar de organisatie zegt 'zo doen wij dat nou eenmaal'.'

6.5.5. Conclusie

Eén respondent heeft het over het algemeen alleen indirect met de burger en de andere twee vooral een direct contact. Bij één van de respondenten begint het contact bijna altijd negatief en is het een uitzondering als er sprake is van een positief contact. De ene respondent heeft 1 à 2 keer per dag met de burger en bij de andere respondent beslaat het 70% van het werk. Maar wat alle drie de respondenten gemeen hebben is dat een groot gedeelte van het contact voort komt

uit een klacht. De doelgroep van twee van de drie respondenten beslaat de hele bevolking van Vlaardingen en de andere respondent heeft een gehele wijk als doelgroep. Er kan dus niet gesproken worden over één soort relatie, maar wel over één soort uitgangspunt namelijk de burger zo goed mogelijk te dienste staan. De rol die deze respondenten aannemen is namelijk die van dienstverlener. En binnen deze rol bepalen vooral de persoonlijke regels van de respondent het verloop van de relatie.

6.6. Ruimtelijke Ordening

De afdeling Ruimtelijke Ordening heeft een mooie en duurzame stad als doel. Om dit te bereiken worden er diverse activiteiten en plannen ontwikkeld, zoals bestemmingsplannen, ontwikkelingsvisies en herstructureringsplannen. Naast het ontwikkelen van verschillende activiteiten en plannen behartigt de afdeling ook zaken als bouwvergunningen, drank- en horecaverunningen en verstrekt informatie over bodemkwaliteit.

6.6.1. De doelgroep en het contact

Met wie hebben de respondenten contact, wanneer en hoe verloopt zo'n contact?

Alle drie de respondenten hebben met verschillende lagen van de bevolking van de gemeente Vlaardingen contact. Respondenten 15 en 16 hebben te maken met burgers die een vraag hebben over hun aanvraag en er zijn burgers die het bestemmingsplan willen inzien. 'Een burger belt op hoe staat het met mijn aanvraag. En bij de balie kunnen de burgers het bestemmingsplan in zien.' Respondent zeventien krijgt ook vragen over de aanvraag, maar daarnaast zoekt deze respondent ook contact met de burger in de wijk door het uitvoeren van een wijkinspectie.

Respondent vijftien gaf aan 20% van de tijd daadwerkelijk contact te hebben met de burger en de andere 80% wordt ingevuld met administratief werk. Respondent zestien gaf aan dat het per dag verschilt hoeveel contact er is met de burger. Respondent zeventien gaf aan niet in getallen te kunnen uitdrukken hoeveel contact er is met de burger. Maar voegt hier aan toe dat de wijkinspectie de spreekbuis is voor de burger om op de goede plaats te komen. Hiermee bedoelt respondent zeventien dat de burger met zijn vraag op de juiste plek in organisatie terecht komt.

Alle drie de respondenten gaven aan vooral contact te hebben met de burger naar aanleiding van een vraag. 'Het gaat om de vraag en daar reageer je op. Het gesprek is heel afhankelijk van de vraag.'

6.6.2. Aard van de relatie

Wat voor relatie heeft de respondent met de burger en waar is deze relatie op gebaseerd?

Respondenten vijftien en zestien hebben over het algemeen een indirect contact met de burger via de telefoon. Vaak is dit contact éénmalig, maar soms bellen mensen meerdere keren met een vraag. Als de aanvraag is goedgekeurd of afgekeurd, dan eindigt de relatie automatisch.

Naast vragen over de aanvraag hebben respondenten vijftien en zestien ook een direct contact met burgers die het bestemmingsplan willen in zien. Respondent zestien gaf aan dat burgers de gehele dag door het bestemmingsplan mogen inzien. Dit vindt de respondent vervelend omdat hierdoor het werk regelmatig onderbroken wordt en de werkdruk is al erg hoog. Daarom zou respondent vijftien het prettig vinden als burgers alleen 's ochtends of 's middags het bestemmingsplan mogen inzien of dat er op afspraak wordt gewerkt.

Respondent zeventien heeft zowel direct als indirect contact. Het indirecte contact vindt via de telefoon plaats. Het directe contact vindt in de wijk plaats waar de respondent controleert of iemand een bouwaanvraag heeft enzovoort. Het kan zijn dat respondent zeventien meerdere malen contact heeft met één persoon maar dit contact eindigt als de aanvraag is goed- of afgekeurd.

De respondenten hebben ieder een eigen streven in het contact: 'mensen gerust stellen, zo snel mogelijk aan de wensen van de burgers voldoen.', 'Ik doe altijd mijn best om mensen zo vriendelijk mogelijk te helpen, zo goed mogelijk te helpen. Maar door het gemis van werkafspraken kan dit niet altijd.' en 'De burger is altijd de klant en de klant is koning zolang ze mij behandelen zoals ik hun behandel. Mijn uitgangspositie is altijd dat problemen er zijn om op te lossen. Alles is op te lossen. Ik wil in alle gevallen handschuddend naar buiten kunnen gaan.' Alle drie de respondenten hebben een persoonlijk streven.

Respondent zestien gaf tijdens het interview aan geïrriteerd te zijn over de organisatie van de afdeling. Deze respondent is ontevreden over het verloop van zaken binnen de afdeling en het feit dat er geen concrete werkafspraken worden gemaakt. Door het gemis van werkafspraken is er volgens respondent zestien sprake van een onnodig hoge werkdruk, waardoor de respondent erg veel last heeft van stress.

6.6.3. Organisatie

Stelt de organisatie regels in het contact dat de respondent heeft en is er sprake van een spanningsveld?

Respondent vijftien gaf aan dat een regel in het contact is dat je klantvriendelijk bent. De respondent raakte wat geïrriteerd toen er werd door gevraagd naar regels wat betreft het contact en gaf aan al een lange tijd bij de gemeente te werken en dat het vanzelf gaat. Respondent vijftien was niet op de hoogte van regels die opgesteld zijn door de organisatie. Wel geeft de wet strakke lijnen aan in termijnen van verwerking van de aanvraag. Dit geeft volgens respondent vijftien ook een spanningsveld tussen de respondent zelf en de burger. Dit komt doordat het soms zestien weken duurt voordat een aanvraag wordt afgedaan. Dit is een lange periode waardoor de burger ook geïrriteerd raakt.

Respondent zestien gaf aan dat het contact met de burger altijd prettig verloopt. Er zijn volgens deze respondent wel regels in het contact, maar geeft aan dat deze regels verwateren door dat ze één keer worden gezegd en daarna niet meer worden herhaald. Daarna gaf de respondent

aan wel eigen regels te hebben, zoals vriendelijk blijven. Ook gaf respondent zestien aan niet te willen dat de organisatie bepaalt hoe er met de burger omgegaan moet worden. Maar de respondent vindt het wel belangrijk dat er andere regels worden afgesproken, zoals werken op afspraak.

Respondent zeventien gaf aan toen er werd gevraagd naar regels in het contact: 'Je bent toch de ambtenaar en een ambtenaar hoort zich te gedragen als ambtenaar.' De respondent vertelde hierna dat je als ambtenaar integer hoort te zijn. 'Met goed fatsoen met mensen om gaan. Ik behandel de mensen gelijk zoals ze met mij doen.' Respondent zeventien vertelde dat je goed moet weten hoe je met mensen moet omgaan en hoe je moet communiceren. Ook deze respondent gaf aan dat er bereikbaarheidsregels zijn: 'De regels zoals bereikbaarheid pas je zo automatisch toe dat je niet eens meer stil staat dat het regels zijn.' Respondent zeventien gaf aan dat er binnen de sectie goed gecommuniceerd wordt over wat de organisatie verwacht in de relatie tot de burger. Deze uitspraak is vreemd, omdat de respondent geen regels kon benoemen. Regels opleggen, werkt niet volgens respondent zeventien.

6.6.4. Kwaliteit van dienstverlening

Wat verstaat de respondent onder kwaliteit van dienstverlening, weet de respondent wat de gemeente verwacht wat betreft de kwaliteit van dienstverlening en is er sprake van een spanningsveld?

Geen van de respondenten had een idee wat de gemeente onder kwaliteit van dienstverlening verstaat. Respondent vijftien verstaat zelf onder kwaliteit van dienstverlening: 'In een zo snel mogelijke tijd toch iets goeds afleveren.' Respondent zestien gaf aan te weten dat de gemeente er mee bezig is, maar heeft geen zin om zich er in te verdiepen omdat de respondent zo teleurgesteld is in de organisatie. Respondent zeventien gaf aan dat de gemeente een hele tussenlaag heeft, die volgens de respondent niets bijdraagt aan de dienstverlening, maar wel bedenkt hoe de dienstverlening behoort te zijn. Terwijl het volgens respondent zeventien beter is om werknemers die in direct contact staan met de burger bij deze plannen te betrekken. 'Waarom wordt er niet veel meer gecommuniceerd over bepaalde zaken.' 'Soms hoor je dat je op een bepaalde manier moet gaan werken en dan past dit uiteindelijk niet binnen de werkzaamheden.'

Respondent zestien sprak over een ander spanningsveld. Wat de respondent heeft gehoord is dat als iets je dwars zit of als je klachten hebt je dit aan je sectiehoofd moet doorgeven. Respondent zestien heeft dit gedaan in een e-mail maar heeft daar geen reactie op gekregen. Respondent zestien gaf aan dat er een afspraak is gemaakt om werkafspraken op papier te zetten, maar deze afspraak ging niet door en er werd geen nieuwe afspraak gemaakt. 'Wanneer het intern goed verloopt dan kan je de burger beter helpen omdat je daar dan de ruimte voor hebt.'

Respondent vijftien is ook niet zo tevreden over de interne organisatie en gaf aan dat er ook een spanningsveld is. Het spanningsveld zit volgens deze respondent in het feit dat de respondent

het eindproduct levert en het voortraject niet goed gestroomlijnd verloopt en door vertragingen in het voortraject kan de respondent niet altijd kwaliteit leveren.

6.6.5. Conclusie

Wat opviel tijdens de interviews is dat het rommelt in de interne organisatie van de afdeling. En dit heeft op één respondent veel invloed. Als ik het goed heb begrepen is de werkdruk voor twee respondenten erg hoog. Dit komt vooral doordat zij de laatste schakel zijn in het traject en mensen die eerder in het traject zitten vertraging veroorzaken, waardoor op het eind veel werkdruk ontstaat wat komt door het gemis van werkafspraken. Omdat het rommelt binnen de sectie was het moeilijk om deze twee respondenten over de gevraagde onderwerpen te laten praten. Elke keer werd er toch weer terug gegrepen naar hun onvrede of werden er erg korte antwoorden gegeven. Wat daarnaast opvallend was, was dat één van de respondenten juist erg positief sprak over de sectie en de interne organisatie. Deze persoon zit in het voortraject en heeft schijnbaar geen idee dat iemand in de laatste schakel ontevreden is.

Mijn indruk van de relatie met de burger is dat deze bestaat uit korte contacten en vooral ontstaat uit een vraag van de burger. De respondenten nemen zowel de rol van dienstverlener als regeltoepasser en handhaver. De dienstverlener is degene die de vraag beantwoordt en de burger het bestemmingsplan laat in zien en de regeltoepasser en handhaver is degene die een aanvraag goed- of afkeurt.

6.7. Hoofdconclusie

Deze hoofdconclusie bevat een matrix waarin per afdeling de belangrijkste conclusies getrokken worden en een matrix waar de zeventien respondenten in opgenomen zijn.

6.7.1. Matrix afdelingen

Afdeling	Rol	Hoofddoelgroep	Verloop contact	Aard relatie	Product/ Dienst	Spanningsveld organisatie	Kwaliteit van dienstverlening
Sociale Zaken	Dienstverlener en Regeltoepasser en Handhaver	Uitkeringsgerechtigde	Via een traject	Persoonlijk	Geld en zorg	Uitstroom	Eén gouden regel is niet mogelijk
Economische Zaken	Dienstverlener en Ontwikkelaar	Ondernemers	Vraag - Antwoord	Professioneel	Informatie	Gemis professionaliteit	Op de ontvanger gericht en professioneel
Publiekszaken	Dienstverlener	Gehele gemeente	Vraag-Antwoord, verlenen van een dienst en/of product	Persoonlijk	Algemene producten en diensten	De klant is koning	De klant is koning tot een bepaalde grens
Ruimtelijke Ordening	Dienstverlener en Regeltoepasser en Handhaver	Burgers die een bouwaanvraag hebben gedaan	Vraag-Antwoord	Indirect	Bouwaanvraag	Werkdruk	Niet optimaal omdat het intern rommelt
Wijkbeheer	Dienstverlener	Gehele gemeente/ of wijk	Klacht-oplossing	Persoonlijk	Oplossing	Aangesproken worden voor fouten van anderen	Goed bereikbaar zijn en burger centraal stellen ook intern

De matrix is ingedeeld in 8 kolommen. De eerste kolom bestaat uit de afdelingen die mee gewerkt hebben aan het onderzoek. De afdelingen Sociale Zaken, Economische Zaken, Publiekszaken, Ruimtelijke Ordening en Wijkbeheer. De andere kolommen hebben als onderwerp de rol van de afdeling, de hoofddoelgroep, het verloop van het contact, de aard van de relatie, de product en/of dienst wat geleverd wordt, een spanningsveld en het onderwerp kwaliteit van dienstverlening. Deze verschillende onderwerpen geven een beeld van de afdeling, de relatie met de burger en wat er onder kwaliteit van dienstverlening verstaan wordt. Per afdeling is in de matrix kort aangegeven wat er uit het onderzoek is gekomen. In deze paragraaf zullen deze korte uitspraken kort worden toegelicht.

6.7.1.1. Rol

De conclusie die getrokken kan worden uit de matrix is dat elke afdeling de rol van dienstverlener aanneemt in zijn relatie met de burger. De afdeling Publiekszaken en Wijkbeheer nemen zelfs alleen deze rol aan. De andere drie afdelingen verschuiven van de rol dienstverlener naar een andere rol. Deze verschuiving vindt plaats door veranderende verwachtingen. Maar in het geval van regeltoepasser en handhaver moet de burger zich in de relatie aan regels houden en deze kan de ambtenaar niet afdwingen in de rol van dienstverlener maar wel in de rol van regeltoepasser en handhaver. De afdeling Economische Zaken stelt zijn doelgroep centraal bij het maken van het beleid en heeft naast de rol van dienstverlener ook de rol van ontwikkelaar.

6.7.1.2. Hoofddoelgroep

In het geval van de hoofddoelgroep hebben de afdelingen Publiekszaken en Wijkbeheer een overeenkomst. Beide afdelingen hebben namelijk de gehele gemeente als hoofddoelgroep. In het geval van publiekszaken levert deze afdeling algemene diensten en producten waar alle inwoners van de gemeente gebruik van kunnen maken. De afdeling Wijkbeheer krijgt veel te maken met klachten die uit de gehele gemeente komen. Daarnaast is er ook contact met de bewoners uit verschillende wijken van de gemeente.

De andere drie afdelingen hebben een afgebakende hoofddoelgroep. De afdeling Sociale Zaken heeft de hoofddoelgroep uitkeringsgerechtigden. Deze afdeling verstrekt de bijstandsuitkering voor de inwoners van de gemeente. Burgers die deze uitkering aanvragen en krijgen zijn uitkeringsgerechtigden. De afdeling Economische Zaken richt zich op de ondernemer. De ondernemers van de gemeente Vlaardingen zoeken contact met de afdeling voor antwoord op vragen en de afdeling zoekt contact met de ondernemers om deze zo goed mogelijk van dienst te kunnen zijn. De afdeling Ruimtelijke Ordening heeft eigenlijk ook de gehele gemeente als doelgroep maar naar aanleiding van de interviews kan deze doelgroep gespecificeerd worden naar de burger die een bouwaanvraag doet of heeft gedaan. Naar aanleiding van de aanvraag komt het meeste contact voort tussen de medewerker van de afdeling Ruimtelijke Ordening en de burger.

6.7.1.3. Verloop contact

Bij drie van de vijf afdelingen is het verloop van het contact tussen ambtenaar en burger te typeren als een vraag-antwoord relatie. De burger stelt een vraag en vanuit de gemeente wordt antwoord gegeven op deze vraag. In het geval van de afdeling Publiekszaken wordt naast het geven van een antwoord ook algemene diensten en producten geleverd. Het verloop van het contact tussen sociale zaken en de burger is te typeren als een contact dat verloopt via een traject. De organisatie heeft een vast traject opgesteld die uit stappen bestaat welke de consulent in zijn contact met de uitkeringsgerechtigde moet doorlopen. Het doel van dit traject is dat het een product oplevert. De afdeling wijkbeheer krijgt in plaats van een vraag over het algemeen een klacht van de burger. Een klacht wordt bij één van de medewerkers van wijkbeheer neergelegd en deze wordt opgelost. De drie geïnterviewde gaan ieder op hun eigen manier om met de afhandeling van klachten, waardoor het verloop van het contact uiteindelijk ook verschilt. Dat geldt uiteraard ook voor de andere afdelingen. Iedere medewerker vult het contact zelf in, maar in grote lijnen is het begin en de uitkomst van het contact tussen de medewerkers van één afdeling het zelfde.

6.7.1.4. Aard relatie

Het is moeilijk om de aard van de relatie tussen medewerkers van één afdeling en de burger in één of twee woorden samen te vatten. De reden hiervoor is dat er weinig regels zijn binnen de organisatie wat betreft het verloop van het contact, waardoor er ook geen uniformiteit is in de relatie tussen ambtenaar en burger. Door het gemis aan regels vullen de medewerkers de relatie in naar eigen professionaliteit en ervaring. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat er bij sommige afdelingen sprake is van willekeur, maar ook het verschil in werkzaamheden, in hoeverre iemand betrokken is en het persoonlijk streven of doel van de werknemer in de relatie maken de relaties onderling verschillend.

Wat wel over de relatie tussen de ambtenaar en burger gezegd kan worden, is dat de afdelingen Wijkbeheer, Publiekszaken en Sociale Zaken over het algemeen een persoonlijke relatie hebben. In het geval van Wijkbeheer hebben de geïnterviewde een persoonlijk contact doordat er over het algemeen sprake is van een direct contact, de burger persoonlijk wordt aangeschreven en er soms meerdere malen contact is met dezelfde persoon. De medewerkers van de afdeling publiekszaken hebben zeker bij de balies een persoonlijk en direct contact met de burger. Buiten deze balies is er veelal sprake van een indirect contact maar dit vind over het algemeen over de telefoon plaats wat het contact weer persoonlijker maakt. Consulente van de afdeling Sociale Zaken hebben ieder hun eigen caseload van uitkeringsgerechtigden. De uitkeringsgerechtigde heeft hierdoor een vaste contactpersoon bij de afdeling. Het contact tussen de uitkeringsgerechtigde en de consulent vindt plaats via de telefoon of in de spreekkamer.

De afdeling Economische Zaken streeft naar een professionele relatie met de doelgroep. De reden hiervoor is dat de ondernemer zich professioneel opstelt en dit ook verlangt van de medewerker van Economische zaken. Omdat de medewerkers de ondernemer zo goed mogelijk ten dienste willen staan proberen zij dan ook deze professionele houding aan te nemen. Het is voor de medewerkers van Economische Zaken soms moeilijk om deze professionele houding aan te nemen omdat de rest van de gemeente, dit volgens de geïnterviewde, onvoldoende een professionele houding aanneemt, ze niet over de goede middelen beschikken zoals een relatiebeheersysteem en er weinig tot geen regels zijn in het contact.

De relatie tussen de medewerkers van Ruimtelijke Ordening en de burger is moeilijk te typeren. De medewerkers die zijn geïnterviewd hebben veelal telefonisch contact met de burger, maar daarnaast vind er ook persoonlijk contact plaats. Ondanks dat er sprake is van persoonlijk contact wil ik de relatie niet zo typeren. De respondenten sprake namelijk erg onpersoonlijk over het contact. Ze gaven mij het gevoel van een routineklus, vandaar dat ik de relatie tussen de medewerkers van Ruimtelijke Ordening en de burger wil typeren als 'onpersoonlijk'.

6.7.1.5. Product / dienst

Elke afdeling levert een ander product of dienst aan de burger. De afdeling Publiekszaken levert algemene producten en diensten aan de burger zoals een paspoort, een uittreksel van het geboorteregister, het rijbewijs enzovoort. Sociale Zaken levert iets heel anders, namelijk een uitkering en een stukje zorgverlening. De consultants van de afdeling Sociale Zaken gaven aan dat de belangrijkste drijfveer van de burger om contact te zoeken met de consultant voort komt uit de vraag om geld. Naast het verstrekken van de uitkering biedt de consultant ook een stukje zorgverlening zoals het oplossen van een huurachterstand.

De afdeling Economische Zaken biedt informatie aan zijn doelgroep. Deze dienst komt voort uit de vraag-antwoord relatie die medewerkers van deze afdeling hebben met de doelgroep ondernemer. De medewerkers van Sociale Zaken informeren de doelgroep over een bepaald onderwerp naar aanleiding van een vraag. Ook de afdeling Ruimtelijke Ordening verleent informatie maar het uiteindelijke product van deze afdeling is het wel of niet toekennen van een bouwaanvraag. De bouwaanvraag is ook het uiteindelijke product of dienst die de afdeling levert aan de burger, maar tijdens het traject van dienstverlening levert de afdeling ook informatie over het verloop van de aanvraag.

Wijkbeheer biedt heel wat anders aan de burger. Namelijk een oplossing naar aanleiding van een klacht. Eén van de geïnterviewde van de afdeling Wijkbeheer noemde dit 'oplossinggericht bezig zijn'.

De producten en diensten die opgenomen zijn in de matrix zijn de producten en diensten waarover de geïnterviewde los van elkaar over spraken tijdens de interviews. In de meeste gevallen leveren de geïnterviewde persoonlijk nog andere diensten.

6.7.1.6. Spanningsveld organisatie

In hoofdstuk zes is al uitgebreid stil gestaan bij de verschillende spanningsvelden in iedere afdeling. Elke afdeling heeft één dominant spanningsveld of factor.

De afdeling Sociale Zaken is ingericht naar de tijd dat een uitkeringsgerechtigde uit kan stromen. De organisatie streeft naar een snelle uitstroom om de kosten te drukken en de consulent streeft naar een langdurige uitstroom om dit beter is voor de cliënt. Deze twee uitgangspunten botsen waardoor er een spanningsveld ontstaat.

De afdeling Economische Zaken mist zoals al eerder gezegd professionaliteit in de gemeente. Dit wil niet gelijk zeggen dat de gemeente niet professioneel is maar de doelgroep van Economische Zaken verwacht een professionele houding en de medewerkers van afdeling Economische Zaken missen deze binnen de organisatie. Dit geeft niet echt een spanningsveld tussen de afdeling en de organisatie omdat de afdeling de organisatie beschouwd als een extern contact. Maar het gemis aan regels en middelen om een professionele houding aan te nemen geeft wel een spanningsveld.

Bij Publiekszaken gaven de medewerkers aan dat de regel 'klant is koning' zijn grenzen moet hebben. De organisatie overschrijdt de grenzen die de medewerkers graag zouden willen zien. Zoals het weigeren van burgers die 5 minuten voor sluitingstijd nog met een uitgebreide vraag komen. De organisatie wilt dat deze burgers geholpen worden maar de medewerkers gaven aan dit niet te willen, zij vinden dat de burgers zich aan de regels moeten houden. In de praktijk betekent dit dat medewerkers een burger weigeren en de leidinggevende dit terug draait, hierdoor voelt een medewerker zich gepasseerd terwijl deze zich aan de regels van de openingstijden hebben gehouden. Dit geeft dus een spanning tussen de leidinggevende en de medewerkers van de afdeling.

Ook in het geval van de afdeling Ruimtelijke Ordening is er sprake van een spanningsveld op afdelingsniveau. Twee van de geïnterviewde gaven aan last te hebben van werkdruk. Deze werkdruk ontstaat doordat er eerder in het traject van de bouwvergunning vertraging opgelopen wordt. Bouwaanvragen moeten binnen een bepaalde termijn goed- of afgekeurd worden, door vertragingen komen medewerkers op het einde van het traject in problemen om de aanvraag nog binnen de wettelijk vastgestelde tijd goed te beoordelen. De werkdruk geeft spanning voor de medewerkers. Maar naast deze werkdruk wordt de spanning nog verder opgevoerd door het gemis van goede werkafspraken om bijvoorbeeld vertragingen te voorkomen en het werk te verlichten. Dit geeft een spanningsveld binnen de afdeling tussen de leidinggevende en degene aan het einde van het traject, maar ook tussen de medewerkers aan het einde van het traject en de medewerkers eerder in het traject.

In het geval van wijkbeheer was het moeilijk om een spanningsveld vast te stellen waar alle drie de geïnterviewde last van hebben. Alle drie de geïnterviewde hebben te maken met klachten van burgers. De geïnterviewde bedenken de oplossing voor een klacht maar moeten in de uitvoering van de klachten in sommige gevallen aan andere overlaten. Dit betekent dat de medewerkers

van Wijkbeheer een afspraak maakt met de burger en los daarvan met iemand anders van bijvoorbeeld de gemeente. Als degene van de gemeente zijn afspraak niet na komt dan wordt de medewerkers van wijkbeheer daarop door de burger aangesproken. Dit geeft dan een spanningsveld tussen de burger en de medewerker van wijkbeheer, maar ook tussen de medewerker van wijkbeheer en zijn of haar collega van de gemeente.

6.7.1.7. Kwaliteit van dienstverlening

De medewerkers van sociale zaken geven ieder op hun eigen manier invulling aan hun relatie met de burger. Eén van de geïnterviewde gaf aan toen er werd gevraagd naar de kwaliteit van dienstverlening dat 'het niet mogelijk is om één gouden regel te hebben'. Gezien de verschillende relaties sluit ik mij bij deze uitspraak aan.

Economische Zaken staat de ondernemers van de gemeente Vlaardingen het liefst voor 100% ten dienste. De dienstverlening van de medewerkers van Economische Zaken is gericht op de ontvanger en is zoveel mogelijk professioneel omdat de ontvanger dit verwacht.

In het geval van kwaliteit van dienstverlening staat bij de afdeling Publiekszaken het zelfde centraal als de reden van het spanningsveld. Namelijk de regel dat de klant koning is. Wat betreft de kwaliteit van dienstverlening gaven de geïnterviewde aan dat deze dienstverlening grenzen heeft. 'De klant is koning tot een bepaalde grens'.

Gezien het rommelt in de afdeling Ruimtelijke Ordening en vooral bij de medewerkers die aan het einde van het traject zitten kan gezegd worden dat de dienstverlening niet optimaal is. Uiteindelijk is het belangrijk dat het intern goed verloopt om extern een goede dienstverlening te kunnen geven.

Een geïnterviewde van de afdeling wijkbeheer gaf ook aan dat het intern goed moet verlopen om extern een goede dienstverlening te kunnen geven. Dit was met de gedachte dat er intern een cultuur is van 'zo doen wij dat nu eenmaal'. Dit werd door verschillende geïnterviewde van verschillende afdelingen aangegeven. In het geval van zo'n cultuur staat de burger intern niet centraal en voor een goede kwaliteit van dienstverlening is dat wel van belang. De geïnterviewde van de afdeling wijkbeheer verstonden onder kwaliteit van dienstverlening ook het goed bereikbaar zijn van de organisatie door de burger.

Wat opvallend was bij alle afdelingen was dat geen van de geïnterviewden kon vertellen wat de gemeente verstaat onder kwaliteit van dienstverlening. Er is niet gesproken over de 'logica van de burger'. Alleen Economische Zaken gaf aan de ondernemer centraal te zetten, maar dit was vanuit eigen perspectief en niet de visie van de gemeente. Gezien geen van de geïnterviewden weet wat de organisatie verstaat onder kwaliteit van dienstverlening. Kan ik me niet van de indruk onttrekken dat de kwaliteit ook niet uitgevoerd wordt naar de visie van de gemeente. De afdeling Publiekszaken is misschien opgedeeld in een back- en frontoffice en deze afdeling is dus naar de visie van de gemeente ingericht. Maar als de visie daar op houdt en dat blijkt wel als de medewerkers grenzen willen in de dienstverlening, dan kan er niet anders geconcludeerd worden

dat de burger niet in het hele traject van dienstverlening centraal staat naar de visie van de gemeente. Naar mijn mening komt dit door het gemis van regels. Nu verschillen de relaties door verschillende oorzaken zoals eigen professionaliteit, ervaring, willekeur enzovoort en hiervoor zou geen ruimte zijn als de organisatie daarin voldoende raakvlak zou bieden. Ook werkt de interne cultuur de visie over kwaliteit van dienstverlening sterk tegen. Als intern de burger niet centraal staat dan wordt het moeilijk om deze extern wel centraal te stellen.

6.7.2. Matrix respondentent

Respondenten	Rol	Professionele stijl	Soort product of dienst	Relatie en regels vanuit de organisatie	Soort doelgroep, soort werk en werkdruk	Beleidsvrijheid en willekeur	Kwaliteit van dienstverlening volgens de respondent
Respondent 1	Dienstverlener	Persoonlijk, informeel, oplossingsgericht	Geld en zorg	Wet Werk en bijstand, procedures vanuit de organisatie en eigen ervaring en professionaliteit	Uitkeringsgerechtigde/ zorgverlening, verstrekken uitkering, informeren over uitkering tijdens telefonisch spreekuur en afspraken/ de respondent sprak niet over werkdruk	Sprak niet over beleidsvrijheid en willekeur	Geen snelle uitstroom maar langdurige uitstroom omdat dit beter is voor de cliënt
Respondent 2	Dienstverlener en Regeltoepasser en handhaver	Persoonlijk, formeel	Geld en zorg	Wet Werk en Bijstand, geen regels vanuit de organisatie, eigen ervaring en professionaliteit	Uitkeringsgerechtigde/ zorgverlening, verstrekken uitkering, informeren over uitkering tijdens telefonisch spreekuur en afspraken, poortwachter/ door zieken sprake van werkdruk	Door het gemis aan regels is er ruimte voor beleidsvrijheid en willekeur.	Wel meer uitstroom, maar geen snelle uitstroom het moet een verbetering zijn voor de cliënt
Respondent 3	Dienstverlener	Persoonlijk binnen bepaalde grenzen, informeel	Geld en zorg	Wet Werk en Bijstand, geen regels vanuit de organisatie maar wel regels opgesteld door de Rijksaccountant, eigen ervaring en professionaliteit	Uitkeringsgerechtigde/ zorgverlening, verstrekken uitkering, informeren over uitkering tijdens telefonisch spreekuur en afspraken/ door regels vanuit het Rijk sprake van werkdruk	Sprak niet over beleidsvrijheid en willekeur	Het Rijk houdt volgens deze respondent te weinig rekening met de werkdruk van de consultants. De regelgeving vanuit het Rijk geeft extra druk op de consultants wat nadelig kan zijn voor het contact, in de zin dat er te weinig tijd is om iemand goed te helpen.

Respondent 4	Dienstverlener en Regeltoepasser en handhaver	Zakelijk, formeel	Geld en zorg	Wet Werk en Bijstand, klant behandelen zoals je zelf behandelt wilt worden, gaf aan dat er regels zijn vanuit de organisatie zoals het netjes behandelen van een cliënt	Uitkerings-gerechtigde/ zorgverlening, verstrekken uitkering, informeren over uitkering tijdens telefonisch spreekuur en afspraken/ sprak niet over werkdruk	Sprak niet over beleidsvrijheid en willekeur	Respondent vier gaf niet aan wat hij verstaat onder kwaliteit van dienstverlening en had ook geen suggesties om deze te verbeteren
Respondent 5	Dienstverlener en ontwikkelaar	Professioneel, zowel informeel als formeel	Informatie; er belt iemand met een vraag en de respondent geeft daarop een antwoord	Bereikbaarheids regels, specifiek sprak de respondent over de beantwoording van brieven	Verschillende partijen, zoals bedrijven maar ook andere gemeenten, de gemeente wordt ook als doelgroep beschouwd/ het verstrekken van informatie via telefoon en e-mail en soms persoonlijk/ sprak niet over werkdruk	Door het gebrek aan regels en verschillende omstandigheden is persoonlijke interpretatie belangrijk dit kan leiden tot willekeur	Dat je doet wat je belooft.
Respondent 6	Dienstverlener	Professioneel, zowel informeel als formeel	Informatie; er belt iemand met een vraag en de respondent geeft daarop een antwoord	Regels wat betreft geheimhouding, integriteitbeleid en bereikbaarheidsregels	Ondernemers en de gemeente/ Het verstrekken van informatie via telefoon en e-mail en werkt mee aan projecten/ sprak niet over werkdruk	Sprak niet over willekeur of beleidsvrijheid	Goede bereikbaarheidsafspraken en goed en op tijd informeren van burgers.
Respondent 7	Dienstverlener en ontwikkelaar	Professioneel, zowel informeel als formeel	Informatie; er belt iemand met een vraag en de respondent geeft daarop een antwoord	Gaf aan dat er geen regels zijn vanuit de organisatie	Ondernemers en de gemeente/ Het verstrekken van informatie via telefoon en e-mail/ sprak niet over werkdruk	Sprak niet over willekeur of beleidsvrijheid	Meer burgerparticipatie.

Respondent 8	Dienstverlener	Persoonlijk, formeel,	Informatie, zoals burgers die informeren naar gevonden voorwerpen	Gaf aan dat er regels zijn in het contact zoals regels over respect en vaste protocollen en daarnaast ook de wet.	Gehele gemeente/ verstrekken van informatie aan de balie/ sprak niet over werkdruk	Sprak niet over willekeur of beleidsvrijheid	De burger ten dienste staan en dit zo breed mogelijk
Respondent 9	Dienstverlener	Persoonlijk, informeel	Algemene producten zoals paspoort, aangifte geboorte enzovoort	De wet biedt grenzen in het contact. De respondent gaf aan dat er regels zijn in het contact maar kon deze niet benoemen.	Gehele gemeente/ Verstrekken van algemene producten en diensten via balie/ gaf aan dat er steeds meer taken worden toegevoegd waardoor er werkdruk ontstaat	Gaf aan dat er niet van de wet afgeweken kan worden maar wel van procedures. Als het contact goed is dan gebeurt dit ook.	De klant zo goed mogelijk informeren.
Respondent 10	Dienstverlener	Persoonlijk, formeel	Algemene producten zoals paspoort, aangifte geboorte enzovoort	Deze respondent gaf aan dat er regels zijn in het contact zoals dat een klant zich moet legitimeren, als iemand onbeschoft is deze persoon niet verder geholpen hoeft te worden.	Gehele gemeente/ Verstrekken van algemene producten en diensten via balie/ gaf aan dat er sprake is van werkdruk	Gaf aan dat het systeem het mogelijk maakt dat de respondent zelf kiest wat voor werkzaamheden deze uitvoert. Daarnaast had respondent een aantal persoonlijke regels in het contact.	Dat elke klant voor 90% tevreden weg gaat, dat elke klant zich gehoord voelt, dat alle gegevens die de klanten afgeven goed verwerkt worden en in vertrouwen, dat een klant er op kan rekenen dat hij fatsoenlijk behandeld wordt en dat de medewerker fatsoenlijk behandeld wordt.
Respondent 11	Dienstverlener	Persoonlijk, formeel	Informatie	Vanuit de gemeente is aangegeven dat iemand netjes en beleefd ten woord gestaan	Gehele gemeente/ verstrekken van informatie via de telefoon/ sprak niet over werkdruk	Sprak niet over willekeur of beleidsvrijheid	Zo goed mogelijk bereikbaar zijn onder één nummer

				moet worden en dat er duidelijk antwoord op vragen gegeven moet worden.			
Respondent 12	Dienstverlener	Indirect, informeel	Antwoord oplossing op een klacht	Gebruikershandleiding over hoe een klacht afgehandeld moet worden Naast deze handleiding is er niet beschreven hoe er met burgers omgegaan moet worden.	Gehele gemeente/ verstrekken van een antwoord per brief/ sprak niet over werkdruk	Sprak niet over willekeur of beleidsvrijheid	Goed bereikbaar zijn en uniformiteit in het geven van antwoorden.
Respondent 13	Dienstverlener	Persoonlijk, formeel	Antwoord en oplossing op een klacht	Geen regels vanuit de organisatie, maar gaf wel aan persoonlijke regels te hebben.	Gehele gemeente/ verstrekken van een antwoord en oplossing zowel persoonlijk als indirect/ sprak niet over werkdruk	Sprak niet over willekeur of beleidsvrijheid	Als burgers iets moeten doen of ergens om vragen moet de gemeente ze snel helpen.
Respondent 14	Dienstverlener	Persoonlijk, informeel	Antwoord en oplossing op een klacht en schakel tussen gemeente en burger	Bereikbaarheids regels, maar voor de rest kon de respondent geen regels noemen. Daarnaast sprak deze respondent ook over uitgangspunten, zoals het serieus nemen van de burger.	Eén wijk van de gemeente/ contact met burgers die wonen in de betreffende wijk en met organisaties die actief zijn in de wijk of iets kunnen betekenen voor de wijk, oplossingen zoeken voor klachten en andere problemen die in de wijk spelen / sprak niet over werkdruk	Sprak niet over willekeur of beleidsvrijheid	Intern gemaakt beleid moet aansluiten op de situatie extern.

Respondent 15	Dienstverlener	Onpersoonlijk, formeel	Informatie, bouwaanvraag	Kon geen regels noemen die opgesteld zijn door de organisatie. Gaf wel aan dat er regels worden gegeven vanuit de wetgeving.	Gehele gemeente/ het laten inzien van een bestemmingsplan, vragen beantwoorden over een bouwaanvraag en het afhandelen van de bouwaanvraag/ gaf aan last van werkdruk te hebben door vertraging eerder in het traject	Sprak niet over willekeur of beleidsvrijheid	Deze respondent verstaat onder kwaliteit van dienstverlening dat iets zo snel mogelijk wordt behandeld maar wel met een positief resultaat.
Respondent 16	Dienstverlener	Onpersoonlijk, informeel	Informatie, bouwaanvraag	Er zijn volgens de respondent regels opgesteld wat betreft het contact maar kan deze niet benoemen omdat ze niet worden herhaald en verwateren.	Gehele gemeente/ het laten inzien van een bestemmingsplan, vragen beantwoorden over een bouwaanvraag en het afhandelen van de bouwaanvraag/ gaf aan last van werkdruk te hebben door vertraging eerder in het traject	Sprak niet over willekeur of beleidsvrijheid	Deze respondent gaf aan te weten dat de gemeente er mee bezig is maar heeft geen zin om zich er in te verdiepen omdat de respondent teleurgesteld is in de interne organisatie.
Respondent 17	Dienstverlener en regeltoepasser en handhaver	Persoonlijk, informeel en direct	Informatie	Kon geen regels noemen die opgesteld zijn door de organisatie.	Eén wijk van de gemeente/ het controleren van bouwaanvragen, vragen beantwoorden over een bouwaanvraag en het traject en in de wijk controleren of de burger zich aan de regels houdt/ Sprak niet over werkdruk	Sprak niet over willekeur of beleidsvrijheid	Respondent zeventien vind kwaliteit van dienstverlening dat beleid en praktijk op elkaar aansluiten.

6.7.2.1. Rol

In paragraaf 6.7.1.1. zijn de verschillende rollen die de respondenten innemen besproken. Opvallend in deze matrix is dat een aantal respondenten die werkzaam zijn in dezelfde afdeling soms meerdere rollen aannemen in de relatie met de burger dan hun collega's. Respondenten één, twee, drie en vier zijn bijvoorbeeld alle vier werkzaam als consulent bij de afdeling Sociale Zaken. Respondenten twee en vier nemen naast de rol van dienstverlener ook de rol van regeltoepasser en handhaver aan. Waarschijnlijk nemen respondenten één en drie in sommige gevallen ook de rol van regeltoepasser en handhaver aan maar dit kwam niet naar voren in de interviews. Terwijl van respondenten twee en vier wel sterk in de interviews naar voren kwam dat zij de rol van regeltoepasser en handhaver aannemen. Ook in het geval van de afdeling wijkbeheer gaf één respondent niet de indruk de rol van ontwikkelaar op zich te nemen in de relatie met de burger. De andere twee respondenten gaven deze indruk wel, daarom balanceren zij in de matrix tussen de rol van dienstverlener en ontwikkelaar. Respondent zeventien die werkzaam is in de afdeling Ruimtelijke Ordening neemt in tegenstelling tot zijn collega's naast de rol van dienstverlener ook de rol van regeltoepasser en handhaver aan. Deze respondent controleert de burger in de gemeente op de naleving van bouw aanvragen.

De conclusie die getrokken kan worden is dat binnen één afdeling, tussen medewerkers met dezelfde functie verschillende rollen aangenomen worden. Dit kan verschillende oorzaken hebben en deze worden in de rest van de matrix besproken.

6.7.2.2. Professionele stijl

Iedereen is verschillend en dit is uiteraard ook het geval in de uitvoering van werk. Zo waren drie van de vier consulenten die geïnterviewd zijn persoonlijk richting hun doelgroep en één juist zakelijk. De reden dat deze verschillen er zijn komt door de persoonlijke stijl van de persoon in kwestie. De consulent die een zakelijke instelling heeft richting de uitkeringsgerechtigde gaf aan de cliënt te behandelen hoe hij zelf ook behandeld zou willen worden. Dit geldt ook voor veel andere respondenten die geïnterviewd zijn, eigenlijk iedere respondent gaf aan een persoonlijk streven te hebben in het contact. Naast het feit dat elke medewerker de relatie of het contact benaderd op zijn of haar persoonlijke manier gaven de respondenten ook aan dat ze door het gebrek aan regels terug vallen op professionaliteit en ervaring. De organisatie biedt volgens de meeste respondenten geen regels in het contact. In een aantal gevallen zijn regels nodig om de medewerker grenzen te bieden om bijvoorbeeld willekeur tegen te gaan. Omdat deze regels er niet zijn maakt de medewerker zelf de grenzen door gebruik te maken van eigen ervaring en professionaliteit.

6.7.2.3. Soort product of dienst

Een paragraaf 6.7.1.5. is besproken wat onder de verschillende producten en diensten verstaan kan worden. Wat opvallend is in deze matrix is dat respondenten van dezelfde afdeling verschillende soorten en diensten aanbieden. De respondenten acht, negen, tien en elf zijn bijvoorbeeld werkzaam in dezelfde afdeling. Respondenten negen en tien leveren dezelfde product en dienst en de andere twee respondenten leveren ook dezelfde dienst, maar op een andere manier. Wat niet zichtbaar is in de matrix maar wel aanwezig is in de praktijk is dat aan producten en/of diensten in sommige gevallen een verwachting wat betreft gedrag hangt. Dit kan een relatie ook laten verschillen. En daarnaast is er voor bepaalde diensten en/of producten meerdere contactmomenten nodig. Als een paspoort wordt afgehaald is er vaak sprake van een eenmalig en kort contactmoment terwijl een uitkeringsgerechtigde in bepaalde gevallen elke week contact heeft met de consulent. De hoeveelheid contactmomenten wat voort komt uit een product en/of dienst kan een verschil in relaties ter weeg brengen.

6.7.2.4. Relatie en regels vanuit de organisatie

Een opvallende conclusie is dat een groot aantal van de respondenten geen regels in het contact kon benoemen. Regels die regelmatig werd genoemd waren de bereikbaarheidsregels. Naar mijn mening komt dit doordat gecontroleerd is of deze regels worden nageleefd. Daarnaast gaven een aantal respondenten aan toen er werd gevraagd naar regels in het contact de Wet als regel te beschouwen. De relatie met de organisatie was moeilijk te achterhalen tijdens de interviews. Dit is om deze reden niet opgenomen in de matrix. Maar in de voorgaande hoofdstukken en in paragraaf 6.7.1.6. is aandacht gegeven aan spanningvelden tussen de organisatie en de medewerker. Deze spanningsvelden kunnen een nadelig effect hebben op de relatie doordat bijvoorbeeld de werkdruk stijgt. Daarnaast kan een spanningsveld ook een positief effect hebben omdat de werknemer terug valt op zijn eigen ervaring en professionaliteit en uiteindelijk is de werknemer over het algemeen de deskundige. Ook voor deze oorzaak geldt dat medewerkers van dezelfde afdeling verschillende regels benoemde. De spanningsvelden daarentegen voelde de meeste respondenten het zelfde.

6.7.2.5. Soort doelgroep, soort werk en werkdruk

Uit de matrix blijkt dat er in een aantal gevallen verschil zit in de doelgroep en soorten werk. Voor elke doelgroep geldt uiteraard dat personen die tot een doelgroep behoren ook een eigen persoonlijke inbreng hebben in de relatie. Deze persoonlijke inbreng maakt een relatie ook anders ondanks dat de persoon tot een doelgroep behoort. Ongeveer de helft van de respondenten gaf aan last te hebben van werkdruk. In het geval van deze respondenten heeft de werkdruk die ze ervaren ook gevolgen voor de relatie. Er werd regelmatig aangegeven dat de werkdruk een gevolg is van tijdgebrek waardoor er vragen van burgers blijven liggen. Ook gaven

een aantal respondenten aan dat zij als gevolg van de werkdruk te kort schieten in de dienstverlening.

6.7.2.6. Beleidvrijheid en willekeur

Over beleidsvrijheid werd niet gesproken door de respondenten. Dit betekent echter niet dat er geen sprake is van beleidsvrijheid. Het meeste beleid biedt namelijk een stukje beleidsvrijheid, zodat deze afgestemd kan worden op de individuele omstandigheden van de burger. Over willekeur werd wel door een aantal respondenten gesproken en op één na werd dit als negatief beschouwd. De respondenten gaven aan dat vooral door het gebrek aan regels er geen grenzen zijn waardoor willekeur mogelijk is. Eén respondent gaf in dit kader ook aan dat hij er soms pas later achter kwam dat er willekeur toegepast was omdat er door het gemis aan regels geen evaluaties zijn ingebouwd waardoor deze pas aan het eind plaats vind. Eén van de respondenten sprak niet negatief over willekeur maar vond het juist fijn dat de ruimte geboden werd om iets extra's voor iemand te doen. De keus om iets extra's te doen was dan vooral gebaseerd op hoe leuk het contact verlopen was of uit medelijden.

6.7.2.7. Kwaliteit van dienstverlening

Geen van de respondenten kon vertellen wat de gemeente verstaat onder kwaliteit van dienstverlening. Daarnaast hadden de respondenten wel allemaal een mening hierover. De respondenten spraken in dit kader vaak over een spanningsveld of gaven aan wat verbeterd zou kunnen worden. Wat ik persoonlijk opvallend vond is dat er op een enkeling na niets werd gezegd over bereikbaarheid toen er werd gevraagd naar kwaliteit van dienstverlening. Dit is opvallend omdat de bereikbaarheidsregels één van de weinige regels waren die de respondent kon benomen als regels in het contact. Daaruit trek ik de conclusie dat de meeste respondenten bereikbaarheid niet met kwaliteit van dienstverlening identificeren. De visies van de respondenten over kwaliteit van dienstverlening waren daarnaast vaak toegespitst op de eigen sectie of afdeling, terwijl kwaliteit van dienstverlening gemeentebreed wordt ingevoerd. Er werd geen enkele keer gesproken over een onderwerp wat te maken heeft met de één-loketgedachte of programma overheidsloket 2000.

HOOFDSTUK 7. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

7.1. Inleiding

In dit hoofdstuk zal antwoord gegeven worden op de probleemstelling en deelvragen die geformuleerd zijn in hoofdstuk één:

Probleemstelling:

Welke consequenties heeft diversiteit van relaties tussen ambtenaar en burger van de gemeente Vlaardingen voor de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening?

Deelvragen:

1. Welke relaties tussen burger en ambtenaar bestaan binnen de afdelingen Publiekszaken, Sociale Zaken, Economische Zaken, Ruimtelijke Ordening en Wijkbeheer van de gemeente Vlaardingen?
2. Wat zijn de oorzaken waardoor deze relaties verschillen?
3. Wat kan worden verstaan onder kwaliteit van dienstverlening en wat verstaat de gemeente Vlaardingen onder kwaliteit van dienstverlening?
4. Op welke wijze kan de gemeente Vlaardingen, rekening houdend met de diversiteit in relaties, kwaliteit van dienstverlening verbeteren?

In de volgende paragrafen zal worden ingegaan op de beantwoording van de deelvragen en de probleemstelling.

7.2. Deelvragen

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de deelvragen. Deze antwoorden bestaan uit de theorie van de hoofdstukken twee, drie en vier en/of uit de empirie die beschreven is in hoofdstuk zes.

7.2.1. Deelvraag één

Welke relaties tussen burger en ambtenaar bestaan binnen de afdelingen Publiekszaken, Sociale Zaken, Economische Zaken, Ruimtelijke Ordening en Wijkbeheer van de gemeente Vlaardingen?

In hoofdstuk twee zijn de verschillende relaties behandeld die voortkomen uit de rollen die de gemeente en burger innemen in het contact dat plaatsvindt. Voor de beantwoording van deze deelvraag wordt per afdeling beschreven welke rol of rollen de respondenten innemen in de relatie met de burger en welke relatie er uit deze rollen voortvloeien.

Uit de empirie blijkt dat er sprake is van drie verschillende rollen die de respondenten van de afdelingen innemen tijdens hun relatie met de burger. De afdeling **Sociale Zaken** balanceert tussen de rol van **Dienstverlener** en **Regeltoepasser** en **Handhaver**. De consulenten van

Sociale Zaken zijn dienstverlener wanneer zij de uitkeringsgerechtigde van informatie voorzien over het verloop van de uitkering, de uitkering verlenen en de uitkeringsgerechtigde helpen uitstromen naar de arbeidsmarkt. De uitkeringsgerechtigde krijgt zijn uitkering als aan bepaalde regels is voldaan. De consulent informeert de uitkeringsgerechtigde over deze regels en controleert of de regels worden opvolgt. Als de uitkeringsgerechtigde zich niet aan de regels houdt dan kan de consulent besluiten om deze van een uitkering uit te sluiten, in dit geval neemt de consulent de rol van regeltoepasser en handhaver aan. Voor de afdeling Sociale Zaken, in het bijzonder de consulenten, was een andere rol die niet wordt genoemd door Hiemstra ook van toepassing geweest, namelijk de rol van zorgverlener of hulverlener. De consulenten verlenen namelijk ook een stukje zorg aan de uitkeringsgerechtigde, zoals het oplossen van een huurschuld. De consulent heeft contact met de uitkeringsgerechtigde tijdens het telefonisch spreekuur wat in de ochtend plaats vindt en tijdens afspraken in de spreekkamers. Er is vooral sprake van persoonlijk contact tussen de consulent en de uitkeringsgerechtigde. De respondenten van de afdeling Sociale Zaken gaven aan dat hun relatie met de uitkeringsgerechtigde gebaseerd is op 'geld' en 'uitstroom'. Als er contact wordt gezocht door de burger gaat dit over het algemeen om geld. Eén van de respondenten vertelde 'Omdat ik geld verstrek heb ik contact met cliënten en kunnen cliënten niet om mij heen'. Naast geld neemt de uitstroom van uitkeringsgerechtigde ook een belangrijke plaats in binnen de relatie. Op een aantal uitzonderingen na is het de bedoeling dat een uitkeringsgerechtigde uiteindelijk uit het uitkeringstraject uitstroomt. De afdeling Sociale Zaken ingericht naar uitstroom, namelijk in clusters die elk voor een bepaalde duur van uitstroom staan. Een consulent is werkzaam in één cluster en heeft hierdoor dus met uitkeringsgerechtigde te maken die gemeen hebben dat ze binnen een bepaalde tijd moeten uitstromen. Geconcludeerd kan worden is dat de relatie tussen consulent en uitkeringsgerechtigde in de meeste gevallen het doel heeft om de uitkeringsgerechtigde binnen de vast gestelde tijd uit te laten stromen. Aan de ene kant staat de uitkeringsgerechtigde die de relatie is aangegaan om een uitkering (geld) te ontvangen en aan de andere kant staat de consulent die de uitkeringsgerechtigde binnen een bepaalde tijd uit het traject van de bijstanduitkering wil begeleiden. De consulent in de rol van zorgverlener streeft naar een langdurige uitstroom omdat dit naar hun mening beter is voor de uitkeringsgerechtigde. Met langdurige uitstroom wordt een uitkeringsgerechtigde dusdanig geholpen door de consulent, dat deze voorgoed of in ieder geval voor een lange tijd uit het uitkeringstraject uitstroomt. De soort uitstroom geeft een spanning in de organisatie. De organisatie wil namelijk om financiële redenen een snelle uitstroom en de consulenten willen dus langdurige uitstroom omdat dit naar hun mening beter is voor de uitkeringsgerechtigde. Deze spanning heeft ook zijn uitwerking in de relatie tussen consulent en uitkeringsgerechtigde. De consulent staat onder druk om iemand zo snel mogelijk te laten uitstromen en kan hierdoor niet altijd de zorg voor de uitkeringsgerechtigde naar wederzijds genoegen uitvoeren. Daarnaast is een gevolg van een snelle uitstroom dat uitkeringsgerechtigde binnen korte tijd en vaak met meer problemen het uitkeringstraject weer

binnen stromen. Ondanks dat er geen onderzoek is gedaan onder de burger is de doelgroep van de consultants, de uitkeringsgerechtigde. Deze uitkeringsgerechtigde schommelt tussen de benaming van klant en cliënt. De cliënt is degene die het stukje zorg nodig heeft en de klant is degene die de uitkering ontvangt en op de regels gewezen wordt. De klantrelatie is om deze reden niet vergelijkbaar met de klantrelatie zoals die wordt omschreven in het bedrijfsleven. Ten eerste moet deze klant zich dus aan regels houden. Ten tweede is er sprake van onvrijwillige klanten, deze klant kan nergens anders heen voor een uitkering. Om deze twee redenen is deze klantrelatie niet vergelijkbaar met het bedrijfsleven waar de klant zich niet aan regels hoeft te houden om boodschappen te kunnen doen en een keuze heeft naar welke supermarkt die gaat. Ten slotte zou ik de relatie tussen de respondenten van de afdeling Sociale Zaken en de burger willen omschrijven als intensief en persoonlijk. De relatie is intensief door het stukje zorgverlening en de mate van contact. En de relatie is persoonlijk omdat de respondenten hebben aangegeven te willen weten wie ze helpen; 'wie is de klant?'

De afdeling **Economische Zaken** balanceert tussen de rol van **Dienstverlener** en **Ontwikkelaar**. Deze afdeling is het contactpunt voor ondernemers van de gemeente Vlaardingen. De ondernemers zoeken contact met de afdeling naar aanleiding van een vraag en de medewerkers proberen de ondernemers hierin zo goed mogelijk van dienst te zijn. In het geval van deze vraag-antwoord relatie nemen de medewerkers van de afdeling de rol van dienstverlener aan. Het contact tussen de medewerkers en de ondernemers vindt plaats via de telefoon en e-mail maar ook tijdens bijeenkomsten. De rol van ontwikkelaar wordt aangenomen wanneer de afdeling de ondernemer betreft bij het maken van beleid.

De respondenten van de afdeling economische zaken geven voorkeur aan een professionele relatie met de burger. De reden dat de medewerkers zich professioneel willen opstellen is dat zij zich willen identificeren met bedrijven waar contact mee plaats vindt. De bedrijven verlangen volgens de respondenten ook een professionele houding. De gemeente werd als extern contact aangegeven. De afdeling scheidt zich af van de gemeente om professionaliteit te kunnen waarborgen en hun doelgroep zo goed mogelijk van dienst te staan. Tijdens de interviews gaven de respondenten aan regels te missen in het contact die de professionele houding ondersteunen. Daarnaast missen de respondenten ook instrumenten in het contact, zoals een relatiebeheersysteem.

De professionele houding vanuit de afdeling en die van de doelgroep wijzen op een klantrelatie zoals deze beschreven wordt in het bedrijfsleven, in andere woorden de ondernemer is koning bij de afdeling Economische Zaken. De relatie tussen de ambtenaar en burger, zoals ik die heb leren kennen tijdens de interviews met de respondenten, zou ik willen beschrijven als een relatie waar de ambtenaar vooral uit gaat van wat de burger wilt. Vanuit die gedachte wordt actie ondernomen en doelen geformuleerd. Dit betekent niet dat de ambtenaar een ondergeschikte rol aanneemt maar binnen zijn 'kunnen' de burger volledig ten dienste staat.

De respondenten van de afdeling **Publiekszaken** nemen één rol aan in hun relatie met de burger, namelijk die van **dienstverlener**. Deze afdeling levert algemene diensten en producten zoals het paspoort, uittreksel uit het geboorteregister, aangifte van een geboorte enzovoort. Medewerkers van de afdeling publiekszaken staan de burger ten dienst bij de afgifte van deze goederen en producten. De medewerkers informeren de burger over diensten en producten of leveren daadwerkelijk de producten en diensten. Opvallend was, dat de respondenten van deze afdeling over verschillende regels spraken in het contact. Dit is opvallend omdat deze respondenten een persoonlijke relatie hebben met de burger en vooral in het geval van de baliemedewerkers is dit contact zeer direct en persoonlijk. Een gevolg van het gemis aan uniformiteit of algemene regels in zulke functies kwam naar mijn mening goed naar voren bij één van de respondenten. Eén van de respondenten sprak over persoonlijke regels, zoals geen schreeuwende kinderen aan de balie, niet telefoneren enzovoort. De persoonlijke regels die de respondent aangaf zijn niet klantvriendelijk. En dit is het gevaar of het gevolg van het gemis aan uniforme of algemene regels zeker wanneer er sprake is van een directe en persoonlijke relatie, namelijk dat medewerkers hun eigen grenzen gaan maken die niet altijd te typeren zijn als klantvriendelijk.

De burger is onvrijwillig klant bij de afdeling Publiekszaken en de dienstverlening is niet zoals in het bedrijfsleven in zijn geheel afgestemd op de klant. Deze afdeling is goed op weg om zijn dienstverlening af te stemmen op de wensen van de burger. Een goed voorbeeld hiervan is dat de burger 's middags alleen op afspraak kan langs komen om de wachttijden te verkorten. Maar in de het bedrijfsleven kunnen klanten over het algemeen te allen tijde zowel met afspraak als zonder afspraak langs komen en zijn de openingstijden ook minder beperkt.

De afdeling **Ruimtelijke Ordening** balanceert tussen de rol van **Dienstverlener** en **Regeltoepasser** en **Handhaver**. De respondenten van de afdeling zijn alle drie werkzaam in het traject van de afhandeling van een bouwaanvraag. De burger zoekt contact met deze respondenten met vragen over de bouwaanvraag, in dit geval is er sprake van de dienstverlenende rol. Daarnaast kunnen burgers ook een bestemmingsplan in zien en ook in dit geval is er sprake van de dienstverlenende rol. Het wel of niet toezeggen van de bouwaanvraag wordt gedaan in de rol van regeltoepasser en handhaver. Daarnaast gaat één van de respondenten ook de wijk in om te controleren of de burger zich aan de regels houdt in dit geval is er ook sprake van de rol van regeltoepasser en handhaver. Twee van de respondenten sprake zeer onpersoonlijk over de relatie die ze hebben met mensen die bellen of het bestemmingsplan komen in zien. Daarnaast spraken deze respondenten ook over werkdruk en daaruit voortkomend over een slechte relatie met de interne organisatie. De indruk die de respondenten gaven is dat de werkdruk zo hoog zit dat deze een negatief effect heeft op de relatie met de burger. De respondenten gaven bijvoorbeeld aan weinig tijd te hebben voor het beantwoorden van vragen en gaven aan dat het vervelend is dat het bestemmingsplan de gehele dag ingezien kan worden. De werkdruk zet de relatie intern en extern onder druk.

De respondenten die voor de afdeling **Wijkbeheer** zijn geïnterviewd nemen alle drie de rol van **Dienstverlener** aan. De respondenten die gesproken zijn hebben alle drie naar aanleiding van een klacht contact met de burger. Dit contact is zowel indirect als direct, maar het voornaamste is dat de klacht opgelost wordt en daar zorgen de respondenten in de dienstverlenende rol voor. Eén van de respondenten gaf aan de schakel te zijn tussen de wijk en de gemeente, in dit geval is er ook sprake van de dienstverlenende rol. Eén van de respondenten heeft over het algemeen een indirecte relatie met de burger. De klachten komen binnen via de fax en de respondent ligt de burger in per brief. Een andere respondent heeft over het algemeen te maken met terugkomende klachten waardoor de relatie vaak negatief start. Deze relatie gaat daarom niet alleen om de afhandeling van de klacht maar heeft ook als doel om de relatie tussen gemeente en burger te verbeteren. Om deze reden heeft deze respondent naast indirect ook veel direct contact om zo een band te scheppen met de burger. De respondent die zichzelf de schakel tussen de wijk en de gemeenten noemt heeft een intensief contact met de bewoners van de wijk waar de respondent verantwoordelijk voor is. Ondanks dat alle drie de respondenten van de afdeling Wijkbeheer de rol van dienstverlener aannemen zijn de relaties die zij hebben met de burger niet vergelijkbaar. En dit geldt uiteraard ook voor de andere afdelingen en respondenten.

Er is spraken van verschillende relaties tussen de afdelingen, maar er zijn ook verschillen in relaties tussen respondenten die werkzaam zijn in dezelfde afdeling en dezelfde rol innemen in de relatie. Er kan dus niet geconcludeerd worden dat er spraken is van drie soorten relaties naar aanleiding van de rollen die aangenomen worden, namelijk de dienstverlener, ontwikkelaar, regeltoepasser en handhaver. In andere woorden is de ene dienstverlener de andere niet en in het geval van medewerkers die tussen rollen balanceren zal de ene vaker een bepaalde rol aannemen als een ander. Zo moet de ene consulent vaker de rol van regeltoepasser en handhaver aannemen als een andere consulent. Dit heeft ook te maken met wederzijdse verwachtingen van burger en ambtenaar en de persoonlijke invulling van deze verwachtingen.

7.2.2. Deelvraag twee

Wat zijn de oorzaken waardoor deze relaties verschillen?

In hoofdstuk drie van deze scriptie zijn vijf oorzaken genoemd die een relatie tussen burger en ambtenaar kunnen laten verschillen. Dit zijn de oorzaken professioneel stijl, soort product of dienst, relatie en regels vanuit de organisatie, soort doelgroep, soort werk en werkdruk, beleidsvrijheid en willekeur. Alle vijf de oorzaken kwamen voor in het onderzoek onder de zeventien respondenten.

Door het gemis aan regels in het contact gaf een groot aantal van de respondenten aan terug te vallen op hun eigen ervaring en professionaliteit. Omdat de organisatie volgens de respondenten geen regels biedt, zijn er binnen het contact geen afgebakende grenzen. Door het gemis aan

grenzen is er bijvoorbeeld ruimte voor willekeur. Ondanks dat maar één respondent hier duidelijk over sprak, is het waarschijnlijk dat de andere respondenten ook te maken krijgen met willekeur. Uiteindelijk is dit een logisch gevolg op het gemis aan grenzen binnen het contact en er is vastgesteld dat deze grenzen er niet zijn.

Iedere afdeling levert andere producten en/of diensten. Zoals beschreven in hoofdstuk drie maakt de duur van een contact de relatie verschillend. De duur van het contact kan afhangen van het soort product of dienst. In het geval van de relatie tussen uitkeringsgerechtigde en consulent is er soms sprake van meerdere contactmomenten terwijl een burger die een uittreksel van het bevolkingsregister komt halen over het algemeen maar één contactmoment heeft voor deze dienst. Het aantal contactmomenten en de duur van het contact heeft invloed op de relatie. Naast het feit dat producten en diensten verschillen in het aantal contactmomenten is bij een aantal producten en diensten sprake van een afhankelijkheidsrelatie. De ambtenaar heeft naar aanleiding van een product of dienst die de burger af neemt een bepaalde verwachting. Een goed voorbeeld is de verwachting van de consulent dat de uitkeringsgerechtigde zich aan regels houdt, zodat deze een uitkering kan blijven ontvangen.

In het begin van deze paragraaf is beschreven dat de respondenten regels missen in het contact. Een aantal respondenten gaf wel aan bepaalde visies van de organisatie te volgen. Burgerparticipatie is voor het college erg belangrijk en een aantal respondenten gaf aan deze visie te delen. Maar sommige visies vanuit de organisatie worden weer niet gedeeld, zoals de visie op de uitstroom van uitkeringsgerechtigden. De organisatie wil vanwege financiële redenen een snelle uitstroom en de consulenten willen een langdurige uitstroom omdat dit beter is voor de uitkeringsgerechtigde. In sommige gevallen volgen de medewerkers dus niet de visie van de organisatie, wat een spanning kan geven in de relatie tussen burger en ambtenaar. Daarnaast gaf ook één respondent aan door de burger aangesproken te zijn op gedrag van de gemeente.

De soort doelgroep brengt ook een andere relatie met zich mee. Een goed voorbeeld is een consulent van Sociale Zaken die aangaf in de relatie te streven naar vertrouwen en daarna aangaf dat dit voor iedereen geldt behalve voor verslaafden. De consulent streeft in het geval van verslaafden dus naar iets anders in de relatie. Maar een relatie wordt ook verschillend als je start met een negatieve relatie, zoals bijvoorbeeld in het geval van klachtenafhandeling of bij een afwijzing van een bouwaanvraag.

Ook spraken een aantal respondenten over werkdruk. Een aantal respondenten gaf tijdens de interviews aan dat dit nadelige gevolgen heeft voor de relatie. Het tijdgebrek waardoor de werkdruk ontstaat, geeft de respondenten niet de ruimte om iedereen goed van dienst te zijn. Wat opvallend was, is dat deze werkdruk ook wel eens ontstaat door een verbetering van de dienstverlening. Zoals in het geval van de respondent die last heeft van werkdruk doordat deze steeds meer taken moet uitvoeren. Deze taken zijn juist toegevoegd om de burger beter van dienst te zijn, in de visie van de één-loketgedachte.

De ambtenaar neemt een rol aan in de relatie met de burger. Deze rol lijkt in de literatuur vast te staan, maar uit de interviews blijkt dat dit niet het geval is. De conclusie die getrokken kan worden is dat alle zeventien de respondenten de dienstverlenende rol innemen, maar geen van deze respondenten heeft één dezelfde relatie met de burger of in dit geval de klant. Dit komt onder andere doordat de ambtenaar in een aantal gevallen balanceert tussen verschillende rollen, maar daarnaast vullen de ambtenaren hun rol ook persoonlijk in door bepaalde oorzaken.

7.2.3. Deelvraag drie

Wat kan worden verstaan onder kwaliteit van dienstverlening en wat verstaat de gemeente Vlaardingen onder kwaliteit van dienstverlening?

Kwaliteit van dienstverlening is een breed begrip. In hoofdstuk vier is kwaliteit gedefinieerd door middel van het kwaliteitsvierkant van Nelissen en Koreman. Het kwaliteitsvierkant bestaat uit vier invalshoeken en maakt onderscheid in 'zij' de klanten en 'wij' de organisatie; 'wat willen wij?', 'wat kunnen wij?', 'wat willen zij?' en 'wat kunnen zij?'. Door de vragen in deze volgorde te beantwoorden ontstaat een goed beeld van de mogelijkheden en discrepanties voor het verbeteren van de kwaliteit. Door daaropvolgend de vragen nogmaals, maar dan in tegenovergestelde richting, te beantwoorden wordt een haalbare norm vastgesteld voor het verbeteren van de kwaliteit. Kwaliteit is een confrontatie van de wensen en verwachtingen van de klant en hoeverre de organisatie daaraan kan en wil voldoen, zoals terug te zien is in het kwaliteitsvierkant.

Als een organisatie de dienstverlening wil verbeteren moet deze zich naar mijn mening eerst afvragen: 'wat willen zij?' en 'wat kunnen zij?', dus de tegengestelde richting zoals de theorie van het kwaliteitsvierkant beschrijft. Dit is ten eerste praktischer, omdat een organisatie dan gerichter kan toetsen of een bepaalde verbetering mogelijk is. Daarnaast is dit ook de meest klantvriendelijke manier omdat er in eerste instantie uitgegaan wordt van de wensen en verwachtingen, oftewel het perspectief of logica, van de burger. Daarna wordt pas getoetst in hoeverre deze uitvoerbaar is. Een opmerking die ik hierbij wil plaatsten is dat er gewaakt moet worden voor een dienstverlening die is gebaseerd op de veronderstelde vraag van de burger. Dus bij de verbetering van de dienstverlening moet het uitgangspunt zijn wat de burger kan en wil en niet wat de organisatie denkt dat de burger kan en wil.

De gemeente Vlaardingen heeft voor de inrichting van zijn dienstverlening het programma de één-loketgedachte en OL2000 gevolgd. Het probleem voor de één-loketgedachte was dat de producten en diensten van de gemeente gekoppeld werden aan de diverse gemeentelijke afdelingen en diensten. De dienstverlening werd dus bepaald door de interne structuur van de organisatie en was niet afgestemd op de wensen van de afnemer. Onder andere door een lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen, een voortgaande technologische ontwikkeling en allerlei situationele factoren besloot de gemeente in de dienstverlening te investeren. De één-

loketgedachte houdt kort gezegd in, dat de dienstverlening ingericht wordt naar de wensen van de burger. In de praktijk betekent de één-loketgedachte dat verschillende loketfuncties worden samengevoegd. Het programma overheidsloket 2000 (OL2000) gaat een stapje verder en heeft als doel om een geïntegreerde dienstverlening vanuit het perspectief van de burger te realiseren. Overheidsinstellingen die volgens OL2000 werken bieden een samenhangend pakket van diensten aan die zijn gebaseerd op vraagpatronen en leefsituaties van hun doelgroepen. Gezien het feit dat de gemeente Vlaardingen OL2000 heeft gebruikt voor het inrichten van zijn dienstverlening is het niet verrassend dat de gemeente na het beëindigen van OL2000 zich zelf als doel heeft gesteld dat de dienstverlening op 1 januari 2008 ingericht is naar de logica van de burger. De gemeente is om deze reden druk bezig met het digitaliseren van producten, is sinds kort onder één nummer bereikbaar en streeft naar een goede knip tussen front- en backoffice. De gemeente spreekt in dit kader over klantgericht handelen.

7.2.4. Deelvraag vier

Op welke wijze kan de gemeente Vlaardingen, rekening houdend met de diversiteit in relaties, kwaliteit van dienstverlening verbeteren?

Op basis van het kwaliteitsvierkant van Nelissen en Koreman is in hoofdstuk vier geconcludeerd dat bij verbetering van kwaliteit uitgegaan moet worden van de wensen en verwachtingen van de burger in samenhang met wat de organisatie kan en wil. Daarom verdient het de aanbeveling dat in de toekomst de gemeente bij de verbetering van de dienstverlening ook de organisatie bij deze verbetering betreft. En daarbij gaat het niet alleen om de concernstaf of de leidinggevenden, maar ook om de medewerkers die uiteindelijk de dienst verlenen. Twee voorbeelden van manieren om de kwaliteit te verbeteren en de medewerkers daarbij te betrekken zijn kwaliteitscirkels en Total Quality Management (TQM). In het geval van TQM is het doel dat de gehele organisatie ingericht wordt rond het concept van kwaliteit. Dit is een grote stap en daarom is het zinvol om eerst een kleine stap te maken door bijvoorbeeld het opstarten van kwaliteitscirkels. Het voordeel van deze kwaliteitscirkels is dat de medewerker betrokken wordt bij het maken van beleid en het nemen van beslissingen, hierbij kan dus ook gekeken worden wat de medewerker kan en wil. Hier komt de diversiteit van relaties ook beter tot zijn recht, doordat in het geval van de kwaliteitscirkels de diversiteit kan worden benut. De diversiteit in relaties is naar mijn mening ook positief. Want deze diversiteit wordt voor een deel veroorzaakt doordat de medewerkers hun eigen ervaring en professionaliteit gebruiken. De verschillende relaties kunnen in veel gevallen worden geïnterpreteerd als een situatie waarin de ambtenaar het individu en dus niet dé burger een dienst verleent. De burger stelt het vast meer op prijs dat hij of zij als individu behandeld wordt, in plaats van een dienstverlening die is ingericht naar wat gemeente denkt wat dé burger nodig heeft. Door het werken met kwaliteitscirkels voelt een medewerker zich bovendien meer betrokken en ziet sneller het belang in van een kwaliteitsverbetering. Omdat er sprake is

van verschillende relaties tussen verschillende afdelingen is een logisch gevolg dat er zowel gemeentebreed als afdeling- of sectiebreed, kwaliteitsverbeteringoplossingen worden doorgevoerd. De theorie over kwaliteitscirkels geeft een duidelijke structuur aan waardoor het door de gehele gemeente ingevoerd kan worden in plaats hier een daar een werkgroep. Hiermee zullen kwaliteitscirkels ook een positieve invloed zullen hebben op de cultuur van de organisatie. Werken in kwaliteitscirkels maakt de medewerkers namelijk bewust van hun eigen mogelijkheden en kunnen maar ook van de situatie van de burger. De cultuur is op dit moment intern gericht is moet deze ook zeker verbeterd worden om een externe dienstverlening optimaal te laten verlopen.

7.3. Probleemstelling

Welke consequenties heeft diversiteit van relaties tussen ambtenaar en burger van de gemeente Vlaardingen voor de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening?

De kwaliteit van dienstverlening wordt in de huidige visie van de gemeente ingericht en veranderd naar de vraag van de logica van de afnemer. Deze visie vindt zijn oorsprong in de één-loketgedachte en het Programma Overheidsloket 2000. Deze manieren om de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren, betrekken dus niet de visie van de ambtenaren die de dienst uiteindelijk leveren bij de verbetering van de dienstverlening. De organisatie wordt door de één-loketgedachte en programma overheidsloket 2000 vaak negatief neergezet. In de literatuur wordt gesproken over bureaucratie, een interne visie en het gemis van een dienstverlening die aansluit op de wensen van de burger. Dit kan zo zijn, maar daarmee gaan de één-loketgedachte en Programma Overheidsloket 2000 voorbij aan het feit dat de organisatie ook bijdraagt aan de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening.

Zoals hierboven is betoogd dient de organisatie wel betrokken te worden bij de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening. Dit samenspel van organisatie en burger wordt beschreven in het kwaliteitsvierkant. Kwaliteit is een confrontatie van de wensen en verwachtingen van de klant en hoeverre de organisatie daaraan kan en wil voldoen. Als er alleen uitgegaan wordt van de klant, kan dit dus betekenen dat deze teleurgesteld wordt in zijn verwachtingen omdat de organisatie daar misschien niet aan kan en wil voldoen. Daarnaast draagt de organisatie ook bij aan de verbetering van kwaliteit van dienstverlening. Door de diversiteit in relaties is er bijvoorbeeld mogelijkheid voor maatwerk. Door verschillende oorzaken, zoals werkdruk, stress, professionaliteit en ervaring, is er sprake van diversiteit in relaties. Sommige oorzaken zoals werkdruk en stress kunnen een relatie bemoeilijken terwijl oorzaken zoals professionaliteit en ervaring de relatie vaak ten goede komen. Dit betekent dat diversiteit in relaties niet alleen positief is voor de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening. Maar de diversiteit in relaties geeft wel aan dat de organisatie de verbetering niet alleen maar negatief beïnvloed, maar dat deze de kwaliteit ook positief kan beïnvloeden. Door het betrekken van de organisatie bij de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening door middel van kwaliteitscirkels, kunnen de

positieve aspecten die de organisatie kan toevoegen aan de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening worden benut. En de negatieve aspecten die de organisatie inbrengt kunnen langs die weg worden opgelost of aangepakt. Daarnaast voelt een medewerker zich door het werken in kwaliteitcirkels meer betrokken en ziet sneller het belang in van een kwaliteitsverbetering.

7.4. Afsluiting

In deze scriptie is naar voren gekomen dat er verschillende relaties zijn tussen ambtenaar en burger. Deze relaties verschillen door de verschillende rollen die de ambtenaar en de burger innemen. De relaties verschillen ook doordat iedere ambtenaar door bepaalde oorzaken een persoonlijke invulling geeft aan zijn of haar rol. Deze diversiteit in relaties kan worden benut ten behoeve van de kwaliteit van dienstverlening. Op dit moment wordt dit door de gemeente niet erkend. Dit komt doordat deze bij de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening de logica van de burger centraal stelt en wat de organisatie kan en wil daarbij buiten beschouwing laat. Een meer omvattende manier om de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening vorm te geven start met het kwaliteitsvierkant. Daardoor moet de organisatie zich eerst afvragen 'wat wil de burger van de gemeente Vlaardingen?', 'wat kan de burger van de gemeente Vlaardingen?'. Waarbij in gedachte gehouden moet worden dat uitgegaan wordt van wat de burger echt wil en niet wat de gemeente veronderstelt wat de burger wil. Als volgende stap moet de organisatie zich afvragen 'wat willen de werknemers?' en 'wat kunnen de werknemers?'. In deze stap komt dan als het goed is, ook naar voren wat de organisatie kan bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening en wat een dergelijke verbetering tegenwerkt of bemoeilijkt. Als dit duidelijk is dan is een volgende stap het opzetten van de kwaliteitcirkels, waardoor de verbetering van kwaliteit geïntegreerd wordt in de gehele organisatie.

Naar aanleiding van dit onderzoek sluit ik af met een aantal redenen waarom vervolgonderzoek nodig is:

- Het onderzoek in deze scriptie is uitgevoerd onder 17 respondenten werkzaam in vijf afdelingen. Uit dit onderzoek zijn onder andere een aantal negatieve en positieve oorzaken gekomen die de relatie tussen ambtenaar en burger beïnvloeden. Voor een volledige lijst van oorzaken die een relatie beïnvloeden is een onderzoek onder alle werknemers van de gemeente nodig. Uit zo'n onderzoek kan naast de verschillende oorzaken, bijvoorbeeld ook gehaald worden welke oorzaken het meest aanwezig zijn.
- Daarnaast is in deze scriptie niet onderzocht hoe de burger de dienstverlening en de relatie met de ambtenaar beoordeelt. Voor een volledig inzicht in de relatie tussen ambtenaar en burger is een onderzoek onder de burger uiteraard van belang.

LITERATUURLIJST

- Aalders, M.V.C. (1984), *Ambtelijke beleidsvrijheid en de invulling daarvan*, Bestuur, volume 3, aflevering 8, pagina 6 – 9
- Aerts, Ronald, Rick van der Linde en Jan Post (1997), *Werken aan kwaliteit: initiatieven bij lokale overheid*, Openbaar Bestuur, volume 7, aflevering 3, pagina 23 - 28
- Arntzen, H.L. en W.J.A. Nelissen (1997), *De gemeentelijke overheid als drieluik*, Openbaar Bestuur, volume 7, aflevering 1, pagina 13 – 18
- Baarda, D.B. en M.P.M. de Goede (1997), *Methoden en Technieken, Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*, Houten, Stenfert Kroese
- Berg, A.H (1998), *De eigen aard van de overheid*, Den Haag, SDU Uitgevers
- Braak, Robert (1997), *Handboek van vraagpatroon naar loket-idee*, 's-Gravenhage, Programmabureau Overheidsloket 2000
- Carter, E. (1971), *The Behavioral Theory of the Firm and Top-Level Corporate Decisions*, Administrative Science Quarterly, volume 16, aflevering 4, pagina 413-429
- Commissie Jorritsma/ Commissie Gemeentelijke dienstverlening (2005), *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten*, Visie 2015, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001), *In dienst van de democratie, het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie*, Den Haag, SDU Uitgevers
- Cummings, G. Thomas en Christopher G. Worley (1997), *Organization Development and Change*, Cincinnati, Ohio, West Publishing Company
- Derksen, W. (1995), *De blik naar buiten, geïntegreerde dienstverlening als structuurprincipe*, Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- Derksen, Wim en Linze Schaap (2004), *Lokaal Bestuur*, 's-Gravenhage, Elsevier bedrijfsinformatie bv
- Duivenboden, Hein van en Miriam Lips (2001), *Klantgericht werken in de publieke sector, Inrichting van de elektronische overheid*, Utrecht, LEMMA BV
- Gemeente Vlaardingen, Monique Platschorre en Roel Noordam (2006), *Programma: 'Kwaliteitsverbetering dienstverlening*, versie 1.0.
- Gunsteren, H. van (1991), *Vier concepties van burgerschap*, opgenomen in Reader Bestuurskunde 1 (2004-2005), pagina 197-216, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Hiemstra, Jaring (2003), *Presterende gemeenten, Hoe gemeenten beter kunnen presteren*, Alphen aan den Rijn, Kluwer
- KPMG Bureau voor Economische Argumentatie (1998), *De gemeentelijke praktijk van Overheidsloket 2000, Eindrapportage*, in opdracht van Programmabureau OL 2000, Hoofddorp, KPMG Bureau voor Economische Argumentatie
- Lipsky, Michael (1980), *Street-Level Bureaucracy, Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation

Meer, Frans-Bauke van der en Toon van Dijk (2002), *De wereld achter het loket, Over reorganisatie van lokale publieke dienstverlening*, Delft, Eburon

Neelen, G.H.J.M. Neelen, M.R. Rutgers en M.E. Tuurenhout (2003), *De bestuurlijke kaart van Nederland, het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*, Bussum, Coutinho

Neijzen, J.A. en M. Trompetter (1989), *Kwaliteitszorg in dienstverlenende organisaties, De klant is koning, maar wie maakt de dienst uit?*, Deventer, Kluwer Bedrijfswetenschappen

Nelissen N.J.M. en L.M.H.J. Koreman (1998), *Kwaliteit van overheidsdienstverlening*, Openbaar Bestuur, volume 8, aflevering 2, pagina 14 - 18

Ringeling, A.B. (1978), *Beleidsvrijheid van ambtenaren, het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*, Alphen aan den Rijn, Samsom

Rosenthal, U. (1996), *Openbaar Bestuur, beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn, Samsom

Tops, P.W. en G.W.M. van Vugt (1998), *Zoeken naar een modern bestuur, het Tilburgs model en de logica van de burger*, Alphen aan den Rijn, Samsom

Westgeest, Mirjam (1997), *De kloof tussen de dienstverlenende overheid en haar klanten*, Openbaar Bestuur, volume 7, aflevering 6-7, pagina 11 - 14

Website

www.vlaardingen.nl, bezocht op zondag 3 september

BIJLAGE I INTERVIEWVRAGEN

Algemene vragen

1. Wat is uw naam?
2. Wat is uw functie?
3. Wat is uw plaats binnen de afdeling (traject dienstverlening, wat voor schakel vormt de geïnterviewde?)
4. Wat is het doel van de afdeling? (producten/ diensten)

Relatie

5. Hoe vaak (percentage van werktijd, hoeveel personen per week) heeft u contact met mensen buiten de organisatie?

6. Hoe verloopt zo'n contact? (dit is het contact van de geïnterviewde, dus niet het hele traject binnen de afdeling)

- Checklist:
- feitelijk
 - moet de geïnterviewde zich aan regels houden betreft het contact
 - houd de geïnterviewde zich aan de regels
 - werken deze regels altijd

7. Hoe vaak heeft u contact met collega's binnen de eigen afdeling en buiten de afdeling met andere ambtenaren

8. Kunt u een veel voorkomend contact beschrijven? (routineklus)

9. Kunt een uitzondering (waar de regels niet helemaal opgaan) beschrijven?

Kwaliteit van dienstverlening

10. Waar streeft u naar in het contact met de persoon?

11. Is dit streven bij elke persoon het zelfde of kan dit verschillend zijn? (zoals verschil tussen routine en uitzondering)

12. Hoe verhoudt zich wat u belangrijk vindt binnen het contact met wat de gemeente verstaat onder de kwaliteit van dienstverlening? (Dus waar de gemeente naar streeft betreft het contact tussen de werknemer en de externe persoon.)