

HET OVERHEIDSLOKET-2000-PRINCIPE

Onderzoek naar de invloed van groepsdynamica op het slagen en falen van een innovatie



Groepsdynamia: zes individuen of één groep?

Erasmus Universiteit Rotterdam
Opleiding Bestuurskunde
Masterscriptie

Student: C.B. Pielanen
Nummer 162.570

begeleider 1: dr. F.B. Van der Meer
begeleider 2: dr. P.K. Marks

Mei 2008

Woord vooraf	5
Hoofdstuk 1 Introductie van het Overheidsloket-2000-principe	
1.1 De opkomst van de klantgerichte overheid	6
1.2 Doelstelling en centrale vraag	8
1.3 Verantwoording en relevantie van de scriptie	11
Hoofdstuk 2 Beleidstheorie	
2.1 Factoren opkomst Overheidsloket-2000-principe	13
2.2 Veronderstellingen achter het Overheidsloket-2000-principe	14
2.3 Op welke wijze kan het Overheidsloket-2000-principe worden vormgegeven?	19
2.4 Conditie bij implementatieproces	21
2.5 OL-2000 en organisatieverandering	22
2.6 Bestuurlijke aandacht	25
Hoofdstuk 3 Theoretisch kader	
3.1 Groepsdynamica	27
3.2 Groepsdynamica en Maslow	29
3.3 Stijl van leidinggeven	31
3.4 Drie ontwikkelingsfasen van groepsdynamica	34
3.5 Hoe komt een groep door de verschillende fasen?	38
3.6 Fasen van groepsontwikkeling en de succes- en faalfactoren van het Overheidsloket-2000-principe	39
3.7 Eerste beschouwing op groepsdynamica in relatie tot de casestudy	40
3.8 Analysemodel	43
Hoofdstuk 4 Onderzoeksopzet	
4.1 Casestudy	45
4.2 Gegevensverzameling en onderzoeksmethoden	46
Hoofdstuk 5 Kenmerken op basis van documentenanalyse	
5.1 Gemeenten in vogelvlucht	51
5.2 Overheidsloket-2000-project in de onderzoeksgemeenten	52
5.3 Samenvatting van de kenmerken	60
Hoofdstuk 6 Profiel en analyse van gemeenten	
6.1 Algemeen	61
6.2 Gemeente Maarssen	62
6.3 Gemeente Rheden	68
6.4 Gemeente Uden	76
6.5 Analysemodel toegepast op de onderzoeksgemeenten	83
6.6 Relatie groepsdynamica en het realiseren van een kwaliteitsslag voor het Overheidsloket-2000-principe	85
Hoofdstuk 7 Beantwoording centrale vraag en aanbevelingen	
7.1 Beschouwing veronderstellingen	87
7.2 Beantwoording centrale vraag	95
7.3 Aanbevelingen	99
7.4 Ten slotte	102
Literatuurlijst	105
Bijlage 1	
Vragenlijsten	108

Woord vooraf

Van november 1995 tot juli 2000 ben ik werkzaam geweest voor de gemeente Schiedam, eerst als hoofd van de Onderafdeling Burgerzaken en later als projectleider en hoofd afdeling Stadswinkel respectievelijk waarnemend directeur Facilitair Bedrijf. De Stadswinkel is een project gebaseerd op de Overheidsloketgedachte. Dit gedachtegoed behelst het idee dat de kloof tussen de burger en de overheid kleiner kan worden gemaakt indien de (lokale) overheid haar diensten aanbiedt volgens de vraagpatronen van de klant. Van begin 1996 tot november 1997 ben ik verantwoordelijk geweest voor de opzet, de inhoud, de vormgeving en de organisatorische aspecten van het plan. Na de opening van de Stadswinkel in november 1997 was ik als hoofd van de Stadswinkel belast met de verdere implementatie en internalisatie, de verankering van het principe; een intensief en leerzaam proces. Gebaseerd op mijn ervaring van de jaren in Schiedam heb ik een theorie ontwikkeld over de mate van het al dan niet slagen van een project volgens de één-loketgedachte. Deze theorie heeft te maken met de menselijke factor in veranderingsprocessen. De menselijke factor krijgt in een dergelijk proces onvoldoende aandacht, terwijl deze factor cruciaal kan zijn voor het slagen van een project.

Ik ben hierover na gaan denken omdat er in talloze gemeenten soortgelijke projecten werden opgestart en ingevoerd. Niet altijd leidde een flinke financiële impuls en gericht beleid in het kader van klantgericht werken tot een succesvolle implementatie van het Overheidsloket-2000-principe. Met andere woorden: een investering in een nieuwe ruimte en nieuwe apparatuur en software betekent niet dat de dienstverlening daadwerkelijk verbetert. Het zijn immers de medewerkers die deze investeringen moeten benutten om de dienstverlening naar de klanten te veranderen en te verbeteren. Op welke wijze de medewerkers omgaan met veranderingen is daarbij van groot belang. De succesfactor van een project volgens het één-loketprincipe hangt naar mijn mening niet alleen af van de passende structuur -een structuur die de nieuwe wijze van dienstverlening ondersteunt-, maar hangt ook sterk af van de mate waarin het groepsvormingsproces in positieve zin is voltooid. Pas als de medewerkers van een geïntegreerd loket werken in een cultuur met een hoog 'wijgevoel', heeft de klant echt het idee niet meer van het kastje naar de muur te worden gestuurd en voelt de klant zich welkom. De medewerker zal dan immers alles in het werk stellen om de klant (verder) te helpen. Dit, ongeacht of het beantwoorden van de vraag primair bij die medewerker thuishoort.

Een gemeenten zal doelen formuleren waaraan een Overheidsloket-2000-principe zal moeten voldoen. Bestuurlijk zal worden getoetst of de ontwikkeling en implementatie van een Overheidsloket-2000-principe voldoet aan deze criteria. De mate van bestuurlijk succes wordt dus bepaald door de mate waarin het Overheidsloket-2000-principe voldoet aan de door hen gestelde criteria. Voor de medewerkers ligt dit anders. Als de medewerkers de nieuwe werkcultuur niet alleen aanhoren maar ook beleven, zullen de medewerkers dragers worden van de nieuwe cultuur. Klantgerichtheid en klantvriendelijkheid krijgen een smoel, wat zijn uitstraling zal hebben naar de klanten.

Projecten gebaseerd op de één-loketgedachte zijn nog steeds actueel en worden op steeds meer beleidsterreinen ingevoerd. Te denken valt aan één-loketten voor ondernemers en het zorgloket op basis van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. De invoering van deze concepten zijn vaak zeer ingrijpend voor de organisatie en brengen aanzienlijke investeringen met zich mee. In deze eindschrijft wil ik inzicht verkrijgen in de vraag welke invloed de menselijke factor heeft bij ambtelijke reorganisaties in overheidsdiensten. In het bijzonder zal dit onderzoek zich richten op het verkrijgen van kennis over en inzicht in de rol die groepsdynamica daarin speelt. In het onderzoek zullen drie gemeenten worden onderzocht, namelijk de gemeenten Rheden, Maarssen en Uden. Deze middelgrote gemeenten hebben het Overheidsloket-2000-principe al enkele jaren geleden

gerealiseerd en hebben daarbij alle drie kunnen rekenen op veel bestuurlijke aandacht van het college.

Hoofdstuk 1

Introductie van het Overheidsloket-2000-principe

Voor de opkomst van het Overheidsloket-2000-principe is een aantal redenen te noemen. In dit hoofdstuk wordt beschreven welke bewegingen ten grondslag hebben gelegen aan de totstandkoming van het Overheidsloket-2000-principe. Vervolgens zullen de doelstelling en de centrale vraag worden geformuleerd. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de relevantie van deze scriptie en een leeswijzer.

1.1 De opkomst van de klantgerichte overheid

Sinds het midden van de jaren tachtig zijn er veel initiatieven genomen om de wijze van besturen van de maatschappij te vernieuwen: bestuurlijke vernieuwing. Deze initiatieven hebben ook koppelingen met de vernieuwingen in het politieke bestel, het openbaar bestuur en het leven van de burger. De volgende veranderingen kunnen worden gezien als achtergronden van de behoefte aan bestuurlijke vernieuwing:

- crisis in de verzorgingsstaat;
- verlies van vertrouwen in de overheid;
- ongenoegen over de werking van het politieke bestel;
- democratisering van de samenleving;
- de opkomst van de calculerende burger.

(Nelissen, Godefroj en de Goede, 1996, p.18)

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 kwam de discussie over de betrokkenheid van de burgers bij de (lokale) overheid helemaal goed op gang. Dit kwam doordat vooral in de grote steden de opkomstcijfers voor de gemeenteraadsverkiezingen tot recorddiepte waren gedaald. Ook maakten de Centrumdemocraten in een groot aantal steden hun opwachting en leek het of de afkeer van de burgers voor het politieke bedrijf ongekende proporties aannam. Vernieuwingen op het bestuurlijke en politieke vlak moesten de uitweg vormen om erger te voorkomen.

De vernieuwingen van het besturen van de maatschappij worden aangeduid met de term bestuurlijke vernieuwing. Bestuurlijke vernieuwing komt in vele gedaanten voor. De initiatieven die worden ontplooid spelen zich op allerlei verschillende niveaus af; op rijksniveau, provinciaal niveau en op gemeentelijk niveau. Ook de aard van de initiatieven is zeer uiteenlopend. Bestuurlijke vernieuwing is dan ook een echt containerbegrip en is op vele manieren uit te leggen. Zo kan men bestuurlijke vernieuwing zien als geheel van veranderingsprocessen, als vernieuwing van de relatie tussen bestuur en burger, en men kan bestuurlijke vernieuwing onderscheiden in interne aspecten gericht op de eigen organisatie en in externe aspecten gericht op de omgeving van de organisatie (Nelissen, Godefroj en de Goede, 1996, p.17)

Hoewel bestuurlijke vernieuwing sinds het midden van de jaren tachtig al actueel is, is bestuurlijke vernieuwing qua gedachtegoed nog niet uit beeld verdwenen. Bestuurlijke vernieuwing wordt nu meer gedefinieerd als vernieuwingen in het staatkundige bestel. Hierbij kan worden gedacht aan de

gekozen burgemeester (momenteel weer even in de ijskast), het correctieve referendum en een herziening van de samenstelling van de Eerste en Tweede Kamer. In de kabinetten Balkenende II,III en VI is er een minister voor Bestuurlijke Vernieuwing aangesteld. In relatie tot deze scriptie kan bestuurlijke vernieuwing worden uitgelegd als verbetering van de relatie tussen burger en bestuur.

Tops & Depla onderscheiden twee soorten relaties die er tussen burgers en bestuur bestaan:

- Een politieke relatie, waarin de burger vooral staatsburger is en de gemeente een politieke entiteit is.
- Een dienstverleningsrelatie, waarin de burger vooral cliënt is en de gemeente een organisatie die diensten verleent aan de burger.

(Tops en Depla, 1992, p.92)

Na de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1990 was het onvoldoende duidelijk waarom de opkomst zo dramatisch laag was. Een grootschalig onderzoek uitgevoerd door Tops (Tops en Depla, 1992) in zeven grote steden, te weten: Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle, moest meer helderheid verschaffen.

De uitkomsten van dit onderzoek kwamen in grote lijnen voor alle grote steden op dezelfde drie punten neer:

- Over het algemeen zijn de burgers tevreden over de wijze waarop de dienstverlening wordt aangeboden. Er bestaat wel kritiek op zaken als wachttijden en openingstijden en de formele houding van ambtenaren.
- Over het algemeen zijn de burgers tevreden over het woon- en leefklimaat in hun stad en vindt men het er prettig wonen. Uitzonderingen hierop vormen het gevoel van onveiligheid en het toenemende vandalisme in de steden.
- Burgers hebben veel kritiek op de lokale politiek. De wethouders en de burgemeester zijn vrij onzichtbaar voor de burgers. Het is onvoldoende duidelijk waar de individuele wethouders voor staan. Ook is het onderscheid tussen de diverse politieke partijen voor de burgers niet duidelijk. Alle partijen zijn op elkaar gaan lijken.

Ondanks het feit dat uit het onderzoek is gekomen dat de burgers over het algemeen tevreden zijn over de dienstverlening, wordt ook gezien dat de kwaliteit van de dienstverlening invloed heeft op het algemene beeld dat de burgers hebben van de overheid. De meeste contacten met de overheid bestaan immers uit het aanvragen van een paspoort of rijbewijs, het aanvragen van een bouwvergunning, het doorgeven van een verhuizing of het bij de burgerlijke stand regelen van een trouwerij of het aangeven van een geboorte. Deze dienstverlening is midden tachtiger jaren vooral ingericht op een manier die aansloot bij de wijze waarop de organisatie was ingericht. Elke afdeling had zo haar eigen loket, ondanks het feit dat er dwarsverbanden bestaan tussen de afdelingen en de door hen aangeboden producten. Een voorbeeld is iemand die een bedrijf wil oprichten. Deze persoon moet informatie hebben over het bestemmingsplan, maar zal ook met economische zaken van doen hebben. Ook heeft hij wellicht diverse vergunningen nodig om zijn bedrijf te vestigen.

In diverse gemeenten werd bestuurlijke vernieuwing hoog op de politieke agenda gezet. Vaak werd er een wethouder officieel belast met bestuurlijke vernieuwing. Ook kwam er steeds meer aandacht voor het vergroten van de klantgerichtheid en de klantvriendelijkheid in gemeenten. Zo had het gemeentebestuur van Nijmegen in het collegeprogramma van 1990 al opgenomen dat de verschillende in de gemeente aanwezige loketten zo veel mogelijk moesten worden samengevoegd en dat de openingstijden van het gemeentehuis moesten worden uitgebreid. Ook binnen de centrale

overheid begon het klantgericht en klantvriendelijk werken van overheidsinstanties hoger op de agenda te komen.

Staatssecretaris Kohnstamm gaf in 1995 de voorzet met de 'Derde Beleidsnota Informatisering van het Openbaar Systeem' (BIOS3) om de kwaliteit van de dienstverlening van gemeenten aan burgers en bedrijven te verbeteren. Het concept van zo veel mogelijk gemeentelijke dienstverlening achter één centraal loket kreeg een vervolg in het principe Overheidsloket 2000 (OL-2000). Door het geïntegreerd aanbieden van producten en diensten van de overheid zou de burger nog sneller en klantvriendelijker geholpen kunnen worden. Centraal in dit principe staat de vraag hoe de organisatie van gemeentelijke en regionale dienstverlening vanuit de vraagpatronen van burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen kan worden vormgegeven. Daarbij is de veronderstelling dat dienstverlening, die is georganiseerd rond vraagpatronen van bestuurden, herkenbare dienstverlening is en daarmee de kwaliteit van het lokaal bestuur bevordert.

Het Overheidsloket-2000-principe kreeg sinds 1996 vorm in een samenwerkingsverband van:

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport;
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu;
- Ministerie van Economische Zaken;
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten;
- Kadaster.

De politieke opdrachtgever van het principe was de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid Van Boxtel (D66). De ambtelijke opdrachtgever was de Stuurgroep Overheidsloket-2000. De uitvoering was in handen van het Programmabureau Overheidsloket 2000.

Vele gemeenten maakten sindsdien de keuze om de klant van de gemeente meer centraal te stellen en gingen over tot de invoering van het zogenaamde Overheidsloket-2000-principe. Dit project is inmiddels overgegaan in het project 'Andere Overheid'; een project dat behalve het meer klantgericht zijn ook als doelstelling heeft om de producten elektronisch aan te bieden.

1.2 Doelstelling en centrale vraag

Niet alleen een verandering van de organisatiestructuur of het doen van investeringen zijn van belang bij de invoering van het Overheidsloket-2000-principe. De mensen, zowel leidinggevenden als de medewerkers, die werkzaam zijn in een gemeente waar het principe is ingevoerd, zijn ook van grote invloed op het succes van een Overheidsloket-2000-principe. In deze scriptie wil ik onderzoeken wat de invloed van de menselijke factor (groepsdynamica) is op het al of niet succesvol organiseren van de één-loketgedachte bij gemeenten.

De volgende **veronderstellingen** liggen ten grondslag aan de doelstelling van het onderzoek:

Als de beleidsuitgangspunten van een organisatie en de motieven van de medewerkers elkaar kunnen vinden, ontstaat er een evenwicht tussen deze factoren. Vervolgens zullen deze factoren elkaar gaan versterken, nu er een gemeenschappelijk doel is ontstaan. Deze versterking van doelen maakt dat het proces elan krijgt. Dit elan maakt dat het totaal meer is dan de som der delen. Deze synergie zal de klant merken en daarmee zal de klantgerichtheid worden verhoogd.

De **doelstelling** van dit onderzoek is:

Het verkrijgen van inzicht in de vraag welke invloed de menselijke factor heeft bij ambtelijke reorganisaties in overheidsdiensten. In het bijzonder zal dit onderzoek zich richten op het verkrijgen van kennis over en inzicht in de rol die groepsdynamica daarbij speelt.

Als **centrale vraag** is geformuleerd:

In hoeverre en op welke wijze heeft groepsdynamica invloed op het slagen en falen van loketintegratie bij de implementatie van de één-loketgedachte; en waardoor wordt dat slagen en falen verklaard? En welke lessen kunnen worden getrokken?

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, is er vijftal **deelvragen** geformuleerd:

1. Wat wordt in de beleidstheorie verstaan onder het Overheidsloket-2000-principe en op welke wijze kan dit principe worden vormgegeven?
2. Wat kan worden verstaan onder groepsdynamica en hoe kan dat proces worden gedefinieerd?
3. Wat kan worden verstaan onder slagen en falen en hoe kunnen slagen en falen worden bestudeerd en vastgesteld?
4. Hoe wordt het Overheidsloket-2000-principe in de praktijk vormgegeven?
5. Hoe draagt groepsdynamica bij aan het realiseren van een kwaliteitsslag voor het Overheidsloket-2000-principe?

Met deze deelvragen verwacht ik het volgende te kunnen onderzoeken:

1. *Wat wordt in de beleidstheorie verstaan onder het Overheidsloket-2000-principe en op welke wijze kan dit principe worden vormgegeven?*
De beantwoording van de eerste deelvraag beoogt duidelijkheid te scheppen over de inhoud en de mogelijke verschijningsvormen van het Overheidsloket-2000-principe. In hoofdstuk 2 zal op deze onderzoeksvraag antwoord worden gegeven.
2. *Wat kan worden verstaan onder groepsdynamica en hoe kan dat proces worden gedefinieerd?*
Met deze onderzoeksvraag wordt beoogd helderheid te verschaffen over de vraag wat groepsdynamica is en hoe, in deze scriptie, groepsdynamica gedefinieerd wordt. De groepsdynamica staat centraal in het analysekader waarmee hoofdstuk 3 wordt afgesloten.
3. *Wat kan worden verstaan onder slagen en falen van het Overheidsloket-2000-principe en hoe kunnen slagen en falen van het Overheidsloket-2000-principe worden bestudeerd en vastgesteld?*
Bij het antwoord op de derde deelvraag gaat het om het onderzoeken op welke wijze groepsdynamica van invloed is op het slagen of falen van de implementatie van het Overheidsloket-2000-principe. Of iets 'geslaagd' is of 'gefaald' heeft, is afhankelijk van de criteria die vooraf aan het slagen of falen zijn gesteld. Om achteraf te kunnen beoordelen of de implementatie geslaagd is dan wel gefaald heeft, dient eerst te worden bepaald wat onder slagen of falen kan worden verstaan in het licht van deze scriptie.

4. *Hoe wordt het Overheidsloket-2000-principe in de praktijk vormgegeven?*

Bij de vierde onderzoeksvraag wordt duidelijkheid gegeven over de verschijningsvormen van het Overheidsloket-2000-principe binnen gemeenten. Ook wordt beschreven welke condities een rol spelen bij het implementatieproces. Als laatste wordt beschreven hoe organisatieverandering een rol speelt bij de implementatie van het Overheidsloket-2000-principe.

5. *Hoe draagt groepsdynamica bij aan het realiseren van een kwaliteitsslag voor het Overheidsloket-2000-principe?*

In de vijfde onderzoeksvraag wordt inzicht gegeven in hoeverre groepsdynamica de kwaliteit van het Overheidsloket-2000-principe beïnvloedt. In dit onderzoek wordt de kwaliteit van de dienstverlening niet onderzocht door zelfstandig onderzoek te doen naar de klanttevredenheid onder de burgers. Het gaat bij deze onderzoeksvraag over de invloed van het groepsproces op de ontwikkeling van de dienstverlening. Dit in de veronderstelling dat de kwaliteit van de dienstverlening verbetert als er bewust en actief wordt gestuurd op de groepsdynamica. Onder het begrip kwaliteitsslag wordt dus verstaan het verbeteren van de dienstverlening voor het Overheidsloket-2000-principe.

1.3 Verantwoording en relevantie van de scriptie

De betekenis van deze scriptie kan worden beschreven in termen van een wetenschappelijke, een maatschappelijke en een persoonlijke relevantie.

Wetenschap

De wetenschappelijke waarde richt zich op het gegeven dat bestuurlijk onderzoek en advies vaak het structureren als dominante locus kiest. De instrumentele benadering in onderzoek en advies lijkt (in haar algemeenheid) dominantier dan de culturele component en groepsdynamica in het bijzonder. De menselijke factor in een reorganisatieproces blijft vaak onderbelicht, in het bijzonder de groepsdynamica. De wijze waarop een nieuwe groep zich ontwikkelt en de mate waarin de organisatiestructuur en de organisatiedoelstellingen hierop aansluiten, is juist van groot belang voor de mate waarin een reorganisatie slaagt. Dit geldt zowel voor implementaties op basis van het Overheidsloket-2000-principe als ook voor het slagen van andere reorganisaties. Nieuwe wensen van de organisatie richten zich vaak op de structuur van de organisatie, terwijl het doel is om nieuwe normen en waarden te verankeren met behulp van een nieuwe structuur. Deze scriptie richt zich in het bijzonder op de menselijke factor in relatie tot ambtelijke reorganisaties. Dit in het bewustzijn dat de structuur en de cultuur binnen een organisatie nauw met elkaar zijn verbonden.

Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van de scriptie wordt verantwoord door te wijzen op het bestuurlijke probleem van de ontstane kloof tussen de overheid en de burger. De afgelopen jaren is de burger steeds verder van de (lokale) overheid af komen te staan. De burgers hebben steeds minder vertrouwen in de overheid als collectieve belangenbehartiger. Dit heeft ertoe geleid dat steeds minder burgers naar de stembus gaan als er verkiezingen worden uitgeschreven. Men heeft het idee dat het uitbrengen van een stem op een politieke partij geen instrument meer is waarmee invloed kan worden uitgeoefend op politieke processen. Men vindt politieke partijen te veel op elkaar lijken en is van oordeel dat het dagelijks bestuur zich onvoldoende op de hoogte stelt van de meningen van de burgers. De inrichting van een één-loket functie binnen de lokale overheid kan ertoe bijdragen dat het

vertrouwen in de overheid hersteld wordt. De burger heeft immers het meest frequente contact met de medewerkers binnen een gemeente die een zogenoemde frontofficefunctie hebben. Het beeld dat deze personen overbrengen, is van invloed op de meningsvorming van de burgers over de gemeente in zijn algemeenheid. Deze scriptie gaat over de wijze waarop de menselijke factor van invloed is op het Overheidsloket-2000-principe. Dit onder de veronderstelling dat er een elan ontstaat als de beleidsuitgangspunten van de organisatie en de motieven van de medewerkers elkaar versterken. Deze synergie zal de klant merken en daarmee zal de klantgerichtheid worden verhoogd.

Indien dit onderzoek meer inzicht kan verschaffen in de relatie tussen de ontwikkelstadia van groepsdynamica en het realiseren van de bestuurlijke doelstellingen bij de implementatie van de één-loketgedachte, dan kan ook de slagingskans van andere reorganisaties met dat inzicht worden verhoogd. Deze wetenschap kan dan door andere organisaties worden benut bij de ontwikkeling en implementatie van een ontwikkeling zoals het Overheidsloket-2000-principe.

Persoonlijke dimensie

De persoonlijke dimensie is gelegen in het feit dat ik aan de wieg heb gestaan van de implementatie van de één-loketgedachte in de gemeente Schiedam. Na een korte maar intensieve voorbereidingstijd heb ik als projectleider de formele uitgangspunten geformuleerd door het dagelijks bestuur mogen omzetten in een nieuwe werkomgeving. Dit proces is zowel op het gebied van structuur als op het gebied van cultuur een ingrijpende organisatiewijziging geweest. Mijn persoonlijke ervaring is dat de implementatie van het Overheidsloket-2000-principe de dienstverlening naar de cliënten kan verbeteren terwijl aan de ander kant de arbeidssatisfactie van de medewerkers kan worden vergroot. Daaruit kan worden geconcludeerd dat de invloed van de menselijke factor bij reorganisaties onderbelicht en vaak onderschat wordt, terwijl de menselijke factor de cruciale succesfactor is bij het verankeren van de nieuwe normen en waarden.

In dit hoofdstuk komt de beleidstheorie over het Overheidsloket-2000-principe aan de orde. Er zal nader worden ingegaan op de bewegingen die hebben geleid tot de opkomst van het Overheidsloket-2000-principe, zoals het gedachtegoed van de klantgerichte overheid en informatietechnologie. Ook zal worden bekeken op welke wijze het Overheidsloket-2000-principe fysiek kan worden ingericht. Als laatste wordt de relatie tussen het Overheidsloket-2000-principe en organisatieverandering nader toegelicht.

2.1 Factoren opkomst Overheidsloket-2000-principe

De klantgerichte overheid

Als vroege aanleiding voor de aandacht voor klantgericht werken in de publieke sector kan de toenemende belangstelling voor de uitvoering van beleid in de jaren zeventig beschouwd worden. Tot die tijd was de aandacht van overheidsorganisaties primair gericht op processen van (interne) besluitvorming en beleidsvaststelling; de gedachte was destijds dat maatschappelijke problemen de grootste kans hebben om opgelost te worden indien er sprake is van sterke politiek-bestuurlijke keuzes en door specialistische beleidsmakers gemaakte gedetailleerde beleidsplannen. In deze tijd van de 'maakbaarheid' van de samenleving gaat men ervan uit dat de kwaliteit van het beleidsplan bepalend is voor het succes of falen in de uitvoering. Er was geen prioriteit en aandacht voor de beleidsuitvoering, en wat deze voor effect zou kunnen hebben op de doelmatigheid of doeltreffendheid van het beleid.

In de jaren zeventig kan een voorzichtige omslag worden waargenomen als het belang van de kwaliteit van uitvoeringsprocessen voor de resultaten van het uitgestippelde beleid geleidelijk meer wordt onderkend en het managerialisme opkomt in de publieke sector. In de jaren tachtig geeft het pleidooi van de aanhangers van het gedachtegoed van het New Public Management voor meer betrokkenheid van de overheid bij de maatschappelijke problemen die burgers raken, een belangrijke impuls aan de ontwikkeling naar meer klantgerichte uitvoering en dienstverlening. Bellamy & Taylor geven aan dat het 'nieuwe' van New Public Management vooral betrekking heeft op de aandacht voor het management van de uitvoeringsprocessen en de organisatie van de dienstverlening: de overheid zou vaker de rol van entrepreneur moeten vervullen en haar oor te luisteren leggen op uitvoeringsniveau. Nog niet eerder was een dergelijk pleidooi voor een verschuiving van een interne naar een externe oriëntatie zichtbaar waarbij de overheid wordt aanbevolen noties als openbaarheid, klantvriendelijkheid en holisme te gaan beschouwen als belangrijke beleidsdoelen. (Nelissen, Inkink, Van de Ven, 1996)

Gedurende de jaren negentig zien overheden in de verdere ontwikkeling van moderne Informatie en Communicatie Technologie (ICT) en de opkomst van internet mogelijkheden om de brede reeks ideeën uit de jaren tachtig voor verbetering van de relatie met de burger (als klant) in de praktijk te kunnen brengen. In de tweede helft van de jaren negentig volgen de meeste westerse landen een nationale strategie voor het gebruik van ICT ter verbetering van het functioneren van de overheid (In Nederland: het Nationaal Actieprogramma Elektronische Snelwegen). De verschillende nationale strategieën geven onder meer aan dat ICT mogelijkheden biedt om de publieke dienstverlening verder

te moderniseren, deels door herstructurering van de dienstverlening zelf en deels door volledige reorganisatie van de bureaucratische organisatie achter de schermen van de vele balies en loketten. Kortom, de gedachte is dat de ambitie van de overheid om klantgericht te werken door toepassing van diverse nieuwe voren van ICT zoals internet, netwerktechnologie, computer matching en profiling en mobiele telefonie, eindelijk haikbaar wordt (Van Duivenboden en Lips, 2001).

Grofweg zijn er vier doelstellingen te onderscheiden die het belang van klantgericht werken voor publieke organisaties aangeven: (1) het verbeteren van de effectiviteit van dienstverlening, (2) het verbeteren van de interne efficiency van de organisatie, (3) het verbeteren van het imago van de organisatie, (4) het bieden van nieuwe uitdagingen voor managers en medewerkers. Al deze doelstellingen lijken op het eerste gezicht bedacht vanuit een intern organisatieperspectief, maar het verbeteren van de dienstverlening en het imago van de organisatie kunnen evengoed worden uitgelegd als doelstellingen die vooral kunnen worden bereikt wanneer de blik juist buiten de grenzen van de eigen afdeling, organisatie of zelfs beleidsketen wordt gericht. Het is immers logisch te veronderstellen dat de uiteindelijke afnemer van diensten en producten het laatste woord heeft als het aankomt op een oordeel over de kwaliteit van de dienstverlening; de klant kan toch als geen ander inschatten in hoeverre de taakuitoefening en dienstverlening van een publieke organisatie tegemoet komt aan zijn individuele wensen en behoeften? (Van Duivenboden en Lips, 2001, p.14-15)

Informatietechnologie

Met de komst van de informatie- en communicatietechnologie kunnen we constateren dat er voor zowel de inhoudelijke als de methodische uitwerking van het concept klantgericht werken nieuwe mogelijkheden zijn gekomen. Hierbij tekent zich twee ontwikkelingen af: enerzijds worden de bestaande fysieke organisaties heringericht met behulp of onder invloed van nieuwe ICT en anderzijds worden nieuwe elektronische informatie-, communicatie- en transactiekanaal tussen organisatie en klant ingericht.

De opkomst van nieuwe communicatiemiddelen ondersteunt de wens van de overheid om meer vraaggericht te werken. Door de nieuwe informatie- en communicatietechnologie kunnen we constateren dat er voor de uitwerking van het principe klantgericht werken nieuwe mogelijkheden zijn ontstaan. Te denken valt aan de ontwikkeling van de computer op de werkplek en het kunnen koppelen van verschillende systemen, intelligente kennissystemen en het gebruik van Internet en e-mail. Deze ontwikkeling maakt het technisch mogelijk een scheiding aan te brengen tussen frontofficewerkzaamheden aan de balie en backofficewerkzaamheden op een andere werkplek.

2.2 Veronderstellingen achter het Overheidsloket-2000-principe

Veronderstellingen vanuit de beleidstheorie

Met het Overheidsloket-2000-principe moet het 'Van het kastje naar de muur' gestuurd worden tot het verleden gaan behoren. Met deze uitdrukking wordt uiting gegeven aan de negatieve kant van bureaucratie die in de ogen van veel mensen inherent is aan de (lokale) overheid. De relatie tussen de overheid en haar burgers moet worden verbeterd. Het Overheidsloket-2000-principe veronderstelt dat de relatie wordt verbeterd als het de burger makkelijk wordt gemaakt om diensten en of producten van de overheid te verkrijgen, zowel via de fysieke loketten als via de virtuele loketten. Het Overheidsloket-2000-principe houdt rekening met de wensen van de burgers en maakt de regelgeving meer toegankelijk.

De doelstelling van het Overheidsloket-2000-principe is: "Door gebruik van informatietechnologie de dienstverlening van de overheid verbeteren en het realiseren van nieuwe vormen van betrokkenheid van burgers bij het openbaar bestuur. Voor de overheid zelf is het goede gebruik van informatietechnologie noodzakelijk om de bestuurbaarheid en de samenhang binnen de overheid te versterken en de doelmatigheid te vergroten." Toch functioneert de lokale overheid matig op het gebied van dienstverlening. Een oorzaak voor dit gebrekkige functioneren is de structuur van de publieke dienstverlening. Deze is ingericht volgens de logica van de organisatie in plaats van de logica van de burger. Die heeft één vraag of één probleem en wil graag één antwoord of één oplossing.

Tegen deze achtergrond is Overheidsloket 2000 opgezet. OL2000 is een organisatieconcept dat publieke dienstverleners in staat stelt hun organisatie vraaggeoriënteerd in te richten, daarbij uitgaande van de logica van de burger. Kernbegrippen zijn: vraagpatronen, scheiding tussen front- en backoffice, samenwerking tussen overheden. Het één-loketconcept betekent niet dat er maar één loket is voor de hele overheid. De burger kan aankloppen bij één loket dat het beste bij zijn probleem past. Deze loketten moeten zo zijn ingericht dat de burger daar met een samenhangend geheel van vragen terecht kan.

Uitgangspunt voor de publieke dienstverlening moet zijn de logica van de burger, diens vraag of liever gezegd vraagpatroon. Dat is een samenhangend geheel van vragen die in een bepaalde situatie worden gesteld. De loketten 'nieuwe stijl' moeten een afspiegeling zijn van dat vraagpatroon, inclusief de latente vragen. Sommige vraagpatronen zijn tamelijk helder te bepalen: zo zou iemand die wil verhuizen achter één loket behalve de afdeling Burgerzaken ook andere organisaties moeten aantreffen, zoals het nutsbedrijf, de telefoon- en kabelmaatschappij en de woningbouwvereniging. Niet altijd is iemand in staat zijn probleem helder te omschrijven, laat staan dat hij weet waar hij allemaal recht op heeft. Aan het loket zou men ook de vraag achter de vraag moeten zien te achterhalen en daarbij vervolgens het passende aanbod vinden. Voor het opzetten van vraaggerichte loketten kan men de producten en diensten clusteren naar globaal drie invalshoeken: probleemsituatie, doelgroep of aard van de dienst.

Veronderstellingen vanuit de onderzoeker

Bij de beleidstheorie over het Overheidsloket-2000-principe ligt de nadruk voornamelijk bij de wijze waarop een dergelijk principe qua structuur en fysieke inrichting vorm kan worden gegeven. Dit vanuit de veronderstelling dat de burgers de dienstverlening meer zullen gaan waarderen als deze is georganiseerd rondom de vraagpatronen van een bepaald onderwerp waar de burger voor komt. Met andere woorden: als de burger een gemeentehuis bezoekt zal deze meer tevreden zijn als zijn vraag vanuit een bepaald patroon wordt beantwoord (waarschijnlijk met meer informatie dan de gestelde vraag alleen) dan wanneer de vraag beantwoord wordt vanuit het principe dat alleen de gestelde vraag beantwoord moet worden.

Het lijkt logisch dat het de klanttevredenheid in de positieve zin beïnvloedt als je als klant niet alleen antwoord krijgt op je gestelde vraag, maar ook op vragen die in het verlengde liggen van je vraag. Aan de andere kant is dit element niet het enige dat de klanttevredenheid dominant beïnvloedt. Het gaat immers ook om de wijze waarop de klant te woord wordt gestaan. Te denken valt aan de wijze waarop de behandelend ambtenaar een toegankelijke houding en taalgebruik laat zien en of de ambtenaar de klant het gevoel geeft echt iets voor de klant te willen doen. Deze cultuurcomponenten zijn in de

beleidstheorie rondom het Overheidsloket-2000-principe onderbelicht. Het op een gestructureerde wijze inrichten van het ondersteunende administratieve proces is slechts één kant van een succesvol concept. De wijze waarop vervolgens uiting wordt gegeven aan de gekozen vorm, dus de houding en het gedrag van de medewerkers, is van groot belang op het succes van een Overheidsloket-2000-principe. En hoewel cultuur en structuur twee kanten van dezelfde medaille van organisatieontwikkeling zijn, is het de vraag wat belangrijker is: een op papier goed ingerichte organisatie met een slechte groeps cultuur of een sterke positieve groeps cultuur met een onduidelijke structuur?

Het bijzondere van de één-loketformule is dat zij twee schijnbaar tegenstrijdige paradigma's verenigt: kleinschaligheid en grootschaligheid. Dit kan als volgt worden uitgelegd. Het Overheidsloket-2000-principe is er op gericht om de kloof tussen burger en bestuur te dichten. Dit vraagt om herkenbaarheid van het aanbod bij de burger. Dit wordt bereikt door de loketten te organiseren rondom de vraagpatronen van de burger. Aan de andere kant is het Overheidsloket-2000-principe bedoeld om de gemeenten hun dienstverlening efficiënter aan te laten bieden. Deze efficiency wordt bereikt door meerdere diensten, ook die van andere dan de lokale overheid, bij elkaar te zetten en zo schaalvergroting te verkrijgen. De verbindende schakel tussen deze schijnbare tegenstellingen is het tegengaan van het verkokerde denken en werken in een organisatie. Door deze verkokering los te laten vormen zich bijna automatisch andere vraagpatronen en wordt de samenwerking tussen diensten en andere instellingen belangrijker. Effectiviteit of doelgroepbereik vraagt om kleinschaligheid (dicht bij de burger), terwijl efficiëntie vraagt om grootschaligheid (afstand) om schaalvoordelen te kunnen verzilveren. Beide doelstellingen komen in zicht door de implementatie van een vorm van dienstverlening die verkokering tegengaat. Met deze vorm wordt de gemeente een overheid die dicht bij de klant staat en die integratie tot stand kan brengen.

Relatie tussen cultuur en structuur

Bij een veranderingsproces in het kader van het Overheidsloket-2000-principe is de cultuurcomponent en in het bijzonder de invloed van groepsdynamica extra van belang. De kern van een Overheidsloket-2000-principe is immers dat er een breed aanbod van dienstverlening aan de burger wordt gepresenteerd. In de meest verregaande vorm van het Overheidsloket-2000-principe, verlenen medewerkers van een organisatie niet alleen diensten over de eigen producten, maar worden er ook producten aangeboden die thuishoren bij andere organisaties. Voor de burger, de klant, moet het niet uitmaken door wie hij geholpen wordt; de dienstverlening moet onafhankelijk wie de dienstverlening aanbiedt, van hetzelfde kwaliteitsniveau zijn.

Toch lijkt het soms alsof de begrippen cultuur en structuur elkaars tegenpolen zijn. Cultuur wordt zich verondersteld te richten op de zachte kanten van organisatieontwikkeling, en structuur op de harde kanten van organisatieontwikkeling. Onder de zachte kant worden begrippen verstaan als competenties, waarden en normen, en het gedrag dat mensen laten zien in hun werkomgeving. De harde kant behelst de zaken die gaan over het organisatiemodel, over regels en procedures. Toch zijn cultuur en structuur niet elkaars tegenpolen, integendeel. Deze twee componenten van organisatieontwikkelingen zijn twee zijden van dezelfde medaille. Ze beïnvloeden elkaar en kunnen elkaar versterken of juist afzwakken. Wel lijkt het zo te zijn dat bij organisatieveranderingsprocessen de structurele component de nadruk krijgt, of gebruikt wordt als 'hefboom' om de cultuuraspecten bespreekbaar te maken. Het 'hefboomeffect' houdt in dat je niet direct gaat praten over cultuurverandering. Dit omdat het praten over houding en gedrag als bedreigend kan worden gezien door medewerkers. Door eerst veiligheid te creëren door te praten over structurelementen, wordt de

weg vrijgemaakt om te praten over meer persoonlijke aspecten zoals houding en gedrag. Soms wordt echter een veranderingstraject ingezet waarbij de focus ligt op de structuur en de cultuurcomponent maar zijdelings aan de orde komt. Het sturen op houding en gedrag vergt immers ook veel van de managers die een organisatieveranderingstraject moeten begeleiden. Als een manager zelf ook te weinig feeling heeft met de cultuurcomponenten van een veranderingsproces, kan dit leiden tot het negeren van cultuuraspecten in een veranderingsproces.

Beschouwing over verwachte ontwikkelingen

Meer aandacht voor cultuurelementen

Op basis van de beleidstheorie zal het succes van een Overheidsloket-2000-principe met name worden beoordeeld op basis van de gekozen vorm en structuur van het principe, inclusief de onderliggende administratieve organisatie. De veronderstelling van de onderzoeker is dat juist de wijze waarop de medewerkers van het Overheidsloket-2000-principe het principe in houding en gedrag vormgeven van grote invloed is op het succes. De houding en het gedrag van de medewerkers worden gevormd door de groepsontwikkeling en de wijze waarop de leidinggevende hieraan sturing geeft. Verondersteld wordt dat op basis van dit onderzoek aanbevelingen kunnen worden gedaan ten aanzien van de groepsontwikkeling van de personen werkzaam voor een Overheidsloket-2000-principe. Met deze aanbevelingen kan de kwaliteit van de dienstverlening worden vergroot.

Komt er een einde aan de verplichte winkelnering?

Gemeenten moeten investeren in de ontwikkeling van het Overheidsloket-2000-principe. Als gemeenten dat onvoldoende doen kan het zijn dat de centrale overheid een andere instantie belast met de uitvoering van overheidstaken. Dit zal de positie van de gemeenten ernstig verzwakken.

Tot op heden is de burger als inwoner van een bepaalde woonplaats in Nederland verplicht om bepaalde producten en diensten af te nemen van die woongemeente. De vraag is of dit in de toekomst zo zal blijven bestaan. De Rijksoverheid ontwikkelt steeds meer initiatieven met bijbehorende wetgeving die het mogelijk maken om deze relatie los te laten. De filosofie is dat 'de burger' te maken heeft met 'de overheid' en dat het daarom niet uitmaakt of de burger zich meldt bij de lokale overheid, de provinciale overheid of de rijksoverheid. Dit komt onder andere tot uiting in de Wet kenmerken publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb), waarbij op één locatie alle beperkingen ten aanzien van een pand staan geregistreerd. Daarbij worden niet alleen gegevens verstrekt uit de gemeentelijke registers, maar ook uit die van onder andere het kadaster. Deze innovatie zal ongetwijfeld zijn vruchten gaan afwerpen op het gedachtegoed van het Overheidsloket-2000-principe. Tevens zal het gebruik van informatietechnologie een steeds belangrijkere rol gaan spelen. Zo moet het voor het verkrijgen van de juiste informatie niet uitmaken op welke wijze de informatie wordt verkregen; via de telefoon, aan de fysieke balie of via het Internet. Mijn verwachting is daarom dat het Overheidsloket-2000-principe zich steeds meer zal verbreden naar aan de overheid gerelateerde diensten. Als gevolg daarvan zal het maar de vraag zijn of de gemeenten dan nog de meest aangewezen partijen zijn om de dienstverlening aan te bieden. Als de gemeenten onvoldoende investeren in het gedachtegoed kan het wel eens zo zijn dat het aanbieden van de dienstverlening wordt overgelaten aan de markt en dat de overheid een dienst levert aan een derde en meer in de rol van regievoerder komt in plaats van uitvoerder.

Waarom is er nog steeds aandacht nodig voor het Overheidsloket-2000-principe?

Om de gewenste regierol die aan de gemeente wordt opgelegd op basis van onder andere gedecentraliseerde regelgeving vorm te geven, moet de gemeente investeren in het Overheidsloket-2000-principe.

Aan het begin van dit hoofdstuk is beschreven welke factoren van invloed zijn geweest op het ontstaan van het Overheidsloket-2000-principe. Dat begin jaren negentig ook de besturen van gemeenten aandacht kregen voor de kant van beleidsuitvoering was best opmerkelijk te noemen. Beleidsontwikkeling kon en kan zich immers verheugen in de politieke aandacht, maar voor beleidsuitvoering is in het algemeen veel minder aandacht. Begin jaren negentig kwam er steeds meer aandacht voor de vraag: waar zit onze burger nu eigenlijk op te wachten qua dienstverlening? Enkele gemeenten zijn direct meegegaan met deze trend en meldden zich aan voor de pilots voor het Overheidsloket-2000-principe. Vanaf midden jaren negentig zijn steeds meer gemeenten stappen gaan ondernemen om het Overheidsloket-2000-principe vorm te geven. Toch zijn er heden ten dage nog veel gemeenten die de omslag naar een klantgerichte en klantvriendelijke organisatie nog maar moeilijk kunnen maken. Of het Overheidsloket-2000-principe kan rekenen op politieke aandacht is belangrijk voor de ontwikkeling van deze gedachte; er zijn investeringen noodzakelijk om aanpassingen te doen aan bijvoorbeeld de fysieke inrichting of investeringen in het loongebouw of infrastructuur. Deze investeringen stuiten vaak op weerstand binnen een college. Gevoelsmatig leveren de investeringen weinig direct zichtbaar resultaat op. Bovendien kan een gemeente het schaarse geld maar één keer uitgeven, en lijkt het bestuurlijk aantrekkelijker om het geld te besteden aan projecten die de burger direct ten goede komen. Dat de Rijksoverheid onder de noemer van 'Andere Overheid' de gemeenten zo langzamerhand dwingt om investeringen te plegen, kan bij colleges ook averechts effect hebben. Dan wordt het opleggen van innovaties van de rijksoverheid gezien als onterechte bemoeizucht. Toch lijkt bestuurlijke samenwerking en samenwerking met andere (semi) overheden een trend die onstuitbaar is. De lokale overheid zal steeds meer in de regierol komen en het accent zal liggen op het scheppen van kaderregelgeving en op de integrale uitvoering van regelingen.

Toenemend spanningsveld tussen klantvriendelijkheid en integer handelen

Gemeenten moeten investeren in het voeren van een interne dialoog over de vraag hoe de integriteit van de dienstverlening zich verhoudt tot het gewenste niveau van klantgerichtheid.

Waar vroeger mensen van nature respect hadden voor het gezag, ouders, politie, overheid, is het tegenwoordig van belang om je meerwaarde als instantie aan te tonen. Er is een maatschappelijk gevoel dat de overheid er is voor de burgers. Binnen dat gedachtegoed zal de overheid zich daarom moeten richten op de behoeften van de burgers. Het lijkt er op dat onder dit credo gemeenten steeds meer moeite hebben om aan de burger duidelijk te maken dat de lokale overheid ook een taak heeft om het algemeen belang af te wegen tegen het individuele belang. Dit kan betekenen dat het uitbreiden van de eigen woning daarom wel eens kan worden afgewezen als dit teveel ten koste gaat van de kwaliteit van de leefomgeving van de omwonenden. Enerzijds verwacht de burger dat de lokale overheid investeert in mensen en middelen om de dienstverlening te vergroten en te optimaliseren. Anderzijds wordt er steeds meer nadruk gelegd op het handhaven van de regels door de overheid. Het niet adequaat handhaven van regels kan leiden tot aansprakelijkheid voor de geleden schade.

Bij de dienstverlening aan de loketten speelt dit dilemma ook. Aan de ene kant hechten burgers er aan om niet van het kastje naar de muur gestuurd te worden. Van de medewerker die de dienstverlening verzorgt, wordt verwacht dat deze de klant helpt om zijn vraag te definiëren en dat deze helpt met het invullen van alle benodigde papieren. Maar waar ligt de grens? Een tweetal voorbeelden.

- In Nederland geldt een legitimatieplicht voor personen die een uitkering willen aanvragen. Maar wat als iemand een uur heeft gewacht om geholpen te worden en er dan pas achter komt dat hij het legitimatiebewijs had moeten meenemen. Stuur je deze klant terug, of accepteer je de aanvraag?
- Als de klant een aanvraag indient voor een dakkapel, en deze aanvraag voldoet niet aan de regels. Stuur je de klant terug of help je de klant door de tekening zelf aan te passen? Het tegemoet komen van de burger zal zeker leiden tot een hogere klanttevredenheid, maar is dit gedrag van de ambtenaar nog integer?

2.3 Op welke wijze kan het Overheidsloket-2000-principe worden vormgegeven?

Bijna iedere burger zal weten waar hij een paspoort of een rijbewijs kan halen, of waar hij een adreswijziging kan doorgeven. Vaak worden deze producten aangeboden via het 'klaar-terwijl-u-wacht-principe'. Volgens dit principe, het woord zegt het al, kan de klant wachten tot het door hem gevraagde product gereed is. In veel gemeenten wordt er al jaren via dit principe gewerkt. Het betreft vaak simpele werkprocessen waarbij meestal één organisatorische eenheid betrokken is. Het 'klaar-terwijl-u-wacht-principe' wordt lastiger te implementeren bij het aanbieden van meer complexe producten of complexere dienstverlening. Het gaat in dat geval om producten of diensten waarbij diverse onderdelen van een publieke organisatie en zelfs meerdere organisaties een rol kunnen spelen. De dienstverlening is dan vaak verspreid over verschillende organisaties of organisatieonderdelen. Het gevolg hiervan is dat de burgers de weg kwijtraken in het oerwoud van regels en organisatieonderdelen. Lastig voor de burger, maar ook vervelend voor de overheid. Het is dan immers nog maar de vraag of de doelgroepen van het beoogde overheidsbeleid wel voldoende worden bereikt. Een van de doelstellingen van het Overheidsloket 2000 is het voorkomen van deze fragmentatie. Publieke dienstverleners zullen zich moeten bezinnen op maatregelen om potentiële klanten beter ten dienste te kunnen zijn. Het doorbreken en voorkomen van fragmentatie kan onder andere worden bereikt door de producten en diensten niet apart maar geclusterd aan te bieden. (Van vraagpatroon naar loket-idee, Handboek, 1998)

Front- en back-offices

In de praktijk van de publieke sector wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen vraagstukken die primair betrekking hebben op de directe relatie met de klanten van organisaties ook wel aangeduid als de frontoffice en vraagstukken die vooral gericht zijn op het achterliggende proces van de relatie met de klant, ook wel de backoffice genoemd. Veel publieke organisaties hebben de keuze gemaakt om, doorgaans met behulp van ICT, een knip aan te brengen tussen de frontoffice en de backoffice. Voor een goede dienstverlening aan de voorkant is het echter van belang dat er kwalitatief goede communicatie en informatie-uitwisseling met de achterkant van de organisatie tot stand wordt gebracht (Van Duivenboden en Lips, 2001)

Operationalisatie Overheidsloket-2000-principe

Voor de operationalisatie van het Overheidsloket-2000-principe wordt aansluiting gezocht bij de drie fases van ontwikkeling zoals die in de vorige paragraaf staan beschreven. De drie fases bestaan uit de volgende onderdelen:

1. Concentratie.

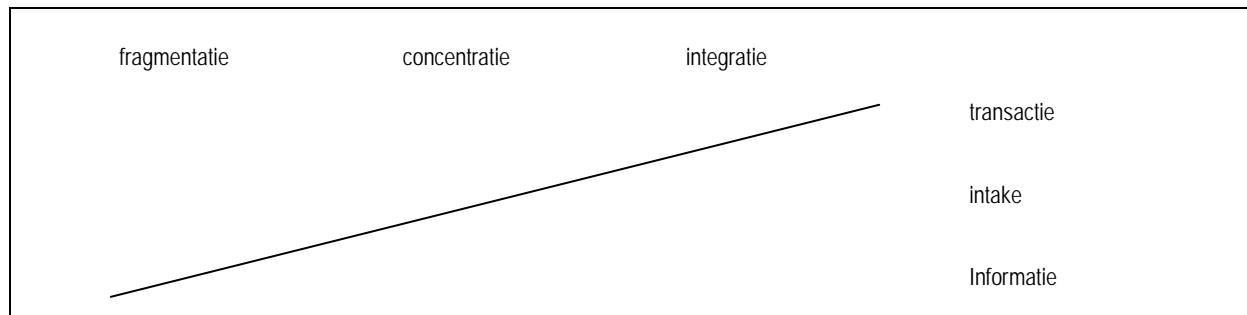
Onder concentratie van dienstverlening wordt verstaan het onder één dak brengen van balies en loketten.

2. Integratie.

Niet de gemeentelijke organisatie bepaalt de indeling van de loketten in de frontoffice maar de vraag van de klant is leidend voor de indeling van de loketten. Niet alleen gemeentelijke diensten worden in dit geïntegreerde loket aangeboden, maar ook relevante diensten van andere publieke dienstverleners en / of private instellingen.

3. Herdefinitie van de dienstverlening.

Door de frontoffice worden vanuit de vragen en behoeften van de afnemers (nieuwe) diensten geformuleerd. De frontoffice kan daarbij signalen afgeven aan de verschillende vakafdelingen. Deze signalen kunnen zelfs een belangrijke input zijn voor het maken van nieuw beleid.



figuur 1: Het ideale vraaggerichte loket

Bron: Overheidsloket-2000, 1998

Niet alleen vormen de fases concentratie, integratie en herdefinitie een onderscheid in het clusteren van producten, maar de fases lopen ook in moeilijkheidsgraad op. Moeilijkheidsgraad in die zin dat elke fase meer wijziging zal betekenen in de bestaande organisatie van producten en diensten.

Onder concentratie van dienstverlening wordt verstaan het onder één dak brengen van balies en loketten. De directe dienstverlening (frontoffice) wordt losgeweekt van de vakafdeling (backoffice). Deze frontofficewerkzaamheden worden overgebracht naar een aparte balie. Elke vakafdeling heeft bij het concentreren van dienstverlening een eigen balie waarin de producten en diensten van de eigen vakafdeling worden aangeboden.

In een volgende stap worden de diensten en de daarmee samenhangende werkprocessen geïntegreerd. Uitgangspunt voor deze integratie is het bijbehorende vraagpatroon van de burgers en de bedrijven. Niet de gemeentelijke organisatie bepaalt hierbij de indeling van de loketten in de frontoffice maar de vraag van de klant bepaalt de indeling. Niet alleen gemeentelijke diensten worden in dit geïntegreerde loket aangeboden, maar ook relevante diensten van andere publieke dienstverleners en / of private instellingen.

Een frontoffice inrichten volgens de vraagpatronen van de klant kan een afwijkend patroon te zien geven. Ontdekt kan worden dat de achterliggende werkprocessen niet efficiënt zijn ingericht en dat er een bepaalde overlap van werkzaamheden geconstateerd wordt. Dit is niet zo verwonderlijk als men bedenkt dat de geïntegreerd aangeboden diensten voornamelijk tot stand zijn gekomen vanuit de bestaande gefragmenteerde organisatie. Een logische vervolgstap kan dan zijn een herdefinitie van het productenaanbod.

Vraagpatronen

Binnen deze modellen staat de vraag centraal op welke wijze de loketten ingericht kunnen worden zodat meer recht wordt gedaan aan de vragen én de achterliggende problemen, situatie of wensen van de afnemers. Het kernbegrip hierbij is het vraagpatroon. Een vraagpatroon is een complex van samenhangende vragen die vanuit de positie van de afnemer logisch bij elkaar horen. Het zal vaak zo zijn dat een afnemer niet in staat is om zijn probleemsituatie via duidelijke vragen te verwoorden; als je niet weet dat je ergens recht op hebt, vraag je het ook niet aan. Dit wordt een latente vraag genoemd. De im- en expliciete vragen van een vraagpatroon verwijzen direct of indirect naar producten van verschillende organisatieonderdelen en organisaties. De loketten nieuwe stijl moeten een afspiegeling vormen van de vraagpatronen. Alle producten die aansluiten op een bepaald vraagpatroon moeten zo veel mogelijk aan één en hetzelfde loket worden afgehandeld.

Vraagpatronen geven in de eerste plaats aan hoe de inrichting van loketten gestalte kan krijgen. Producten die verwijzen naar een bepaald vraagpatroon horen bij elkaar in één loket. Een tweede functie van vraagpatronen is belangrijk in de uitvoering. Kennis over de vraagpatronen en de bijbehorende producten maken het mogelijk om afnemers te wijzen op de latente vragen die zij zouden kunnen hebben. Dit is het idee van 'proactieve' dienstverlening.

2.4 Conditie bij implementatieproces

Personeel

Uitbreiding van het dienstenassortiment, de inzet van frontoffice-ondersteunende systemen en de doelstelling van kwaliteitsverbetering stellen eisen aan de kennis, vaardigheden en attitude van het frontoffice-personeel. Doorgaans veronderstelt deze verandering van werkprocessen een verhoging van het gewenste kwaliteitsniveau van het personeel. Het personeelsbeleid zal daarom aandacht vragen rond bijvoorbeeld werving, bijscholing of herverdeling van taken. (Van loketidee naar implementatie deel A, OL2000,1998)

Door de invoering van de één-loketgedachte treedt er als het ware een verschuiving op van de specialistische medewerker naar de generalistische medewerker, hetgeen zich kan vertalen in een hoger werk- en denkniveau voor de baliemedewerker. Ook zal de medewerker nieuwe stijl zich meer moeten verdiepen in de vraag van de klant om zo te ontdekken wat nu 'de vraag achter de vraag' is. Dit alles in combinatie met de mentaliteitsverandering dat de overheid geen autoriteit meer is waaraan de klant zich dient te conformeren. Dit laat onverlet dat de overheid in een aantal gevallen wel een monopolist is en de klanten niet kunnen kiezen of en waar ze hun producten en diensten inkopen.

Fysieke inrichting

De invoering van een principe op basis van het Overheidsloket-2000 is een omvangrijke verandering in de cultuur en de structuur van een organisatie. De invoering gaat tevens vaak samen met een reorganisatie en brengt aanzienlijke investeringen met zich mee. Een reorganisatie van processen en taken is vaak noodzakelijk, omdat de organisatie anders moet worden ingericht om zo aansluiting te kunnen vinden bij de vraagpatronen van de klant. Deze vraagpatronen zijn immers uitgangspunt bij de invoering van het Overheidsloket-2000-principe. Er zijn zelfs gemeenten (Tilburg) die hun hele organisatie inrichten naar de vraagpatronen van de klant. Een dergelijke gemeentelijke organisatie wordt dan als het ware gekanteld. Vaak gaat de invoering van het Overheidsloket-2000-principe samen met nieuwbouw of verbouw van publieksruimte. Deze ruimtelijke situering wordt ook als een conditie gezien voor de ontwikkeling van een Overheidsloket-2000-arrangement (Van der Meer en Van Dijk, 2002, p.171). Gesteld wordt dat het van belang is dat men zich rekenschap geeft van mogelijkheden en beperkingen van beschikbare gebouwen. Bij ver- of nieuwbouw dient gewenste heroriëntatie in de dienstverlening een belangrijk ontwerpcriterium te zijn, waarbij de plannen vanuit de verschillende perspectieven worden doordacht. Ook inrichting van de ruimte en fysieke locatie van onderdelen (bijvoorbeeld de afstand tussen front- en backoffices) dient daarbij te worden meegenomen. Met de bouw van een nieuwe publieksruimte worden de nieuwe beleidsuitgangspunten van de publieksgerichte organisatie benadrukt. Ook de informatie- en communicatietechnologie speelt een belangrijke rol, zoals kennissystemen, Internet en andere computertoepassingen.

Inspirerende projectleider

De overtuigingskracht, het enthousiasme van de trekker (projectleider en/of adviseur) en het vertrouwen dat de medewerkers in hem hebben, zijn van groot belang om de veranderingsbereidheid te vergroten. De functie van een dergelijk persoon in het proces mag zeker niet worden onderschat. Dit betekent dat de keuze van de projectleider een belangrijke is. Zijn sociale vaardigheden kunnen in hoge mate de weerstand en motivatie van betrokkenen beïnvloeden. (Programmabureau Overheidsloket-2000, Management van verandering, 1998, p.21)

2.5 OL-2000 en organisatieverandering

Een gemeente die de organisatie wil inrichten volgens het Overheidsloket-2000-principe heeft dus (theoretisch) drie mogelijkheden om het principe te implementeren. De minst verregaande keuze is het concentreren van diensten en de meest verregaande vorm is die van herdefinitie. In de praktijk zal elke gemeente deze theoretische driedeling vertalen naar de eigen situatie, aangepast naar de eigen cultuur en structuur.

De implementatie van een meer klantgerichte organisatie, zoals het Overheidsloket-2000-principe impliceert, is geen gemakkelijke opgave. Dit ligt niet zozeer aan de acceptatie van de organisatie dat het management naar een meer klantgerichte en klantvriendelijke organisatie wil groeien. Zeker voor afdelingen en diensten die in meer of mindere mate te maken hebben met klantcontacten, zijn de invoering van deze principes geen directe bedreiging. Mede omdat de focus van overheidsorganisaties de laatste jaren steeds meer is komen te liggen bij de burger en daarmee ook bij de kwaliteit van de dienstverlening van het ambtelijk apparaat. De complexiteit van het Overheidsloket-2000-principe kan worden gezocht in het implementatieproces zelf. Het 'nimby principe' (not in my backyard principe) gaat ook vaak op voor overheidsorganisaties. Alle afdelingen vinden wel dat er klantgerichter en klantvriendelijker gewerkt kan worden, maar vinden ook vaak dat

die principes niet voor hun eigen werk gelden. Dit hoeft niet te betekenen dat ze klantgericht of klantvriendelijk werken verwerpelijke ontwikkelingen vinden, integendeel. Men vindt vaak dat men zelf al heel servicegericht werkt en ziet dan weinig noodzaak om de hele organisatie op zijn kop te zetten. Het eerste struikelblok is dan ook het definiëren van een probleemstelling die voor het grootste gedeelte van de organisatie herkenbaar en werkbaar is.

Veranderingskrachten en stabiliserende krachten

Veranderingen roepen vaak weerstand op. Mensen hechten namelijk aan duidelijkheid en voorspelbaarheid. Weerstand kan de invoering van een geïntegreerd loket bemoeilijken en soms zelfs (tijdelijk) tegenhouden. De veranderbereidheid en motivatie ontbreken dan om te werken aan een nieuwe situatie / organisatie. Het is daarom belangrijk dat weerstanden onderkend worden en dat er adequaat op wordt ingespeeld. Dan kunnen deze weerstanden worden afgezwakt en omgezet in veranderingsbereidheid.

In een organisatie zijn krachten aanwezig die veranderingen kunnen bevorderen of tegenhouden. Krachten die de veranderingsbereidheid doen toenemen, worden veranderingskrachten genoemd. Krachten die veranderingen tegengaan, zijn stabiliserende krachten. Wanneer deze krachten worden herkend en beïnvloed, kunnen veranderingen soms makkelijker worden doorgevoerd. Veranderingskrachten doen de veranderingsbereidheid toenemen. Deze krachten vormen de aanleiding tot verandering of ontstaan tijdens het veranderingsproces. De volgende veranderingskrachten zijn te onderscheiden:

- Onvrede met huidige situatie;
- Externe druk tot aanpassing;
- Druk als gevolg van het veranderingsproces zelf;
- De motivatie van de trekker of initiator van het project.

Stabiliserende veranderkrachten zijn factoren die de veranderingsbereidheid in de organisatie doen afnemen. Deze krachten vormen de bron voor weerstand. Zij ontstaan vaak aan het begin of tijdens het veranderingsproces. Verschillende factoren zijn voor weerstand aan te wijzen:

- Onzekerheid over de toekomstige situatie;
- Angst voor machtsverlies;
- Conformiteit aan normen en waarden.

Bovenstaande vormen van weerstand kunnen zich op verschillende niveaus manifesteren: individu, groep, afdeling of organisatie. Weerstand kan tevens ontstaan doordat individuen of groepen onderling botsen. Dit kan zowel verticaal (in de hiërarchie) of horizontaal (tussen verschillende afdelingen of organisaties) in de organisatie optreden. (Programmabureau Overheidsloket-2000, Management van verandering, 1998, p.20-22)

Omgaan met weerstanden

In een van de delen uit de reeks: Bouwen aan een geïntegreerd loket, deel II b Management van verandering van het programmabureau Overheidsloket-2000, wordt ook ingegaan op weerstanden.

Weerstanden kunnen zich op verschillende manieren en momenten uiten. Bij de start van een nieuw project zijn de meeste medewerkers en de voortrekkers op management- en andere niveaus enthousiast betrokken. Want vaak hebben medewerkers in de bestaande situatie te maken met problemen in de dienstverlening, zoals lange wachttijden en het moeten doorverwijzen van de burgers. Tegelijkertijd zal er ook een groep medewerkers zijn die deze problemen voor lief neemt en opziet tegen de veranderingen in hun werk, positie en omgeving. Voor hen is het lastig om met de veranderingen om te gaan.

De gelijkopgaande lijnen van motivatie zetten zich in de ontwerpfase door, zolang dit proces niet wordt afgebroken. Naarmate de planvorming zijn voltooiing nadert, wordt het steeds duidelijker of de veranderingen doorgaan. Bovendien worden de implicaties van de keuzen zichtbaar. Dit leidt tot een moeilijke situatie; met stijgende motivatie, maar maximale weerstand. In de daarop volgende fase spreken de resultaten van de veranderingen voor zich. Doorgaans betekent dit voor de meeste betrokkenen dat de (negatieve) gevolgen van de veranderingen niet zo erg zijn als gedacht. De rassceptici zoeken in deze fase naar een andere werkomgeving binnen of buiten de dienstverlenende organisatie. In de nazorgfase moet het geïntegreerde loket effectief en efficiënt gaan draaien. Wanneer de oorspronkelijke problemen zijn verdwenen, ontstaat er een nieuwe werksituatie waarin de motivatie tot grote hoogten kan stijgen. Het succes kan betekenen dat de weerstand tegen volgende veranderingen kan afnemen.

Deze verschijnselen zijn natuurlijk niet in het bijzonder toe te schrijven aan de invoering van een klantgerichtere en klantvriendelijkere organisatie. Deze weerstanden zijn inherent aan veranderingsprocessen. Belangrijk is wel om te beseffen dat de invoering van een Overheidsloket-2000-principe een ingrijpende maatregel is. Daarom is het verstandig om behalve aan de instrumentele kant van de zaak ook aan de cultuurverandering aandacht te besteden.

Natuurlijk zullen veranderingen niet altijd leiden tot weerstanden. Een verandering kan ook aansluiten bij de behoeften van de organisatie, zodat de verandering juist een revitaliserende werking heeft op het totaal. Deze situatie zal zich met name voordoen als de nieuwe normen en waarden aansluiten bij de oude basisassumpties of aansluiten bij de door de groep gewenste nieuwe basisassumpties. Het komt meer dan eens voor dat de organisatie instemt met een door te voeren reorganisatie of dat de vertegenwoordiging van de organisatie, de ondernemingsraad, bij het bestuur aandringt op een verandering. In de moderne organisatiewetenschap staat de lerende organisatie centraal. Deze lerende organisatie is voortdurend bezig zich te ontwikkelen en hanteert het credo dat stilstand leidt tot achteruitgang. Men spreekt dan ook niet meer van organisatieverandering maar van organisatieontwikkeling. Deze ontwikkeling geeft aan dat de organisatie voortdurend in ontwikkeling is om zich zelf te verbeteren.

Op verschillende momenten in het implementatieproces van een Overheidsloket-2000-principe zal veel tijd besteed moeten worden aan het herkennen en beïnvloeden van de vormen van weerstand. Dit zal grote relationele kwaliteiten eisen van een manager om effectief om te gaan met vele belangengroepen. Weerstanden kunnen onder andere ontstaan uit onzekerheid over een toekomstige situatie, uit angst voor machtsverlies en uit conformiteit aan de huidige of de toekomstige waarden en normen.

2.6 Bestuurlijke aandacht

In veel gemeenten is het klantgericht werken een van de centrale thema's in de geldende bedrijfsfilosofie. Dit houdt in dat organisatiebreed veel aandacht bestaat voor de wijze waarop de klanten worden geholpen. Er zijn zelfs gemeenten die hun hele organisatiestructuur hebben aangepast aan de klant. In zo'n organisatie staat de service aan de klant voorop.

Klantgerichtheid heeft vaak betrekking op afdelingen die direct producten en diensten aanbieden aan de klant en op afdelingen die beleidsmatige of beleidsondersteunende werkzaamheden verrichten. Een organisatie kan op vele wijzen klantgerichtheid in de organisatie implementeren. Er kan aandacht worden besteed aan de structuur, de fysieke vormgeving en aan de mentale aspecten van het Overheidsloket-2000-principe. De wijze waarop het begrip klantgerichtheid vorm wordt gegeven, is dan ook sterk afhankelijk van de (bestuurs)cultuur van een gemeentelijke instelling en zal bepalend zijn of alle drie de aspecten worden onderkend en welke rol de verschillende aspecten spelen in het totaal.

Met het meer in de belangstelling komen van de relatie tussen de burger en de overheid, is ook de aandacht van de bestuurders voor het klantgericht werken, waar het Overheidsloket-2000-principe een voorbeeld van is, toegenomen. De wijze waarop dienstverlening in een gemeente wordt vormgegeven is daarmee onderdeel geworden van de politieke agenda. Vaak is één bestuurder aangewezen als coördinerend portefeuillehouder. Vaak richt de aandacht van bestuurders zich op het ontwikkelen van beleid. Met dit nieuwe beleid kan de bestuurder zich goed profileren binnen de gemeenteraad en de burgers uit de desbetreffende gemeente. De laatste paar jaren neemt echter de vraag naar het meer klantgericht inrichten van de gemeentelijke organisatie toe. Hierdoor wordt de bestuurlijke drive om je als bestuurder hiermee te profileren vergroot. Met het toenemen van de bestuurlijke aandacht, zal ook de aandacht voor de medewerkers van een publieksgerichte afdeling groeien. Als een beleidsterrein in de aandacht staat, is de kans groter dat het college gelden vrijmaakt om het beleid verder te ontwikkelen. Dit biedt vervolgens weer kansen en uitdagingen om het klantgericht werken verder uit te werken.

Veronderstelling: Met het toenemen van bestuurlijke aandacht wordt de ontwikkeling van het Overheidsloket-2000-principe en de motivatie van de medewerkers vergroot.
--

In figuur 3 staat beschreven hoe de toenmalige burgemeester van de gemeente Leeuwarden, mevrouw Loekie van Maaren-van Baalen in haar verantwoordelijkheid van coördinerend bestuurder voor de Leeuwardense gemeentewinkel, beschrijft welke ervaring zij heeft met het aansturen van dit proces.

Een bestuurder buigt zich over de fysieke inrichting van een Overheidsloket-2000

Gemeentewinkel

In 1991 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken het idee opgevat om overheden klantvriendelijker te laten werken. Burgers moeten niet meer van het kastje naar de muur gestuurd worden, of - zoals bij ons het geval is - van beneden naar boven dwars door het stadskantoor. Ook in Leeuwarden ontstond de één-loketgedachte, bij voorkeur op de begane grond. Ruimte genoeg in de enorme hal van het stadskantoor. In het beleidsdocument "Werken aan de gemeentewinkel" is voor mijn tijd in januari 1998 door de gemeenteraad vastgesteld. De gemeentewinkel zal in verschillende fasen worden ingevoerd. De bedoeling is dat er vanuit de centrale balie tachtig procent van de vragen van de burger kan worden afgehandeld en de klant maximaal een keer naar een ander loket of bureau wordt verwezen. De eerste fase zal vooral betrekking hebben op de fysieke aanpassingen van de stadshal. De huidige balies, verspreid over alle afdelingen in het gebouw, zullen beneden worden gecentraliseerd. Daar heeft niet iedere ambtenaar zin in. Veranderen van plaats is niet populair. Het traject is door de politiek in de loop van de tijd financieel uitgekleeft en door de ambtenaren getraineerd. Het college vindt het een mooie taak voor mij om de gemeentewinkel vlot te trekken. De coördinerend ambtenaar Hendrik van der Molen, die voor dit project een aantal uren per week heeft gekregen naast zijn gewone functie, heeft het idee aan een dood paard te mogen trekken. Tijdens onze kennismaking liet hij me weten de overspanning nabij te zijn.

Het eerste wat ik doe, is aan de gemeentesecretaris ondersteuning vragen voor deze ambtenaar. Het management zal medewerking moeten verlenen. Frans zegt me dit toe. De binnenhuisarchitect heeft al een maquette klaar. Hij heeft moeten wachten op de nieuwe portefeuillehouder. Er vindt een gesprek plaats tussen de architect, Hendrik en mij. We buigen ons over de maquette. De ontmoetingsplaatsen voor de burgers met de ambtenaren moeten plaatsvinden in felgekleurde metalen 'kokers' van circa drie bij drie meter en een doorgang aan de voorkant. De hoogte van deze 'loketten' is onderling verschillend. Verschrikt roep ik uit: 'Maar dat is vragen om problemen! Je kunt niet zien wat daarbinnen gebeurt. Het zijn ideale spulruimten voor verslaafden. We hebben in het stadskantoor al genoeg overlast van deze mensen. Recent hebben wij nog blauwe lampen in onze toiletten moeten laten aanbrengen tegen het sluiten'.

De architect stelt zich soepel op en ik leg hem *mijn* ideeën voor. De buitentuin, die grenst aan de hal van het stadskantoor, zou voor publiek geopend moeten worden. Dat betekent eerst een schoonmaakbeurt en dan opknappen. Hendrik stelt voor platanen te planten. De enorme, koude, sfeerloze en tochtige hal kan mijn inziens pas gebruikt worden als ambtenaren niet meer verkouden worden, zoals nu het geval is bij de informatiebalie. Ook de akoestiek moet veranderen. Er is een irritante galm in de kale ruimte. 'Het kan toch niet zo zijn dat wij straks een nieuwe gemeentewinkel openen en twee weken later de ambtenaren ziek zijn? Maak er een mooie Japanse tuin van, met veel groen, mobiele van stof voor de akoestiek, en een koffie- en theebar met een krantenkiosk. Het huidige trapje naar de balies van Burgerzaken zou een bamboebruggetje kunnen worden waar ook rolstoelgebruikers gebruik van kunnen maken. Onder de brug een vijvertje met kooikarpers. Leuk voor het publiek. Daar kunnen opa's en oma's hun kleinkinderen mee naartoe nemen,' filosofer ik verder. En vergeet een klein mobiel podium voor de circuschool van Leeuwarden niet. Door gebrek aan overdekte oefenruimte trainen de studenten nu ook al in de hal. Dat zijn gratis voorstellingen.

De binnenhuisarchitect is zo te zien enthousiast. Hij gaat met de maquette onder de arm de deur uit en zal proberen na zijn vakantie een en ander aan te passen. Hij vertrouwt mij toe een Japanse tuin te gaan bezoeken. Hendrik ziet het weer helemaal zitten en wij gaan opgewekt uit elkaar.

Enkele weken later stuurt gemeentesecretaris Frans een e-mail aan Hendrik waarin ik lees: 'Als ze kooikarpers wil, dan moet ze maar budget aan het college vragen.' 'Ze', dat ben ik.

Figuur 3: Gemeentewinkel

Bron: Van Maaren-van Balen, *Hoezo burgemeester: ervaringen van de burgemeester van Leeuwarden 1999-2001, 2003, p.86-88*

In dit hoofdstuk wordt de onderliggende theorie van de scriptie toegelicht. Door middel van verschillende elementen uit de theorie wordt een theoretisch kader opgebouwd. Dit kader, samen met de beleidstheorie uit hoofdstuk 2, vormt als het ware de bril waardoor er naar de empirie wordt gekeken. Zo zal worden ingegaan op het groepsvormingsproces van de groepsdynamica. Tevens zal worden beschreven welke fases de groepsdynamica kent en hoe deze fases in relatie staan tot de theorie van Maslow en diverse leiderschapsstijlen. Uiteindelijk zal op basis van de theorie een analysemodel worden geconstrueerd.

3.1 Groepsdynamica

Groepsdynamica is een verbijzondering van het begrip cultuur. De groepsdynamica bestudeert de individuele leden van een groep en de groep als geheel. De wijze waarop de beleving van een individu van invloed is op het normen- en waardenpakket van een groep en vice versa, is belangrijk als men wil weten waarom de ene groep beter, slechter of anders functioneert dan een andere groep. Deze groepsontwikkeling kan worden onderverdeeld in een aantal fases van ontwikkeling. Er zijn verschillende ontwikkelingsfases denkbaar. Voor dit onderzoek is gekozen voor drie niveaus van groepsontwikkeling, zijnde de lidmaatschapsfase, de fase van zelfhandhaving en de fase van samenwerking.

Als men kan beredeneren en waarnemen hoe groepsdynamica werkt, kan men interventies plegen die van invloed zijn op het normen- en waardenpakket van een groep. Door deze interventies kan een groep naar een lagere of hogere fase van groepsontwikkeling dalen of stijgen. In deze scriptie wordt gekeken naar het functioneren van de groep als geheel: groepsdynamica in relatie tot het verklaren van het slagen of falen van het Overheidsloket-2000-principe. Elke groep zal zich op een bepaalde manier ontwikkelen. De dynamiek van groepsontwikkeling noemen we het groepsvormingsproces.

Formele en informele succescriteria

'Als de beleidsuitgangspunten van een organisatie en de motieven van de medewerkers elkaar kunnen vinden, ontstaat er een evenwicht tussen deze factoren. Vervolgens zullen deze factoren elkaar gaan versterken, nu er een gemeenschappelijk doel is ontstaan. Deze versterking van doelen maakt dat het proces elan krijgt. Dit elan maakt dat het totaal meer is dan de som der delen. Deze synergie zal de klant merken en daarmee zal de klantgerichtheid worden verhoogd.' Deze veronderstelling staat geschreven in paragraaf 1.2.

Hiermee wordt het volgende bedoeld. Onder de formele succescriteria worden de beleidsmatige doelen verstaan die zijn omschreven bij het opzetten van een principe op basis van het Overheidsloket-2000. Bij het formele aspect gaat het om organisatiedoelstellingen en bij de succesfactor gaat het om het behalen van een beschreven doelstelling die kan worden beschouwd als een succes. Het succes draagt dan bij aan de realisatie van de (formele) organisatiedoelstelling. Een doelstelling kan bijvoorbeeld zijn het terugdringen van de wachttijd voor de klanten bij een publieksbalie. Als na invoering van het Overheidsloket-2000-principe de wachttijden inderdaad naar

beneden zijn gegaan, kan gesproken worden van een succes. Er zijn uiteraard meerdere condities die behoren bij de formele succesfactoren, die impliciet of expliciet zijn beschreven, waarmee rekening gehouden moet worden bij het behalen van successen. Zo zullen er bijvoorbeeld kwaliteitseisen worden gesteld aan de dienstverlening, of zijn er beperkingen gesteld aan de beschikbare formatie voor de frontoffice en/of de backoffice. De organisatiedoelstellingen kunnen beschreven staan in een (beleids)document of kunnen als het ware 'in hoeden' zitten van belangrijke actoren in het proces. De keuze voor de invoering van de één-loketgedachte zal meestal vooraf worden gegaan door een beleidsuitspraak van de raad en het dagelijks bestuur dat die organisatieontwikkeling een gewenste is. Tevens zal de gemeente aangeven op welke wijze de grondslagen van het Overheidsloket-2000-principe kunnen worden vertaald naar de eigen situatie. Het meer vraaggericht aanbieden van de gemeentelijke producten en diensten om zo meer klantgericht te kunnen werken is een voorbeeld van een doelstelling die geformuleerd kan zijn in een beleidsdocument. Niet alle organisatiedoelstellingen zullen in schriftelijke documenten staan verwoord. Ook kan het zijn dat de doelstellingen die bij aanvang van het principe zijn geformuleerd, zijn achterhaald door andere doelstellingen die niet in een beleidsstuk staan vermeld. Hiermee zal rekening gehouden moeten worden bij het zoeken naar de formele succesfactoren.

Onder informele succescriteria wordt verstaan de mate waarin de groep medewerkers de eigen groepsdoelstellingen kan realiseren binnen het Overheidsloket-2000-principe. Elke medewerker zal zijn eigen reden hebben om te werken in een organisatie. Ook zullen er verschillen zijn in de wijze waarop een medewerker gemotiveerd kan worden binnen de werkomgeving. Medewerkers kunnen bijvoorbeeld als motivatie om te werken hebben dat ze nog vijf jaar rustig willen werken op weg naar het pensioen. Weinig veranderingen en weinig belangstelling om nieuwe zaken te leren kunnen hiervan de gevolgen zijn. Of iemand werkt bijvoorbeeld heel bewust aan een carrière. Deze medewerker zal wellicht meer belangstelling hebben voor nieuwe werkzaamheden en nieuwe werkmethodes om zo zichzelf sneller te kunnen ontwikkelen. Deze motivatie is van belang voor de inzet van de medewerker binnen de organisatie. De organisatie heeft er immers belang bij om de medewerkers te motiveren. Goed gemotiveerde medewerkers leveren doorgaans een beter product dan ongemotiveerde medewerkers. Als een organisatie weet op welke wijze personen gemotiveerd kunnen worden, kan de organisatie met gerichte personeelsinstrumenten de motivatie van de medewerkers vergroten.

Bij het werken met het Overheidsloket-2000-principe komt daar nog een dimensie bij, namelijk het succes van het functioneren van de groep als geheel. Bij het functioneren van de één loketgedachte is het, zoals eerder beschreven, van belang dat er homogeniteit ontstaat tussen de individuele medewerkers over de dienstverlening en het serviceniveau. Het succes van de innovatie hangt mede af van de teamprestatie. Deze teamprestatie zal van invloed zijn op het succes van het Overheidsloket-2000-principe, dat tot uitdrukking kan komen in klanttevredenheidsonderzoeken.

Wisselwerking tussen doelstellingen en verwachtingen

Er zijn niet alleen verschillen te onderscheiden tussen de individuele doelstellingen en verwachtingen van de medewerkers en de doelstellingen en verwachtingen van de groep waartoe de medewerkers behoren. Er is ook interactie, een wisselwerking, tussen de individuele doelstellingen en verwachtingen en die van de groep. Ook is er interactie tussen de individuele doelstellingen en groepsdoelstellingen en verwachtingen en de organisatiedoelstellingen en verwachtingen. Een voorbeeld hiervan is beïnvloeding rondom organisatieontwikkeling. Bij organisatieontwikkeling geeft de werkgever duidelijk aan waar de organisatie naar op weg is, en verwoordt dit vaak in een visie op

organisatieontwikkeling. In deze visie zal de doelstelling van deze ontwikkeling en de verwachtingen ten aanzien van de medewerkers als individu en als groep duidelijk worden. Aan de andere kant zullen de medewerkers nagaan op welke wijze hun individuele verwachtingen zich verhouden tot de organisatie-uitgangspunten. Krijgen ze bijvoorbeeld de mogelijkheid om zichzelf extra te scholen of krijgen ze de mogelijkheid om ervaring op te doen met onbekende werkzaamheden? Wellicht dat de visie op organisatieontwikkeling ook uitgangspunten bevat voor een groep medewerkers. Een voorbeeld hiervan is het uitgangspunt dat de organisatie uitgaat van zelfsturing bij teams. Zelfsturing betekent dat de leden van de groep zelf hun werkzaamheden plannen, uitvoeren, evalueren en bijstellen. De groep zelf zal bepalen op welke wijze ze uitvoering gaat geven aan deze zelfsturing. Aan de andere kant zal de mate waarin de medewerkers als individu en de medewerkers als groep zich ontwikkelen binnen de kaders van organisatieontwikkeling reden zijn om de organisatiedoelstellingen in tact te laten, bij te stellen of geheel te veranderen.

Synergie

Binnen het huidige arbeidsethos, zeker onder de jeugdige generatie werknemers, is de vraag of de organisatie past bij de medewerker van even groot belang als de vraag of de medewerker past binnen de organisatie. Met andere woorden: een werkzoekende bekijkt of de toekomstige werkgever zaken kan bieden die de werknemer belangrijk vindt en voldoening schenken. Een werknemer kan het bijvoorbeeld belangrijk vinden om te werken in een creatieve werkomgeving, waarbinnen de medewerker veel eigen verantwoordelijkheid draagt. Een werkgever kan vervolgens op zoek zijn naar werknemers die flexibel en vindingrijk zijn en die buiten hun eigen leefwereld kunnen treden. De formele factoren / doelstellingen van de werkgever en de informele factoren / doelstellingen van de werknemer lijken op elkaar aan te sluiten. Beiden willen ze eenzelfde kant van de medaille. Doordat van beide kanten de samenwerking voldoet aan de verwachtingen, krijgt deze samenwerking een extra dimensie. Deze versterking van doelen maakt dat het proces elan krijgt. Dit elan maakt dat het totaal meer is dan de som der delen. Deze synergie zal de klant merken en daarmee zal de klantgerichtheid worden verhoogd.

Fases van ontwikkeling

Groepsdynamica kan op verschillende wijzen worden bestudeerd. John Whitmore (1999) schetst een eenvoudig model om teamontwikkeling te bestuderen. In dit model worden de volgende drie ontwikkelingsfasen onderscheiden:

Lidmaatschapsfase	In deze fase bepalen mensen of ze lid worden van een groep en of zij zich lid van een groep gaan voelen.
Fase van zelfhandhaving	Zodra de meerderheid van de groep het gevoel heeft erbij te horen komen een andere dynamische factor naar voren, namelijk dat iedereen voor zichzelf opkomt. Het is een periode waarin je je macht laat merken en grenzen verlegt.
Fase van samenwerking	In deze fase gaat de samenwerking van de gehele groep boven het belang van de individuele medewerker uit.

In paragraaf 3.4 zal verder op deze fasen worden ingegaan.

3.2 Groepsdynamica en Maslow

Abraham Maslow was een Amerikaans psycholoog die in de jaren vijftig van de 20^e eeuw volwassenen met een voltooide ontwikkeling bestudeerde die succes hadden in het maatschappelijk leven. Hij concludeerde dat succes voor een ieder was weggelegd, mits we onze innerlijke blokkades konden wegwerken. Deze innerlijke blokkades staan immers de ontwikkeling en het volwassen worden in de weg. Maslow heeft het model van de behoeftehiërarchie ontwikkeld. Het model kent zes niveaus van behoeftebevrediging, te weten (van laag naar hoog): voedsel en water, beschutting en veiligheid, erbij horen, achting van anderen, zelfachting en zelfverwerkelijking. De theorie van Maslow gaat ervan uit dat eerst in de behoefte in de laagste laag moet zijn voldaan, voordat een persoon zich kan richten op de volgende laag.



Figuur 3: Behoeftecurve van Maslow
Bron Whitmore, 1999, p.117

Zo moeten we eerst voldoende voedsel en water tot onze beschikking hebben voordat de mens zich kan richten op behoefte als kleding, een dak boven het hoofd en veiligheid. Als aan deze behoeften is voldaan, dan kan de mens zich gaan richten op de meer sociale aspecten in de behoeftehiërarchie, zoals de behoefte om bij een bepaalde groep te horen. Onder een groep kun je verstaan een samenlevingsvorm zoals een gezin of het lidmaatschap van een vereniging. In de volgende fase wordt het belangrijk wat anderen van ons vinden. Begrippen als macht, erkenning en overwinning spelen een rol. Vervolgens richten we in de volgende fase de aandacht weer op onszelf en zoeken we naar criteria om onszelf te meten. De hoogste staat in de curve van Maslow is de staat van zelfverwerkelijking. Deze staat komt in beeld als het individu niet meer bezig is om zich te bewijzen, zowel tegenover zichzelf als tegenover anderen. Aan de laatste fase komt geen einde, omdat de tocht naar zelfverwerkelijking nimmer eindigt.

Welke relatie heeft de theorie van Maslow met groepsdynamica? De bovenste vier niveaus uit het model van Maslow: erbij horen, achting van anderen, zelfachting en zelfverwerkelijking, lopen gelijk aan de door Whitmore (1999) onderscheiden ontwikkelingsfasen van een team. Een team zou perfect functioneren en samenwerken als alle leden van de groep in de fase van zelfverwerkelijking zouden zitten. Als een groep in de fase van zelfachting zit, dan zullen de leden goed functioneren, maar wel hun eigen 'stokpaardjes' berijden. Leden van een groep in de fase van achting van anderen zullen

elkaar beconcurreren, wat kan leiden tot grote prestaties of tot grote missers. Een team met leden die graag ergens bij willen horen, zullen alles doen ten behoeve van de groep, ook als hun hart niet bij die acties ligt. De behoeftehiërarchie van Maslow biedt een kader waarbinnen bestudeerd kan worden in welke fase de ontwikkeling van een groep zich bevindt.

Uiteraard zullen de individuele medewerkers uit een groep niet allemaal hetzelfde behoeftepatroon laten zien. Daarom wordt de fase waarin de meerderheid van de groep zich bevindt aangemerkt als de fase waarin de groep zich bevindt. Voor de leidinggevende is er een belangrijke taak weggelegd om erachter te komen in welke fase van ontwikkeling een groep zich bevindt. Vervolgens kan worden bepaald in welke fase van ontwikkeling de groep het beste functioneert. De taak van de leidinggevende is vervolgens om zowel de individuele medewerkers als de groep in zijn geheel zo te begeleiden en te coachen dat de groep in opwaartse lijn beweegt door de fases van groepsontwikkeling.

Als laatste kunnen we een koppeling maken tussen het model van groepsdynamica en de wijze waarop werkgevers hun medewerkers belonen. Het werk voorziet in de primaire behoeften uit het eerste en tweede niveau. Zo kan de medewerker met het verkregen loon onder andere zijn woning betalen en een onderkomen financieren. Door het dienstverband wordt de behoefte om lid te zijn van een groep bevredigd. Het werk bevredigt de fase van het stijgen in de achting van anderen met zaken als promotie, een auto van de zaak en het hebben van een eigen secretaresse. Lange tijd waren primaire arbeidsvoorwaarden als de geldelijke beloning en een vaste aanstelling voor het leven, de belangrijkste vorm van motivatie. Daarin is de laatste paar jaar een verandering gekomen. Als motivatie worden steeds vaker zaken genoemd als het krijgen van waardering in het werk en het zich binnen het eigen werk kunnen blijven ontplooiën. Instrumenten als employability en Human Resource Management hebben blijvend hun intrede gedaan in de managementtheorieën.

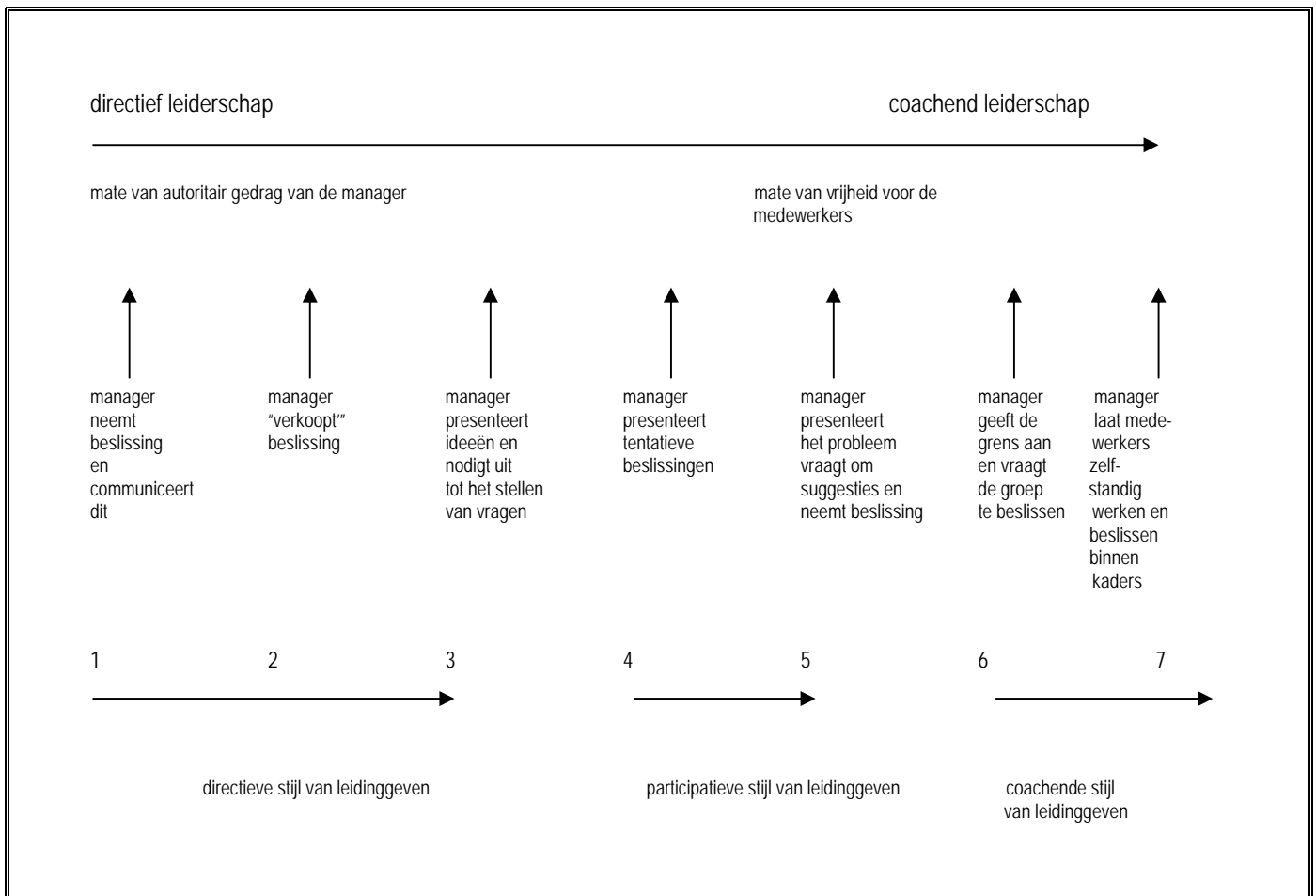
3.3 Stijl van leidinggeven

Bij elke fase in de groepsdynamica lijkt een bepaalde leiderschapsstijl het meest passende. Een passende leiderschapsstijl kan ervoor zorgen dat de groep zich sneller ontwikkelt in de verschillende fases. Omgekeerd kan een minder passende stijl tot resultaat hebben dat de ontwikkeling juist langzamer gaat.

Tannenbaum en Schmidt (Whitmore, 1999) onderscheiden in hun model over leiderschapsstijlen een zevental dimensies. Het model begint bij een leiderschapsstijl waarbij de manager geheel zelfstandig alle beslissingen neemt. De manager neemt een besluit en deelt dit besluit mede aan de medewerkers zonder hen hierbij te betrekken. Het model eindigt bij de stijl waarbij niet de manager, maar de groep het feitelijk voor het zeggen heeft. De groep functioneert zelfstandig binnen de door de leidinggevende gestelde kaders. Vaak herkennen managers deze twee uitersten direct. Wat vaak minder bekend is, is dat er tussen deze twee uitersten diverse tussenvormen van leiderschapsstijlen te vinden zijn. In het model van Tannenbaum en Schmidt wordt naast de twee uiterste vormen per definitie nog een vijftal tussenvormen van leiderschapsstijlen onderkend.

Bezielend leiderschap

De roep om bezieling, authenticiteit en spiritualiteit klinkt door op vele fronten. Het gaat om leiders die inspirerend zijn, hun eigen ego kunnen opzij zetten en anderen tot hun recht laten komen. Managementgoeroes als Steven Covey signaleren de behoefte aan mensen die hun eigen innerlijke stem ontdekken en uitdragen. *'Het beste in jezelf naar boven halen zorgt voor creativiteit, kracht en resultaten in organisaties'*, schrijft Steven Covey (Covey, 2005). En dan is het hem te doen om de hele mens, die zijn passie en zijn roeping, zijn talenten en intuïtie laat doorklinken in zijn handelen. In die toestand zijn innerlijke gedrevenheid, doelgerichtheid en gerichtheid op anderen in balans. Bezielde mensen zijn aanstekelijk omdat ze in harmonie zijn met zichzelf. Ze geloven in wat ze doen en lijken daarom samen te vallen met wat ze doen. Wat ze doen past bij wie ze zijn. Als leidinggevend de dingen met bezieling doen, de bijdrage leveren die ze willen en kunnen leveren vanuit hun zelf, ervaren ze vervulling. Het inspireert anderen en zet anderen in beweging. Uit deze authenticiteit spreekt leiderschap. Innerlijk leiderschap heeft niet in de eerste plaats te maken met doen, met macht of positie, maar met zijn. Zijn wie je bent.



Figuur 4: Leiderschapsstijlen van Tannenbaum en Smidt
Bron: vrij vertaald uit Whitmore, 1999, p.90

Het kan zijn dat een leidinggevende in verschillende situaties en onder diverse omstandigheden een andere stijl van leidinggeven laat zien. De stijl kan afhangen van de situatie en de aard en omvang van het probleem. De leidinggevende kan er zelfs voor kiezen om de medewerkers deelgenoot te maken van zijn redenen om in een specifiek geval te kiezen voor een bepaalde leiderschapsstijl. Of de leidinggevende kan de medewerkers een aantal stijlen voorleggen om zo de groep te laten beslissen welke stijl de meest effectieve stijl is.

Het is in ieder geval van belang dat een leidinggevende zich bewust is van de fase van ontwikkeling waarin de groep zich bevindt. De leidinggevende kan zo een stijl van leidinggeven aannemen die is afgestemd op die desbetreffende fase. Zoals al eerder vermeld, kan een passende leiderschapsstijl ervoor zorgen dat de groep zich sneller ontwikkelt in de verschillende fases. In geval van een minder passende stijl kan de ontwikkeling juist langzamer gaan.

Zo zullen de leden van een groep die zich in de fase van 'erbij horen' bevinden, niet snel een eigen standpunt innemen. De motivatie om ergens bij te horen is sterker dan het hebben van een eigen mening. De stijl van leidinggeven zal in deze fase wat meer sturend moeten zijn. Als de groep zich in de fase van zelfverwerkelijking bevindt, dan kan een sterk sturende vorm van leidinggeven de groepscohesie in de weg staan. De leidinggevende legt dan immers de eigen mening op aan een groep waarbinnen juist het samenwerken en samen denken centraal staat.

Er zijn invloeden die de manager kunnen helpen of hinderen bij zijn keuze voor de juiste managementstijl. Drie beïnvloedingsfactoren zijn:

- Invloeden vanuit de manager zelf
- Invloeden vanuit de andere groepsleden
- Invloeden ingegeven door de situatie

Zo kan een leidinggevende worden beïnvloed door zijn eigen onzekerheid, door zijn ervaring. De leidinggevende kan door de groep worden beïnvloed door bijvoorbeeld een bepaald verwachtingspatroon vanuit de groep naar de manager en de mate waarin de groep de leidinggevende accepteert als leidinggevende. Voorbeelden van beïnvloeding door de situatie is de tijdsdruk waaronder de leidinggevende staat of het type organisatie waarbinnen de leidinggevende werkt.

Kort gezegd kan worden gesteld dat een (vrijgestelde) leidinggevende voor 'slechts' twee dingen hoeft te zorgen: ten eerste, dat het werk wordt gedaan en, ten tweede, dat zijn mensen zich ontwikkelen. Beide functies worden gecombineerd wanneer de juiste managementstijl wordt gebruikt. Dit wil zeggen dat de leidinggevende kiest voor die stijl die past bij de fase van ontwikkeling waarin de groep zit en/of de individuele medewerker zich bevindt. Hoe hoger de groep komt in de ontwikkelingsfase, des te meer de leidinggevende gebruik zal maken van de coachende stijl van leidinggeven. Als de manager de juiste stijl van leidinggeven gebruikt, zal dit tot gevolg hebben dat het werk wordt gedaan terwijl het team zich tegelijkertijd verder ontwikkelt. De stijl van leidinggeven kan worden bestudeerd door via documentonderzoek en interviews. In beperkte zin kan ook observatie (mede) bepalen welke stijl van leidinggeven de manager uitoefent. Deze stijl van leidinggeven kan dan worden geplaatst in het model van Tannenbaum en Schmidt.

Kan bezielend leiderschap worden geplaatst in het model van leiderschapsstijlen van Tannenbaum en Schmidt? (Whitmore, 1999). Bezielend leiderschap heeft te maken met de persoon, en niet met macht

en positie. Authenticiteit is de belangrijkste kernkwaliteit van een bezielend leidinggevende. Deze eigenschap kan zich in alle leiderschapstijlen voordoen. Een goede leider zal zich immers qua leiderschapstijl aanpassen aan hetgeen de groep en/of de organisatie van hem verlangt. Aan de andere kant zal een bezielend leider de medewerkers stimuleren in hun ontwikkeling. Om te ontwikkelen heeft een medewerker ruimte nodig en zal de medewerker het vertrouwen moeten krijgen van de leidinggevende om zich te ontwikkelen. In dat opzicht is het aannemelijk dat een bezielend leidinggevende eerder een participatieve of coachende leider is dan een directieve. Een bezielend leidinggevende kan daarom worden geplaatst in het model vanaf leiderschapstijl vier tot en met zeven.

Samenvattend: koppeling groepsdynamica, stijl van leidinggeven en Maslow

Groepsdynamica kan op verschillende wijzen worden bestudeerd. John Whitmore beschrijft een relatief eenvoudig model om teamontwikkeling te bestuderen. Maslow heeft het model van de behoeftehiërarchie ontwikkeld. De theorie van Maslow gaat ervan uit dat eerst in de behoefte in de laagste laag moet zijn voldaan, voordat een persoon zich kan richten op de volgende laag.

Welke relatie heeft de theorie van Maslow met groepsdynamica? De bovenste vier niveaus uit het model van Maslow; erbij horen, achting van anderen, zelfachting en zelfverwerkelijking, lopen gelijk aan de ontwikkelingsfases van een team. De behoeftehiërarchie van Maslow biedt een kader waarbinnen bestudeerd kan worden in welke fase de ontwikkeling van een groep zich bevindt.

Als laatste kunnen we een koppeling maken tussen het model van groepsdynamica en de wijze waarop werkgevers hun medewerkers belonen. Het werk voorziet in de primaire behoefte uit de eerste en de tweede fase. Lange tijd waren primaire arbeidsvoorwaarden als de geldelijke beloning en een vaste aanstelling voor het leven, de belangrijkste vorm van motivatie. Daarin is de laatste paar jaar een verandering gekomen. Als motivatie worden steeds vaker zaken genoemd als het krijgen van waardering in het werk en het zich binnen het eigen werk kunnen blijven ontplooien. Bij elke fase in de groepsdynamica is een bepaalde leiderschapstijl het meest passende. Tannenbaum en Schmidt onderscheiden in hun model over leiderschapstijlen een zevental dimensies. Het is in ieder geval van belang dat een leidinggevende zich bewust is van de fase van ontwikkeling waarin de groep zich bevindt. De leidinggevende kan zo een stijl van leidinggeven aannemen die is afgestemd op de desbetreffende fase.

3.4 Drie ontwikkelingsfases van groepsdynamica

Groepsdynamica en het groepsvormingsproces

Groepsdynamica kan op verschillende wijzen worden bestudeerd. John Whitmore (1999) schetst een eenvoudig model om teamontwikkeling te bestuderen. In dit model worden de volgende drie ontwikkelingsfases onderscheiden:

Eerste fase

Lidmaatschap is de eerste fase van het ontwikkelingsproces. In deze fase bepalen de mensen of zij lid van een groep worden en of zij zich ook lid van de groep voelen. Personen hebben de behoefte om geaccepteerd te worden en hebben een natuurlijke angst om afgewezen te worden. Basisgevoelens als angst en introversie spelen een rol in deze fase. De aandacht van de groepsleden gaat in deze fase uit naar het vervullen van de behoefte om bij de groep te horen. In het algemeen duurt deze

lidmaatschapsfase niet lang, men moet denken aan enkele weken. Sommige personen zullen lang in deze eerste fase blijven hangen. Het kan zijn dat dit een oorzaak vindt in het verleden van een persoon.

Tweede fase

Zodra de meerderheid van de groep het gevoel heeft erbij te horen, komt een andere dynamische factor naar voren, namelijk dat iedereen voor zichzelf opkomt. De leden van de groep zullen hun eigen territorium gaan afbakenen. Macht en invloed spelen in deze fase een belangrijke rol. In deze volgende fase van zelfhandhaving ontdekken de leden van de groep elkanders sterke en zwakke punten. Doordat de groep als geheel nog geen gebruik maakt van elkanders sterke punten, spelen de individuele prestaties een grotere rol dan de collectieve prestaties van de groep. De leden van de groep stellen zich onafhankelijk van elkaar op. De energie is gericht op onderlinge concurrentie. Voor vele groepen is deze fase tevens de eindfase.

Derde fase

Bij de laatste fase, de samenwerkingsfase, komt het accent veel meer op de groep als geheel te liggen. De leden van de groep krijgen een mate van onderlinge afhankelijkheid ten opzichte van elkaar. Hoewel de groepscohesie vooropstaat, is er binnen de groep wel ruimte voor een zekere dynamische spanning. De groepsleden zijn onderling afhankelijk en hun energie is gericht op gemeenschappelijke doelen.

Fases groepsdynamica

Fase 1 de lidmaatschapsfase

De volgende kenmerken kunnen worden onderscheiden:

- energierichting naar binnen gericht
- angst
- erbij horen, acceptatie
- afhankelijkheid
- leidinggevende stijl is directief

Zoals al eerder vermeld, is deze eerste fase de fase waarin de nieuwe groepsleden bepalen of ze wel of geen lid worden van de groep. Gevoelens als angst en introversie staan centraal. Als nieuw lid van een groep is het belangrijk om geaccepteerd te worden door de groep. Er is dan ook een angst om door deze groep afgewezen te worden. Doordat de mens een sociaal wezen is, is het voor de mens belangrijk om als persoon geaccepteerd te worden. De leidinggevende heeft in deze fase van groepsdynamica veel invloed op de groep. De groep wil immers geaccepteerd worden en de leidinggevende zal aan de groep aangeven welke normen en waarden er gelden voor de nieuwe groep. In deze fase is de voorbeeldfunctie van de leidinggevende extra belangrijk. De groep zal zich aanpassen aan het gewenste gedrag van de leidinggevende. Als deze in de eerste fase zich bijvoorbeeld open opstelt naar de groep, zal de groep dit gedrag gaan volgen. Het is immers in deze fase belangrijk om erbij te horen. De energierichting is naar binnen gericht. Dat wil zeggen dat het gedrag gericht is op de groep met als doel persoonlijk het gevoel te krijgen dat je geaccepteerd wordt door de groep. Het individu is zo met zichzelf bezig dat de overige leden van de groep het nauwelijks zullen merken hoe de overige leden van de groep zich voelen. Doordat het 'worden geaccepteerd' door de groep zo belangrijk is en alleen *de groep* dit gevoel aan een individu kan geven, is de onderlinge afhankelijkheid in deze fase van ontwikkeling groot.

De volgende **omschrijvingen** kunnen dan ook worden geformuleerd voor de gekozen kenmerken

Kenmerk	Operationalisatie
Energierichting naar binnen gericht	De aandacht van de individuen is gericht op de groep met als doel zelf geaccepteerd te worden.
Angst	Het gevoel van een individu dat opspeelt als men het gevoel heeft niet geaccepteerd te worden door de groep.
Erbij horen, acceptatie	Behoeft van het individu om door de groep opgenomen te worden.
Afhankelijkheid	Doordat het worden geaccepteerd door de groep zo belangrijk is en alleen de groep dit gevoel aan een individu kan geven, is de onderlinge afhankelijkheid in deze fase van ontwikkeling groot
Stijl leidinggeven directief	Leidinggevende dicteert aan de medewerker wat er moet gebeuren

Figuur 5: Lidmaatschapsfase; kenmerken en operationalisatie

Bron: vrij naar Whitmore, 1999

Fase 2 de zelfhandhavingsfase

De volgende kenmerken kunnen worden onderscheiden:

- energierichting op interne concurrentie
- hebzucht
- zelfrespect van anderen
- onafhankelijkheid
- leidinggevende stijl is participatief

Zodra de meerderheid van een groep het idee heeft geaccepteerd te worden door de groep, breekt er een nieuwe ontwikkelingsfase aan. In deze fase gaan de individuen voor zichzelf opkomen, ze gaan hun eigen territorium afbakenen. Er ontstaat concurrentie binnen de groep, grenzen worden verlegd en de rollen en functies van de groep worden in deze fase vastgesteld. De energie is dan ook gericht op de interne concurrentie. De individuele prestaties kunnen in deze fase ook ten koste gaan van de andere leden van de groep. Voor vele personen is deze fase als het ware een ontdekkingstocht naar de sterke en zwakke kanten en men zal trachten om de positieve kanten zo veel mogelijk voor het voetlicht te brengen.

In deze fase zullen de medewerkers niet zomaar alles accepteren van de leidinggevende. De leidinggevende krijgt in deze fase veel kritiek te verwerken. Belangrijk is dat er goed met deze kritiek wordt omgegaan. Vaak voelen leidinggevendenden zich aangevallen door die weerstand. Door personen meer verantwoordelijkheden te geven kun je als leidinggevende tegemoetkomen aan de drang van de individuele medewerkers om zich persoonlijk te laten gelden. De medewerkers stellen zich onafhankelijk van elkaar op en het behalen van de eigen persoonlijke doelen staat voorop. Deze fase is de fase waarin de meeste groepen zich doorgaans bevinden. Doordat de individuele leden van de groep maximaal willen presteren om hun persoonlijke doelen te halen, zijn groepen die zich in deze ontwikkelingsfase bevinden vaak heel productief. Deze productie leidt ertoe dat vaak niet wordt stilgestaan bij het feit dat de groep zich nog verder kan ontwikkelen.

De volgende **omschrijvingen** kunnen dan ook worden geformuleerd voor de gekozen kenmerken:

Kenmerk	Operationalisatie
Energierichting op interne concurrentie	Door de vaststelling van de rollen en functies van de groep en het daardoor afbakenen van het eigen territorium is de inzet van het individu hierop gericht.
Hebzucht	De bevrediging van de eigen behoeften staat centraal.
Zelfrespect van anderen	Bevestiging krijgen van andere collega's
Onafhankelijkheid	De autonomie van het individu staat boven het groepsbelang
Stijl van leidinggeven is participatief	Leidinggevende consulteert de medewerkers alvorens een beslissing te nemen

Figuur 6: Zelfhandhavingfase; kenmerken en operationalisatie

Bron: vrij naar Whitmore, 1999

Fase 3 de samenwerkingsfase

De volgende kenmerken kunnen worden onderscheiden:

- energierichting naar buiten gericht op gemeenschappelijke doelen
- steun
- zelfrealisatie
- onderlinge afhankelijkheid
- leidinggevende stijl is coachend

De laatste fase van organisatieontwikkeling is de samenwerkingsfase. In deze fase ligt het accent op de groep zelf. Elk individu van de groep is even belangrijk en telt mee om als groep een goed resultaat te halen. In de groep gelden centrale waarden en normen die gelden voor de gehele groep. Elk lid van de groep houdt zich aan deze spelregels. Doordat de leden werken met deze centrale normen en waarden kan de energie van de groep zich concentreren op het behalen van de gemeenschappelijke doelen. Doordat de groep als geheel centraal staat zijn de leden van de groep onderling afhankelijk van elkaar om optimale resultaten te leveren. Niet de individuele prestatie staat centraal zoals bij de zelfhandhavingfase maar de groepsprestatie staat centraal. Als een lid van de groep een dag niet lekker in zijn vel zit, zullen de overige leden van de groep proberen om dit lid te steunen en weer bij de groep te trekken.

De volgende **omschrijvingen** kunnen dan ook worden geformuleerd voor de gekozen kenmerken:

Kenmerk	Operationalisatie
Energierichting naar buiten gericht op gemeenschappelijke doelen	De inzet van de groep richt zich op de collectieve bestemmingen.
Steun	De individuen verlenen elkaar gevraagd en ongevraagd bijstand.
Zelfrealisatie	De persoonlijke ontwikkeling staat centraal
Onderlinge afhankelijkheid	Alle leden van de groep zijn belangrijk en hebben hun inbreng op de te behalen doelen
Stijl van leidinggeven is coachend	De leidinggevende begeleidt de medewerkers zodat zij zelf de keuzes kunnen maken

Figuur 7: Samenwerkingsfase; kenmerken en operationalisatie

Bron: vrij naar Whitmore, 1999

3.5 Hoe komt een groep door de verschillende fases?

Bewegen tussen de fases

In paragraaf 3.4 is uitgebreid beschreven welke drie ontwikkelfases kunnen worden onderscheiden in groepsontwikkeling. Binnen elke fase is beschreven welke kenmerken centraal staan. Een groep kan op basis van het scoren op kenmerken ingedeeld worden in een bepaalde fase van groepsontwikkeling. Deze indeling is niet 'voor het leven'. Uiteraard is het mogelijk om als groep te bewegen tussen de verschillende fases van groepsontwikkeling. Er kunnen namelijk omstandigheden zijn waardoor een groep zich positief of negatief ontwikkelt. Zo kan bijvoorbeeld de komst van een nieuwe leidinggevende de ontwikkeling van de groep in de positieve zin beïnvloeden, zodat de groep gezamenlijk een ontwikkeling doormaakt. Ook kan de komst van een nieuwe medewerker ertoe leiden dat de overige medewerkers meer concurrentie gaan voelen. De groep kan door zo'n ontwikkeling zich verplaatsen van bijvoorbeeld fase 3 van samenwerking naar fase 2 de zelfhandhavingfase.

Veronderstelling: Een groep zal door externe factoren als de stijl van leidinggeven of de komst of het vertrek van een nieuwe medewerker zich bewegen tussen de fases van groepsontwikkeling.

Invloed van leidinggevende

Bij het leidinggeven aan een team om een taak uit te voeren wordt uitgegaan van dezelfde principes als bij het leidinggeven aan individuele medewerkers. Hoe meer een team zich van zichzelf bewust is, zowel individueel als collectief, des te beter zal het presteren. Het is erg belangrijk dat een manager, vanaf het moment dat hij met hen kennismakt, de 'juiste' relatie legt met de teamleden die onder zijn leiding staan. Zijn gedrag zal door de teamleden worden opgevat als een model voor hun eigen handelen. Zij zullen hem willen nadoen, ook al zullen ze dat in eerste instantie waarschijnlijk vooral doen om zijn goedkeuring te krijgen terwijl de opbouw van het team zich nog in de lidmaatschapsfase bevindt. De manager moet goed weten in hoeverre hij zelf bereid is tijd en energie in het ontwikkelen van zijn team te investeren met het oog op relaties en prestaties die ook op lange termijn van goede kwaliteit zijn, in plaats van het karwei zo snel mogelijk te klaren. Het gaat er bij het ontwikkelingsproces om dat de leidinggevende de juiste stijl van leidinggeven kiest. Een juiste stijl van leidinggeven zal ertoe leiden dat de prestaties van het team toenemen en dat de groep zich kan ontwikkelen. Hoe hoger de fase van ontwikkelingen, des te meer de leidinggevende opschuift naar een coachende stijl van leidinggeven.

De leidinggevende past zijn stijl van leidinggeven dus idealiter aan, aan de fase waarin de groep zich op dat moment bevindt. De vraag die rijst, is of van één persoon verwacht mag worden dat hij alle stijlen zo goed beheerst en kan toepassen dat hij soepel kan 'meebewegen' met de groepsontwikkeling. Aan de andere kant vragen werkgevers vaak expliciet van hun leidinggevende om een bepaalde stijl van leidinggeven toe te passen. Momenteel is de coachende stijl van leidinggeven zo populair onder werkgevers, dat er gesproken kan worden van een mode. Deze voorkeursstijl is vaak een uiting van de organisatiefilosofie over de aansturing van de organisatie en de wijze waarop verantwoordelijkheden zijn verdeeld. Maar, hoe verhouden deze twee zaken zich tot elkaar, de capaciteiten van de leidinggevende en de voorkeursstijl van de organisatie, in relatie tot het uitgangspunt dat de leidinggevende zijn leiderschapsstijl moet laten meebewegen met het groepsontwikkelingsproces? De belangrijkste eigenschap voor een leidinggevende blijft authenticiteit. Een leidinggevende kan, vanuit zijn eigen normen en waarden, een voorkeursstijl van leidinggeven hebben. Deze stijl is dan het meest passend en de leidinggevende zal deze stijl het makkelijkst

kunnen toepassen. Dit betekent echter niet dat deze voorkeursstijl de enige stijl hoeft te zijn. De leidinggevende kan door middel van training zich de andere stijlen ook eigen maken. Tevens kan hij leren hoe hij de verschillende ontwikkelingsfasen van een groep kan herkennen. Met deze kennis wordt het mogelijk om soepel te switchen van leiderschapsstijl. De voorkeursstijl van de organisatie blijft dan een stijl die kan worden gezien als richtsnoer voor de ontwikkeling.

Het model voor teamontwikkeling vormt een uitstekende basis voor het leidinggeven aan een team. Als een manager begrijpt dat zijn team het best functioneert wanneer het de fase van samenwerking heeft bereikt, zal hij het team als geheel en ook individuele leden zodanig begeleiden dat deze fasen in opwaartse lijn doorlopen worden.

Veronderstelling: Een leidinggevende die zijn stijl van leidinggeven aanpast aan de fase van groepsontwikkeling waarin de groep zich op dat moment bevindt, zal het team sneller laten groeien naar de samenwerkingsfase dan een leidinggevende die geen passende stijl van leidinggeven praktiseert.

3.6 Fasen van groepsontwikkeling en de succes- en faalfactoren van het Overheidsloket-2000-principe

In de voorgaande paragrafen is besproken welke fasen van groepsvorming worden onderscheiden in relatie tot dit onderzoek. Er zijn drie fasen te onderscheiden, de lidmaatschapsfase, de zelfhandhavingfase en de samenwerkingsfase. Groepen ontwikkelen zich langs deze fasen. Externe invloeden kunnen ervoor zorgen dat een groep zich verder ontwikkelt, of dat een groep juist een ontwikkelingsfase terugzakt. Maar welke invloed heeft de fase waarin een groep zich bevindt nu op het slagen of falen van het implementeren van het Overheidsloket-2000-principe?

De veronderstelling is dat het implementeren en operationaliseren van een Overheidsloket-2000-principe meer succesvol is bij instellingen waarbij de groep medewerkers die werkzaam zijn voor zo'n overheidsloket, zich in een hogere fase van ontwikkeling bevindt. Deze veronderstelling is er op gebaseerd dat de kenmerken die behoren bij de hoogste fase van groepsontwikkeling, de samenwerkingsfase, het meest passend zijn bij de uitgangspunten van het Overheidsloket-2000-principe. Bij de samenwerkingsfase staan steun, zelfrealisatie en onderlinge afhankelijkheid centraal. De inzet van de groep richt zich op de collectieve doelen. De ontwikkeling van de individuen is wel belangrijk, maar deze ontwikkeling staat in dienst van het collectieve doel. Dit collectieve doel is in dit geval de ontwikkeling van het overheidsloket. De groep stelt zich in dienst van de ontwikkeling van dit organisatiedoel. Zo kunnen de individuele-, en groepsdoelstellingen de organisatiedoelstellingen versterken. Deze versterking zal ten goede komen aan de dienstverlening die wordt geboden aan de klanten van het overheidsloket.

Dat het Overheidsloket-2000-principe bij deze hoogste fase van groepsontwikkeling het beste aansluit wil overigens niet zeggen dat deze fase voor alle reorganisaties de beste keuze is. Doordat bij het Overheidsloket-2000-principe de dominante focus ligt op de collectieve dienstverlening (dus op de groep) past de hoogste fase van groepsontwikkeling het beste. Er zijn in andere situaties andere voorkeuren denkbaar. Bijvoorbeeld in een bedrijf waarin elke individuele medewerker zo veel mogelijk klanten moet binnenhalen is de tweede fase van groepsontwikkeling ideaal. De concurrentiefase maakt dat de individuele medewerker geprikkeld wordt om het beste uit zichzelf te halen.

Het onderzoek dat in het kader van deze scriptie is gedaan bij de gemeenten Maarssen, Uden en Rheden zal moeten uitwijzen of dit een juiste veronderstelling is.

Veronderstelling: Het implementeren en operationaliseren van een Overheidsloket-2000-principe is meer succesvol bij instellingen waarbij de groep medewerkers die werkzaam zijn voor zo'n overheidsloket, zich in een hogere fase van ontwikkeling bevindt.

3.7 Eerste beschouwing op groepsdynamica in relatie tot de casestudy

Groepsvorming

Kijkend naar de theorie rondom groepsdynamica en groepsvorming, zien we een proces waarin een groep zich ontwikkelt. Deze ontwikkeling kan zich zowel naar boven begeven als naar onderen. Een groep kan zich immers verder ontwikkelen vanuit de fase van lidmaatschap naar de fase van zelfhandhaving, of van zelfhandhaving naar de samenwerkingsfase. Echter, nieuwe impulsen die op een groep afkomen, kunnen er ook voor zorgen dat een groep zich naar beneden beweegt. Een nieuw lid in de groep kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat een groep van de samenwerkingsfase weer terug valt naar de zelfhandhavingfase. Aan de andere kant kan een nieuwe impuls er ook voor zorgen dat een groep zich sneller naar een hogere fase van groepsvorming begeeft. De komst van een nieuwe leidinggevende kan de groep weer inspireren om anders tegen de werkprocessen aan te kijken en meer te investeren in de samenwerking. In de casestudy staat de groepsontwikkeling in drie gemeenten centraal. In de gemeenten Maarssen, Rheden en Uden wordt onderzocht in hoeverre de groepsontwikkeling van invloed is op de mate waarin arrangementen rondom het Overheidsloket-2000-principe succesvol zijn.

Mate van ontwikkeling

Door middel van documentonderzoek en interviews wordt op basis van het analysemodel bepaald in welke fase van ontwikkeling de groep die werkzaam is voor het Overheidsloket-2000-principe zich bevindt. Daaraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat hoe hoger de groep komt in zijn ontwikkeling, des te hoger het Overheidsloket-2000-principe wordt gewaardeerd. In de hoogste fase van groepsontwikkeling staat de inzet van de groep op collectieve doelen en resultaten voorop. Het individuele belang is in deze samenwerkingsfase ondergeschikt aan het groepsbelang. Aan de andere kant is er binnen de groep volop mogelijkheid voor de individuele ontwikkeling van de groepsleden. Het accent ligt op het behalen van een collectief resultaat. Deze visie sluit goed aan bij het onderliggende doel van het Overheidsloket-2000-principe. Het verkleinen van de kloof tussen de burger en de overheid is de missie van het Overheidsloket-2000-principe. Door diensten aan te bieden die zijn georganiseerd rondom de vraagpatronen van de klant, wordt er tegemoetgekomen aan de wens van de burger om meer transparant te opereren. Als de klant daarbij het gevoel krijgt dat hij door alle medewerkers goed en betrokken geholpen wordt, dan zal dit het gevoel van het 'kastje-naar-de-muur' verminderen. De hele groep voelt zich immers verantwoordelijk voor de goede dienstverlening. Doordat de leden van de groep die zich bevinden in de samenwerkingsfase, zich inzetten voor het collectief zullen de klanten van het arrangement op basis van het Overheidsloket-2000-principe dit in positieve zin moeten merken.

Onderzoeksgemeenten

De gemeenten Maarssen, Rheden en Uden zijn alle drie al geruime tijd bezig om hun arrangementen op basis van het Overheidsloket-2000-principe vorm te geven. De gemeente Rheden is zelfs een gemeente die als een van de eerste gemeenten van Nederland heeft geïnvesteerd in het arrangement. De gemeente Uden is een gemeente die wat later is begonnen met het implementeren van het Overheidsloket-2000-principe. Aan de andere kant heeft deze ontwikkeling zich in Uden wel kunnen verheugen in een grote politiek- bestuurlijke steun. De gemeente Uden wordt in externe onderzoeken dan ook beschouwd als zogenoemde best-practice op het terrein van het Overheidsloket-2000-principe. De gemeente Maarssen ten slotte heeft gekozen voor een bijzonder sturingsprincipe. De organisatie werkt met zelfsturing. Binnen het principe van zelfsturing zijn individuen in hoge mate zelf verantwoordelijk voor de inzet van hun tijd en de middelen. Door het ontbreken van een leidinggevende laag op het niveau van bureaus of taakeenheden, ligt er veel verantwoordelijkheid voor het behalen van resultaten bij de leden van een groep die vallen onder hetzelfde taakonderdeel. Deze leden zijn samen verantwoordelijk voor het behalen van resultaten. Theoretisch sluit deze organisatiefilosofie het beste aan bij de samenwerkingsfase van de theorie rondom groepsdynamica. In die hoedanigheid kan worden verondersteld dat de gemeente Maarssen succesvol is bij het realiseren van de uitgangspunten rondom de inrichting van het Overheidsloket-2000-principe.

Veronderstelling: Omdat het principe van zelfsturende teams het beste aansluit bij de uitgangspunten van de samenwerkingsfase zal het Overheidsloket-2000-principe in de gemeente Maarssen het meest succesvol moeten zijn.

Beleidstheorie in relatie tot het theoretisch kader

In hoofdstuk 2 is de opkomst van het fenomeen Overheidsloket-2000 geschetst. Aan bod kwamen de aanleiding tot deze innovatie en de wijze waarop het Overheidsloket-2000-principe wordt vormgegeven in de praktijk. In hoofdstuk 3 is daar de theorie van de groepsontwikkeling aan toegevoegd. Hoewel het Overheidsloket-2000-principe al geruime tijd geleden haar intrede heeft gedaan, is de ontwikkeling naar een meer klantgerichte benadering van overheidsinstanties nog steeds actueel. Sterker nog, de aandacht voor beleidsuitvoering is groeiende en speelt ook op rijksniveau een steeds pregnantere rol. Toch is in de loop der jaren de aandacht voor de cultuurverandering en in het bijzonder de rol van de groepsdynamica nog steeds onderbelicht gebleven. Dit terwijl dit aspect bij deze innovatie cruciaal is voor het slagen van deze innovatie. Met andere woorden, in de beleidstheorie staat een wijziging van de structuur nog altijd centraal. Als klant van de overheid is het echter niet relevant tot welke afdeling een medewerker hoort. Als klant van de overheid heb je een verwachting over de dienstverlening, en dus over de snelheid en de kwaliteit van een geleverd product of dienst. Uit onderzoeken blijkt ook dat de wijze waarop de medewerker de klant te woord staat van belang is voor de beeldvorming die de burger heeft over de overheid. Die medewerker personifieert op dat moment altijd de overheid als instituut. Het is daarom opmerkelijk dat de cultuurcomponent zo onderbelicht blijft in de beleidstheorie over het Overheidsloket-2000-principe.

In hoofdstuk 3 is de theorie van de groepsdynamica toegelicht. Bij een innovatie als het Overheidsloket-2000-principe staat dienstverlening aan de burger centraal. Wie deze dienstverlening voor zijn of haar rekening neemt, is voor de burger niet van belang. In die zin, dat de dienstverlening door elke medewerker van een bepaald vastgesteld niveau moet zijn. Los van wat op papier is geregeld, bijvoorbeeld de werkprocessen, zijn ook de houding en het gedrag van de medewerkers die

de dienstverlening verzorgen, van invloed op de kwaliteit van de dienstverlening. De theorie rondom de groepsdynamica omschrijft in welke fases een groep zich kan bevinden in zijn ontwikkeling en door welke invloeden de groep zich van de ene fase naar de andere fase kan begeven. Zo is de wijze waarop aan de groep leiding wordt gegeven, de stijl van leidinggeven van de manager, van invloed op de ontwikkeling van de groep.

Veronderstelling: Meer aandacht voor cultuur binnen organisatieveranderingstrajecten verhoogt het succes van zo'n reorganisatie.

In de hoofdstukken twee en drie staan diverse veronderstellingen beschreven. In de onderstaande figuur zijn deze veronderstellingen opgesomd.

Veronderstelling	Omschrijving
Hoofdstuk 2	
1	Met het toenemen van bestuurlijke aandacht wordt de ontwikkeling van het Overheidsloket-2000-principe en de motivatie van de medewerkers vergroot.
Hoofdstuk 3	
2	Een groep zal door externe factoren als de stijl van leidinggeven of de komst of het vertrek van een nieuwe medewerker zich bewegen tussen de fases van groepsontwikkeling.
3	Een leidinggevende die zijn stijl van leidinggeven aanpast aan de fase van groepsontwikkeling waarin de groep zich op dat moment bevindt, zal het team sneller laten groeien naar de samenwerkingsfase dan een leidinggevende die geen passende stijl van leidinggeven praktiseert.
4	Het implementeren en operationaliseren van een Overheidsloket-2000-principe is meer succesvol bij instellingen waarbij de groep medewerkers die werkzaam zijn voor zo'n overheidsloket, zich in een hogere fase van ontwikkeling bevindt.
5	Omdat het principe van zelfsturende teams het beste aansluit bij de uitgangspunten van de samenwerkingsfase zal het Overheidsloket-2000-principe in de gemeente Maarssen het meest succesvol moeten zijn.
6	Meer aandacht voor cultuur binnen organisatieveranderingstrajecten verhoogt het succes van zo'n reorganisatie.

Figuur 8: overzicht veronderstellingen hoofdstuk twee en drie

3.8 Analysemodel

In het analysemodel zijn de drie fases van groepsvormen samen met de bijbehorende kenmerken en voorkeursstijl van leidinggeven zoals beschreven in hoofdstuk 3, weergegeven.

Leidinggeven	Groepsdynamica		
Voorkeursstijl leidinggeven	Ontwikkelingsfase	Kenmerken	Operationalisatie
Directief →	Lidmaatschapsfase	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Energie naar binnen gericht ➤ Angst ➤ Erbij horen, acceptatie ➤ Afhankelijkheid 	<p>De aandacht van de individuen is gericht op de groep met als doel zelf geaccepteerd te worden.</p> <p>Het gevoel van een individu wat opspeelt als men het gevoel heeft niet geaccepteerd te worden door de groep.</p> <p>Behoeftte van het individu om door de groep opgenomen te worden</p> <p>Doordat het worden geaccepteerd door de groep zo belangrijk is en alleen de groep dit gevoel aan een individu kan geven, is de onderlinge afhankelijkheid in deze fase van ontwikkeling groot</p>
Participatief →	Zelfhandhavingsfase	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Energie gericht op interne concurrentie ➤ Hebzucht ➤ Zelfrespect van anderen ➤ Onafhankelijkheid 	<p>Door de vaststelling van de rollen en functies van de groep en het daardoor afbakenen van het eigen territorium is de inzet van het individu hierop gericht.</p> <p>De bevrediging van de eigen behoeften staat centraal.</p> <p>Bevestiging krijgen van andere collega's</p> <p>De autonomie van het individu staat boven het groepsbelang</p>
Coachend →	Samenwerkingsfase	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Energierichting naar buiten gericht op gemeenschappelijke doelen ➤ Steun ➤ Zelfrealisatie ➤ Onderlinge afhankelijkheid 	<p>De inzet van de groep richt zich op de collectieve bestemmingen.</p> <p>De individuen verlenen elkaar gevraagd en ongevraagd bijstand.</p> <p>De persoonlijke ontwikkeling staat centraal</p> <p>De leden van de groep zijn belangrijk en hebben inbreng op de te behalen doelen</p>

Figuur 9: Analysemodel

In de eerste kolom staat het begrip 'Voorkeursstijl van leidinggeven'. Deze stijl van leidinggeven staat voor de overige onderdelen van het analysemodel, te weten: de kolommen 'ontwikkelingsfases', 'kenmerken' en 'operationalisatie'. Het betekent dat aan het analysemodel de veronderstelling ten grondslag ligt dat de voorkeurstijl van leidinggeven in de positieve zin invloed heeft op de ontwikkeling van de ontwikkelingsfases van de groepsdynamica. Een passende stijl van leidinggeven zal ervoor zorgen dat de groep, die zich in een bepaalde ontwikkelingsfase bevindt, verder ontwikkelt. Omgekeerd kan een stijl van leidinggeven die niet behoort tot de voorkeurstijl de ontwikkelingsfase van een groep tegengaan of zelfs in negatieve zin beïnvloeden.

De ontwikkelingsfases van de groepsdynamica worden volgens het model onderverdeeld in drie categorieën. Van elke categorie is een viertal kenmerken opgesomd, met daaraan gekoppeld een omschrijving. Door middel van deze kenmerken kan tijdens het empirisch onderzoek worden bepaald in welke fase van ontwikkeling het project op basis van het Overheidsloket-2000-principe zich bevindt. Tevens kan zo worden bepaald welke stijl van leidinggeven binnen het Overheidsloket-2000-principe wordt toegepast. Op basis van de indeling van een Overheidsloket-2000-principe in een ontwikkelingsfase kan worden bestudeerd op welke wijze de stijl van leidinggeven de ontwikkeling beïnvloedt.

In dit hoofdstuk zal worden omschreven wat een casestudy precies is en waarom juist voor dit model is gekozen. Tevens zal worden aangeduid welke drie gemeenten zullen worden onderworpen aan het vergelijkend onderzoek en waarom juist voor deze gemeenten is gekozen. Ook zal worden beschreven op welke wijze en met welke instrumenten het materiaal zal worden verzameld voor het vergelijkend onderzoek.

4.1 Casestudy

Inleiding

Een casestudy (of gevalstudie) behoort tot de rationalistische onderzoeksculturen (methodologisch, individualistisch en structuralistisch). In de casestudy kan één case worden bestudeerd (single study) of meerdere cases (multiple study). Vaak wordt de casestudy gebruikt om een theorie te toetsen. Daarnaast kan de casestudy worden gebruikt in de verkenning van een nieuw onderzoeksprobleem. Kenmerken van een casestudy zijn de sterke contextgebondenheid en de zogenaamde 'real-life'-situatie. De contextgebondenheid wil zeggen dat de belangrijkste oorzakelijke factoren niet los kunnen worden gezien van de context. De theorie wordt beproefd door de bestudering van een bepaald geval. Of een theorie ook bij andere gevallen opgaat, zal opnieuw onderzocht moeten worden.

Een casestudie is een empirisch onderzoek dat:

- een huidig verschijnsel onderzoekt in zijn 'real-life context'; wanneer
- de grenzen tussen verschijnsel en context niet helder zijn; en waarbij
- meer dan één bron voor bewijsmateriaal wordt gebruikt.

(Hakvoort, 1995, p.90 en p.132)

Waarom een casestudy?

De veronderstelling is dat het implementeren en operationaliseren van een Overheidsloket-2000-principe meer succesvol is bij instellingen waarbij de groep medewerkers die werkzaam is voor zo'n overheidsloket zich in een hogere fase van ontwikkeling bevindt. Deze veronderstelling is er op gebaseerd dat de kenmerken die behoren bij de hoogste fase van groepsontwikkeling, de samenwerkingsfase, het meest passend zijn bij de uitgangspunten van het Overheidsloket-2000-principe. Bij de samenwerkingsfase staan steun, zelfrealisatie en onderlinge afhankelijkheid centraal. De inzet van de groep richt zich op de collectieve doelen. De ontwikkeling van de individuen is wel belangrijk, maar deze ontwikkeling staat in dienst van het collectieve doel. Dit collectieve doel is in dit geval de ontwikkeling van het overheidsloket. De groep stelt zich in dienst van de ontwikkeling van dit organisatiedoel. Zo kunnen de individuele en de groepsdoelstellingen de organisatiedoelstellingen versterken. Deze versterking zal ten goede komen aan de dienstverlening die wordt geboden aan de klanten van het overheidsloket

Voor dit onderzoek heb ik gekozen voor het ontwerp casestudy. Dit omdat ik, zoals beschreven in hoofdstuk 1 op basis van eigen ervaringen en waarnemingen een veronderstelling heb gedefinieerd dat indien de formele en de informele succescriteria elkaar vinden, er een evenwicht en een balans

ontstaat. Processen en doelen gaan elkaar versterken, zodat de dienstverlening meerwaarde krijgt. In dit onderzoek wil ik deze veronderstelling toetsen in de praktijk, binnen de context van het Overheidsloket-2000-principe. Gezien de kenmerken van een casestudy en gelet op het toetsen van een veronderstelling in de praktijk is het ontwerp van een casestudy het meest passend.

Drie gemeenten

Het empirische materiaal voor dit onderzoek zal worden verzameld via een casestudy in een drietal gemeenten. De drie gemeenten die bestudeerd zullen worden in deze casestudy, zijn Maarssen, Rheden en Uden. De gemeenten zijn geselecteerd omdat ze qua gemeentegrootte enigszins te vergelijken zijn.

De gemeenten onderscheiden zich wel in de mate waarin het Overheidsloket-2000-principe is doorgevoerd in een gemeente. Dit onderscheid kan zich richten op het productenaanbod en in de wijze van totstandkoming van een Overheidsloket-2000-principe. Ook is het Overheidsloket-2000-principe na de implementatie in de drie gemeenten in ontwikkeling gebleven en zijn de formele en informele succescriteria volop in beweging.

In de empirische hoofdstukken zal er een vergelijkend onderzoek worden uitgevoerd naar de werking van de concepten op basis van het Overheidsloket-2000-principe in de drie gemeenten Maarssen, Rheden en Uden. Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de vraag welke invloed de menselijke factor heeft bij ambtelijke reorganisaties in overheidsdiensten. In het bijzonder zal dit onderzoek zich richten op het verkrijgen van kennis over en inzicht in de rol die groepsdynamica daarbij speelt.

4.2 Gegevensverzameling en onderzoeksmethoden

Algemeen

In deze scriptie staat de vraag centraal in hoeverre groepsdynamica tijdens de organisatie van het Overheidsloket-2000-principe invloed heeft op het slagen en falen van deze innovatie bij de implementatie van de één-loketgedachte.

Om het onderzoek uit te voeren is materiaalverzameling noodzakelijk. Op basis van dit materiaal kan immers een analyse worden uitgevoerd en, hopelijk, antwoord worden gegeven op de centrale vraag. Er zijn meerdere mogelijkheden beschikbaar om materiaal te verzamelen; te weten: ondervraging; observatie; inhoudsanalyse; secundaire analyse en projectieve technieken. Het is gebruikelijk om voor een casestudy gebruik te maken van meerdere technieken van gegevensverzameling. Bij een casestudy gaat het immers om de bestudering van een concrete casus of casussen. Voor een verantwoorde analyse lijkt het wenselijk gebruik te maken van meerdere onderzoeksmethoden. Voor het empirisch onderzoek zal gebruik worden gemaakt van de technieken ondervraging en documentenanalyse.

Ondervraging

Het instrument ondervraging is de meest gebruikte techniek van materiaalverzameling bij bestuurskundig onderzoek. Ook voor dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van dit instrument en wel van het gestandaardiseerde interview. Dit houdt in dat de vragen in een vooraf bepaalde volgorde en omschrijving aan de geïnterviewden worden gesteld. In beginsel krijgen de respondenten dezelfde

vragen voorgelegd. Uitzondering is de mate van relevantie van de vragen. Het gebrek aan relevantie kan tot gevolg hebben dat de vraag aan die respondent niet wordt gesteld.

Ondervraging in relatie tot het onderzoek

De vragenlijsten zijn opgesteld voor drie groepen van respondenten, te weten: de leidinggevenden, de medewerkers en de personeelsmanagementadviseur (stafffunctionaris). De lijsten zijn opgenomen in bijlage 1. Voor deze drie groepen is gekozen om zo een volledig beeld te krijgen van de verschillende actoren in het reorganisatieproces op basis van een Overheidsloket-2000-project.

Leidinggevenden

De leidinggevenden zijn verantwoordelijk voor de vertaling van de organisatiedoelstellingen van een Overheidsloket-2000-project (formele succescriteria) naar de dagelijkse praktijk. De wijze waarop ze hun taak uitvoeren, de gebruikte stijl van leidinggeven, kan invloed hebben op de mate waarin de leidinggevende erin slaagt het groepsvormingsproces te bevorderen of af te remmen.

Medewerkers

De medewerkers zijn de actoren die het Overheidsloket-2000-project daadwerkelijk vorm geven in de praktijk. Zij maken direct onderdeel van het groepsvormingsproces van de groepsdynamica. De medewerkers hebben hun eigen ambities en dromen, hun eigen persoonlijke succescriteria. De mate waarin de formele succescriteria samenkomen met deze informele succescriteria is bepalend voor de mate waarin een Overheidsloket-2000-project is geslaagd. De fase waarin de groepsdynamica zich bevindt is hierbij een belangrijke indicator.

Personeelsmanagementadviseur

Deze staffunctionaris kent vanuit zijn positie zowel de kant van de werkgever als de kant van de werknemer. Vanuit deze positie kunnen zij een beeld vormen in hoeverre de formele en de informele succescriteria elkaar versterken of tegenwerken. Tevens kan vanuit hun perspectief gekeken worden naar de stijl van leidinggeven van het management en kan worden bekeken of deze stijl het proces bevordert of juist afremt.

Werkwijze

De interviews zijn in drie fases tot stand gekomen.

Nul-fase Aan de ambtelijk eindverantwoordelijken van de drie gemeenten, zijnde de gemeentesecretaris, is toestemming gevraagd om onderzoek te doen naar de invloed van groepsdynamica op het slagen of falen van een Overheidsloket-2000-project in hun gemeentelijke organisaties.

Eerste fase Er is telefonisch contact gelegd met de verantwoordelijk leidinggevende voor het Overheidsloket-2000-project. In dit telefoongesprek is kort uitgelegd waarover het onderzoek gaat, welke rol van de onderzoeksgemeente wordt verwacht, welke onderzoeksmethoden worden gebruikt en welke inzet van de geïnterviewden moet worden verwacht. Daarna is uitdrukkelijk gevraagd of de leidinggevende ook positief stond ten aanzien van de uitvoering van het onderzoek.

Dit eerste telefonische contact wordt gevolgd door een persoonlijk kennismakingsgesprek tussen de leidinggevende en de onderzoeker. Tijdens dit gesprek wordt door de onderzoeker nogmaals uitgelegd wat het doel van het

onderzoek is. Tevens wordt er kennis gemaakt met de te ondervragen medewerkers. Behalve het geven van een toelichting op het onderzoek, heeft dit gesprek ook tot doel het eigenlijke interview beter te laten verlopen. De respondenten hebben nu immers al kennisgemaakt met de onderzoeker en dat zal naar verwachting een gunstige invloed hebben op de interactie tussen de onderzoeker en de geïnterviewde personen.

Tweede fase Vooraf is aan de respondenten een 'Introductieformulier' toegezonden. In dit formulier introduceert de onderzoeker zich, wordt er een schets gegeven over de aard en omvang van het onderzoek, het analysekader wordt beschreven en ten slotte wordt de vragenlijst meegezonden. Met deze informatie kunnen de respondenten zich voorbereiden op het interview.

Derde fase Per interview is anderhalf uur uitgetrokken. De vragen uit de vragenlijst worden in het één-op-één gesprek doorgenomen. De antwoorden worden op een formulier ingevuld. De uitwerking van de interviews wordt geaccordeerd door de respondenten.

Documentanalyse

Bij een documentanalyse wordt bestaand materiaal bestudeerd. Dit materiaal is vaak voor een ander doel geschreven. Het materiaal zal dus vanuit de tweede hand een bewerking ondergaan. Dit in tegenstelling tot de methode van ondervraging, waarbij de gegevens uit de eerste hand worden verzameld.

Het instrument documentanalyse zal met name worden gebruikt om gegevens te verzamelen over de wijze van totstandkoming van het Overheidsloket-2000-project bij de drie verschillende gemeenten. Te denken valt aan documenten waarin de projecten zijn beschreven en waarin tevens de organisatiedoelstellingen staan vermeld. Ook kan het gaan om documenten waarin beschreven staat aan welke kenmerken het management en de medewerkers binnen een Overheidsloket-2000-project moeten voldoen. Ten slotte zullen door documentanalyse gegevens worden verzameld die algemene gegevens bevatten over de drie gemeenten.

Documentanalyse in relatie tot het onderzoek

Ten behoeve van het onderzoek is aan de leidinggevenden verzocht om informatie over de totstandkoming van het Overheidsloket-2000-project en eventuele andere relevante beleidsnotities, over de opbouw van de organisatie en over klantonderzoeken. Tevens is voor algemene gegevens over de gemeenten gebruik gemaakt van de gemeentelijke websites. Voor de gebruikte literatuur wordt verwezen naar de literatuurlijst.

Operationalisatie

Analysemodel

In hoofdstuk 3 is het analysemodel opgenomen. Op basis van dit analysemodel wordt het onderzoek geoperationaliseerd.

Voor deze operationalisatie is het volgende gedaan. Vanuit de theorie zijn er drie ontwikkelingsfases te onderscheiden, te weten: lidmaatschapsfase, zelfhandhavingfase en samenwerkingsfase. Elk van deze fase heeft zijn eigen kenmerken. In de derde kolom van het analysemodel uit paragraaf 3.8

staan per ontwikkelingsfase de bijbehorende kenmerken opgesomd. De kenmerken zijn uiteraard beeldbepalend voor de fase van ontwikkeling. In de vierde en laatste kolom van het analysemodel staan de kenmerken die genoemd zijn in de vorige kolom van het model omschreven. Dit wil zeggen dat voor elk kenmerk een definitie is gemaakt. Met het operationaliseren van de kenmerken uit kolom drie, wordt voorkomen dat de begrippen door verschillende lezers steeds verschillend wordt geïnterpreteerd.

Vragenlijsten

Vervolgens is er vanuit het analysemodel uit hoofdstuk 3 paragraaf 3.8 de stap gemaakt naar de vragenlijsten. Dit is als volgt gebeurd. Er zijn drie vragenlijsten ontwikkeld. Dit omdat er drie groepen mensen zijn ondervraagd, te weten: leidinggevend, medewerkers en personeelsmanagementadviseurs. Door deze verschillende vragenlijsten te ontwikkelen, kunnen de respondenten gericht worden bevraagd. Elke vragenlijst bestaat uit verschillende categorieën vragen. Sommige vragen worden aan alle groepen gesteld, zoals de persoonlijke vragen, en vragen over de cultuur van de organisatie. Andere vragen komen alleen voor bij één specifieke groep.

In totaal zijn er zeven verschillende categorieën met vragen. Elke categorie is weer uitgewerkt in diverse deelvragen. Deze deelvragen zijn geïnspireerd door de kenmerken die gekoppeld zijn aan de drie ontwikkelingsfasen van groepsdynamica. Aan elke respondent zijn alle vragen gesteld die in de vragenlijst voorkomen. De uitwerking van de vragen zijn kort na het mondelinge gesprek schriftelijk uitgewerkt. Deze uitwerking is aan de respondenten voorgelegd ter goedkeuring.

Met de uitkomsten van de interviews wordt bepaald in welke fase van groepsontwikkeling het Overheidsloket-2000-principe zich bevindt. Hier kan een uitspraak worden gedaan op basis van het scoren op kenmerken. Op deze kenmerking zijn de gestelde vragen immers gebaseerd, zodat het voorkomen van een kenmerk (als uitkomst van een bepaalde vraag) kan worden gekoppeld aan een ontwikkelingsfase. In de vragenlijsten komen ook vragen voor die zich richten op de stijl van leidinggeven. Op basis van de uitkomsten van de interviews zal worden bepaald welke stijl van leidinggeven wordt gebezigd. In hoofdstuk zes wordt de verkregen informatie uit de interviews beschreven en verwerkt. In de tekst staat tussen haakjes () op welk kenmerk wordt gescoord.

Samenvattend

De operationalisatie komt tot uitdrukking in de vragenlijsten die zijn gebaseerd op de kolom 'Operationalisatie' in het analysemodel. De vragen zijn dus afgeleid van deze kolom, die een uitwerking is van de kenmerken. Door de uitkomsten op de vragen in te delen naar de kenmerken kan worden bepaald in welke fase van groepsontwikkeling de groep zich bevindt. Ook wordt op basis van de uitkomsten bepaald welke stijl van leidinggeven wordt gebezigd.

De vragenlijsten voor de interviews zijn zo opgesteld dat op basis van de antwoorden op de vragen een uitspraak kan worden gedaan over:

- a) de voorkeurstijl van leidinggeven in de praktijk
- b) de fase van groepsontwikkeling waar het organisatieonderdeel dat verantwoordelijk is voor het Overheidsloket-2000-principe zich in bevindt.

Met het toepassen van het analysemodel wordt dus zichtbaar in welke fase van groepsontwikkeling de organisatie zich bevindt. In hoofdstuk 7, het beantwoorden van de onderzoeksvraag, wordt

beschouwd hoe deze groepsdynamica van invloed is op de kwaliteit van het Overheidsloket-2000-principe.

Cultuur

Door het gebruik van de 'bril' van het analysemodel wordt ingezoomd op een specifiek onderdeel van de cultuur, de groepsdynamica. In de beleidstheorie rondom het Overheidsloket-2000-principe wordt veel aandacht besteed aan de structuuraanpassingen die nodig zijn om het Overheidsloket-2000-principe succesvol te implementeren. De cultuurcomponent blijft in deze beleidstheorie onderbelicht. Dit terwijl juist deze kant van organisatieontwikkeling van groot belang is voor het slagen of falen van deze innovatie.

In de vragenlijst is ook opgenomen de vraag om de eigen cultuur in drie begrippen te beschrijven. Deze aanduiding van cultuur moet worden gedefinieerd als de beschrijving die de eigen medewerkers geven aan de normen en waarden van het Overheidsloket-2000-principe waarin zij werkzaam zijn.

Alle drie gemeenten houden zich al geruime tijd bezig met de ontwikkelingen op het gebied van het Overheidsloket-2000-project. Er zijn vele bronnen beschikbaar waarin de uitgangspunten zijn beschreven, de wijze waarop het Overheidsloket-2000-project tot stand is gekomen en waarin beschreven wordt welke producten en diensten het Overheidsloket-2000-project moet bevatten. In dit hoofdstuk staan al die aspecten rondom het Overheidsloket-2000-project beschreven. Voorafgaand hieraan is er een korte geschiedenis opgenomen van de gemeenten en zijn enkele kengetallen opgenomen. Dit om meer inzicht te krijgen in de aard en omvang van de onderzochte gemeenten. Al deze onderdelen te samen geven een compleet beeld van de onderzoeksgemeenten en hun filosofie op basis van het Overheidsloket-2000-principe in relatie tot dit onderzoek.

5.1 Gemeenten in vogelvlucht

Maarssen, een introductie

Maarssen, een gemeente in het hart van Nederland. Centraal gelegen in de provincie Utrecht, even ten noorden van de stad Utrecht. Maarssen heeft ongeveer 40.000 inwoners. Een gemeente met een veelzijdige structuur. Enerzijds de oude dorpskern met winkelstraten en enkele sfeervolle grachten langs de Vecht. De aan dezelfde rivier gelegen kern Oud Zuilen met het slot Zuilen. De kern Tienhoven met haar boerderijen in een open, waterrijk polderlandschap. Anderzijds Maarssenbroek met het groots opgezette winkel- en kantorencomplex Bisonspoor en een NS-station.

Rheden, een introductie

Rheden met haar 45.067 inwoners een middelgrote gemeente in de provincie Gelderland. De gemeente bestaat uit drie kernen: Rheden, Dieren en Velp. In de zogeheten KAN-regio (Knooppunt Arnhem-Nijmegen) is de gemeente Rheden qua omvang de grootste gemeente ná de steden Arnhem en Nijmegen. De gemeente wordt natuurlijk begrensd door de IJssel en het natuurgebied De Veluwezoom, maar wordt ontsloten door rijkswegen (A348 en de A12). Rheden is een gemeente waar gewoond, gewerkt en gerecreëerd wordt. De gemeente kent tal van voorzieningen en ligt in een landschappelijk aantrekkelijke omgeving tussen de Veluwe en de IJssel. Al deze positieve kanten leggen ook beperkingen op aan Rheden. De ruimte is schaars, wat betekent dat de gemeente keuzes moet maken met betrekking tot de ruimtelijke verdeling van functies als wonen, werken en recreëren.

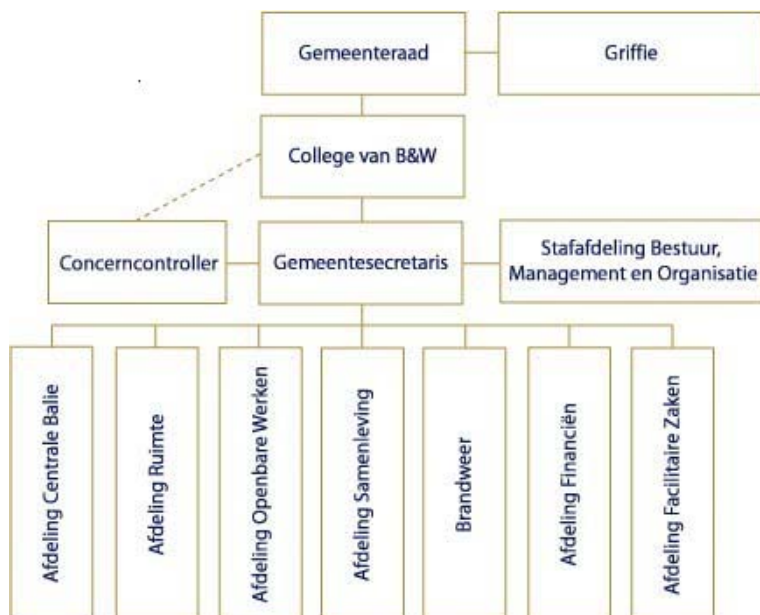
Uden, een introductie

De gemeente Uden is een gemeente met 40.127 inwoners in de provincie Noord-Brabant. Uden is centraal gelegen in de driehoek 's-Hertogenbosch, Eindhoven en Nijmegen. De gemeente heeft een breed en gevarieerd aanbod van woningen in moderne woonwijken met veel ruimte en groen. Er is een enorm winkelaanbod en er is een keur aan horeca- en uitgaansgelegenheden te vinden. Verder zijn er uitgebreide onderwijsvoorzieningen, een groot aantal culturele faciliteiten en uitstekende recreatiemogelijkheden. Uden heeft na 1950, in het kader van het regionale industrialisatiebeleid en de vestiging van de Koninklijke Luchtmacht op vliegbasis Volkel, een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Haar groene karakter heeft Uden echter weten te bewaren.

5.2 Overheidsloket-2000-project in de onderzoeksgemeenten

Maarssen

Organisatiestructuur



Figuur 10: organogram gemeente Maarssen

Het arrangement op basis van het Overheidsloket-2000-principe is ondergebracht bij de Afdeling Centrale Balie.

Organisatiefilosofie

In haar notitie 'Streefbeeld' uit 1999 schrijft de gemeente Maarssen dat de overheid nieuwe accenten laat zien. Die van regisseur, inkoper beleidsmaker en onderhandelaar. Ze richt haar blik naar buiten. De bedrijfsvoering wordt zakelijker en meer outputgericht. De gemeente Maarssen heeft in reactie op deze ontwikkelingen in haar Streefbeeld (1999) een aantal centrale uitgangspunten geformuleerd. De gemeente wil een kwalitatief hoogwaardige organisatie zijn die:

- Compact en efficiënt is;
- Vraaggericht werkt;
- Klantgericht, dienstverlenend en flexibel opereert;
- Ontwikkelingen in de samenleving op tijd signaleert en daarop inspeelt;
- De nieuwe taak van de gemeentelijke overheid, die steeds meer ligt op het vlak van coördinatie en regie, goed kan uitvoeren (terugbrengen overhead).

Maarssen kiest voor een compacte en platte organisatiestructuur. Bij deze uitgangspunten en bij de organisatiestructuur staat het principe van zelfsturing centraal in de gemeente Maarssen. De kern van dit concept is dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie worden gelegd. Via zelfsturing wordt invulling gegeven aan de ruilrelatie tussen de organisatie en de

medewerker. De organisatie biedt de medewerkers ruime verantwoordelijkheden en een hoge mate van zelfstandigheid, mogelijkheden voor ontwikkeling en ruimte voor eigen ideeën.

Als definitie van een zelfsturend team hanteert Maarssen:

“Een vaste groep van medewerkers, die gezamenlijk verantwoordelijk is voor het totale proces. Het team plant en bewaakt de voortgang van de werkzaamheden, lost dagelijkse problemen op en verbetert processen en werkmethoden, zonder daarbij voortdurend een beroep op de leiding te doen.”
(Sectie P en O Maarssen, 2004)

Stijl van Leidinggeven

In haar notitie 'HRM beleid 2004 – 2007' kiest de gemeente Maarssen ook voor een specifieke stijl van leidinggeven voor haar gemeente. Gelet op de platte organisatiestructuur (er is slechts één leidinggevende laag) en gelet op de filosofie van zelfsturing kiest de gemeente voor een 'people manager'. Hieronder wordt in Maarssen verstaan: een leidinggevende die mensen kan coachen. Het coachen houdt in dat een leidinggevende actief bezig is met het verbeteren van vaardigheden en talenten van anderen door het geven van constructieve feedback, coaching en opdrachten die een beroep doen op de capaciteiten van de medewerker. De leidinggevende is zowel verantwoordelijk voor de inhoud als voor het proces. Ook is de leidinggevende naast de andere afdelingshoofden expliciet als lid van het managementteam verantwoordelijk voor de gehele organisatie.

Wijze van totstandkoming Overheidsloket-2000-project

De gemeente Maarssen stelt in de 'Eerste rapportage Klant- en Vraaggericht werken en voorstel projectopzet' van oktober 2002 dat voor de gemeente een goede, duidelijke en efficiënte dienstverlening aan de klant belangrijk is. In de jaren voor 2002 heeft de gemeente meerdere projecten opgestart om dit te realiseren. Bijvoorbeeld de invoering van de één-loket-gedachte bij de Centrale Balie en meer producten volgens het 'klaar-terwijl-u-wacht-systeem', de introductie van E-mail en de VIND-catalogus, verbeteren telefonische bereikbaarheid, het houden van klanttevredenheidsonderzoeken etc. Vervolgens staat in de rapportage beschreven dat in de organisatie van Maarssen al langere tijd het besef leeft, dat voor een klantvriendelijke benadering het belangrijk is dat de hele organisatie (dus zowel de frontoffice als de backoffice) zich er bewust van is dat niet langer de organisatie centraal staat maar de wensen van haar klant. Dit vereist niet alleen een goede organisatorische opzet (goede afstemming backoffice en frontoffice, goede bedrijfsvoering in de backoffice) maar ook een bewuste benadering van de klant ('gedrag en houding'). Vervolgens zijn er twee werkgroepen gestart; de werkgroep Imago en Presentatie en de Werkgroep Verbeteren één-loket. De Werkgroep Verbetering één-loket heeft als doel om een meer structurele afstemming te realiseren tussen de frontoffice en de backoffice, ter realisatie en optimalisatie van het elektronische loket, het fysieke loket en het telefonische loket. Vervolgens zijn de werkgroepen van start gegaan volgens een vastgesteld Plan van aanpak Verbeteren één-loketfunctie. Begin, medio en eind 2003 wordt er gerapporteerd over de voortgang van het project. In de slotrapportage uit augustus 2003 wordt gesteld dat het project Verbeteren één-loket kan worden afgerond. Niet omdat de dienstverlening 'uitontwikkeld' is, maar omdat deze zo is ingebed in de organisatie, dat de ontwikkeling niet meer door de projectgroep geïnitieerd hoeft te worden. Het project heeft resultaten opgeleverd ten aanzien het formuleren van huisregels; verankeren van een regulier afstemmingsoverleg tussen de frontoffice en de backoffice; plan van aanpak voor de doorontwikkeling van het elektronische loket; periodiek houden van een Klanttevredenheidsonderzoek. Het project

Elektronische dienstverlening wordt voortgezet, mede gelet op de ontwikkelingen ten aanzien van het aanbieden van diensten en producten via Internet en het doen van betalingen via Internet.

Doelstelling en missie van het Overheidsloket-2000-project

De afdelingsdoelen van de Centrale Balie zijn als volgt geformuleerd (samenvatting):

Eén-loketfunctie	De klant wordt zoveel mogelijk in eerste instantie geholpen. Is het niet mogelijk, dan vindt gerichte verwijzing plaats. Voorkomen wordt, dat de klant 'van het kastje naar de muur' wordt gestuurd.
Luisteren naar de burger	Dienstverlening afstemmen op de wensen en behoeften van de burger (vraaggerichte dienstverlening).
Vriendelijke en professionele dienstverlening	Het product moet goed zijn. De aandacht voor deskundig personeel, bijhouden regelgeving, bewaking persoonsgegevens (privacy), procesbeschrijvingen etc.
Snelle en efficiënte dienstverlening	Aandacht voor efficiëntie en effectiviteit. Onderzoeken van de mogelijkheden van interactieve dienstverlening (elektronische loket).
Persoonlijke benadering	Zoveel mogelijk één persoon voor een geheel proces (van intake tot afhandeling), klant duidelijk maken wie verantwoordelijk is voor de afhandeling. Informeren is een aandachtspunt in de werkprocessen.

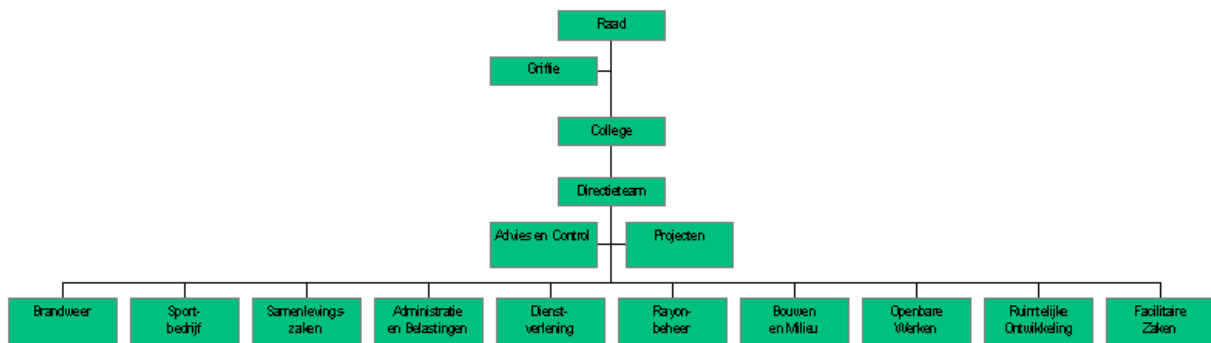
(Bron: Centrale Balie Maarssen, 2004)

Klanttevredenheidsonderzoek

In Maarssen wordt de klanttevredenheid periodiek gemeten. Een maal per jaar wordt een klanttevredenheidsonderzoek gehouden en wordt er een bewonersenquête gehouden. Ook in deze bewonersenquête kan de burger zich uitspreken over de tevredenheid over de dienstverlening. De gemeente heeft in haar laatste onderzoek een 7.2 behaald voor de dienstverlening.

Rheden

Organisatiestructuur



Figuur 11: organogram gemeente Rheden

Het arrangement op basis van het Overheidsloket-2000-principe, in Rheden Publieksbureau genaamd, is ondergebracht bij de afdeling Dienstverlening.

Organisatiefilosofie

Het Publieksbureau in Rheden is in mei 1991 gestart. Rheden was toentertijd een van de eerste gemeente die op basis van de landelijke discussie en belangstelling voor 'Servicecentra van de overheid (SCO)' woorden omzette in daden. Het Publieksbureau dient in de ogen van de gemeente Rheden een centraal punt te zijn, waar de inwoners c.q. de bezoekers van het gemeentehuis terecht kunnen voor zowel informatie als een aantal activiteiten. De opzet is dat de bezoeker uit een optiek van klantgericht handelen zo veel mogelijk op één plaats wordt geholpen. Dat moet tevens leiden tot een integrale behandeling van een verzoek. Het doorbreken van lange wachttijden bevordert een korte termijn van afdoening. In feite is het Publieksbureau bedoeld als een generalistisch antwoord op een probleem dat wordt opgeroepen door specialisatie.

Stijl van Leidinggeven

Binnen het personeelsbeleid van de gemeente Rheden is er veel aandacht voor organisatieontwikkeling en persoonlijke ontwikkeling. Dit komt onder andere tot uiting door de aandacht voor competentie management en door het bekostigen van opleidingen op dat terrein. Zo heeft de personeelsadviseur een training gevolgd in Amerika, in het maken van Enneagrammen. Het coachend leidinggeven is al jaren geleden ingevoerd. Ook is al geruime tijd aandacht voor situationeel leiderschap. Bij het aannemen van nieuwe leidinggevendenden wordt gekeken naar de door Rheden gewenste stijl van leidinggeven, de coachende stijl.

Wijze van totstandkoming Overheidsloket-2000-project

Zoals vermeld is het Publieksbureau in Rheden al in mei 1991 gestart. Rheden was ruim voor 1991 al bezig met het begrip klantgericht werken. In 1987 is in het kader van de Presentatie Organisatie Rheden (POR3) een eindrapport verschenen over de reorganisatie in 1987. In dit rapport was een grote plaats gereserveerd voor een klantgerichte handelwijze. De voorstellen richtten zich op de structuur die meer op klanten moest zijn gericht en op de manier van omgaan. Dat zou gerealiseerd moeten worden via onder andere minder loketten, een goede klachtenprocedure, duidelijkheid over de

status van informatie, procedure en doorlooptijden en een accent op klantgericht loketpersoneel. Een jaar later, in 1988, vond de papieren invulling van deze wensen plaats via de Nota van Aanbieding en de Nota Klantgerichtheid, waarin de publieksbalie - zoals de werknaam nog luidde - het licht zag. De filosofie was aanwezig, de invulling moest nog volledig plaatsvinden. In juli 1989 konden ambtelijk en bestuurlijk Rheden zich vinden in het plan van aanpak. Op juli 1990 kreeg een en ander een verdere uitwerking in een definitief voorstel. In mei 1991 startte het Publieksbureau, zoals de definitieve naam luidde. In het begin waren de reacties wisselend binnen de ambtelijke organisatie door het verschuiven van de werkzaamheden. Er was enige scepsis over de haalbaarheid van het Publieksbureau. Na enige tijd was deze scepsis verdwenen en denken de afdelingen positief mee over de toekomstige ontwikkelingen van het bureau. Het Publieksbureau biedt een integrale dienstverlening voor een aantal gemeentelijke producten. Per product wordt een onderscheid gemaakt in een informatieve-, een intake- en een afhandelingfase. Het Publieksbureau geeft informatie over de gemeentelijke producten, verzorgt de intake en voor een deel de afhandeling.

Doelstelling en missie van het Overheidsloket-2000-project

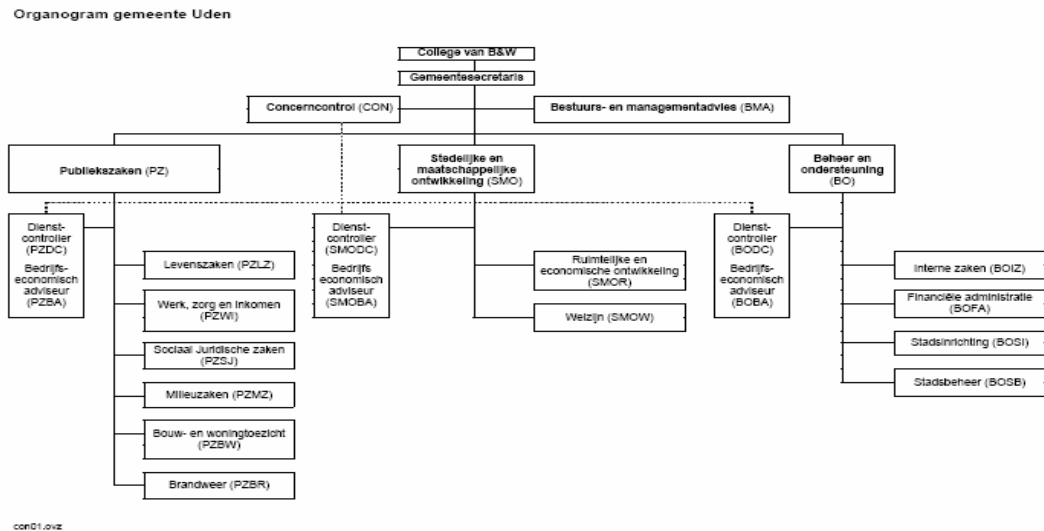
De publieksbalie is de verbindingsschakel tussen klanten en de rest van de organisatie. De publieksbalie zoekt voortdurend naar manieren om de kwaliteit van het werk te verbeteren. Het Publieksbureau is een afdeling waar naast baliecontacten de telefonische dienstverlening en de dienstverlening via Internet in ontwikkeling zijn. Er wordt in die ontwikkeling geïnvesteerd. Zowel grote als kleine verbeteringen oogsten waardering. Zowel in de frontoffice als in de backoffice wordt er met dezelfde intenties gewerkt.

Klanttevredenheidsonderzoek

Het Publieksbureau van de gemeente Rheden kent een lange geschiedenis. Het bureau is in 1991 al van start gedaan. Na ruim één jaar functioneren heeft er in het najaar van 1992 een tussentijdse evaluatie plaatsgevonden. Toen in mei 1993 het Publieksbureau 2 jaar als project had gedraaid, is er een eindevaluatie opgesteld van deze projectperiode. De periode is afgerond met een positief advies om de experimentele fase van het Publieksbureau af te sluiten en in te stemmen met de definitieve voortzetting van het bureau. Ook is besloten om een onderzoek te starten naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van het uitbreiden van de taken (bron: Evaluatie Publieksbureau 'Van Proefballon tot toekomstbeeld', de Steeg, mei 1993). Ook tegenwoordig laat Rheden regelmatig onderzoek doen naar de klanttevredenheid. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het instrument "Servicemeter", een landelijke servicemeter ontwikkeld door Overheidsloket 2000. De Servicemeter is een elektronische vragenlijst voor het doen van exit-onderzoek bij bezoekers van de frontoffice. De uitkomsten worden vergeleken met een aantal andere gemeenten met een vergelijkbare grootte. Dit wordt een vergelijkingsgroep genoemd. Het algemene oordeel luidt dat de dienstverlening in de gemeente Rheden een cijfer 8.6 krijgt van de bezoekers. Dit is een hoger cijfer dan de gemeenten uit de vergelijkingsgroep, waarbij de bezoekers een gemiddeld cijfer van 8.1 uitdeelden. Op basis van de uitkomsten van deze servicemeter worden er voorstellen gedaan om de dienstverlening verder te optimaliseren.

Uden

Organisatiestructuur



Figuur 12: organogram gemeente Uden

Het arrangement op basis van het Overheidsloket-2000-principe is ondergebracht bij de dienst Publiekszaken.

Organisatiefilosofie

De gemeente Uden stelt in het 'Draaiboek klantgericht werken & Centrale Balie' uitdrukkelijk dat zij klantgericht wil gaan werken. Deze keuze heeft fundamentele consequenties voor de manier van werken en de inrichting van de gemeentelijke organisatie tot gevolg. Klantgericht werken betekent dat de vragen, problemen en wensen van burgers en bedrijven voor de gemeente Uden de spil vormen van de manier van werken en organiseren. De inhoud van de werkzaamheden wordt uiteraard nog steeds door de wet- en regelgeving bepaald.

Vóór de kanteling naar een klantgerichte organisatie werd de organisatie van de gemeente Uden vooral bepaald door de eisen voortkomende uit wet- en regelgeving, bureaucratische traditie en de benodigde deskundigheid. Resultaat was een reeks vakkundige specialistische afdelingen die ieder een reeks kwalitatief hoogwaardige producten in de aanbieding hebben. Ondanks het feit dat de zogenaamde oude organisatie zich wel ontwikkelde op het terrein van klantgericht werken, is er besloten tot het centraal stellen van het klantgericht werken binnen de Udense organisatie. Dit omdat in de oude situatie het de behandelend ambtenaar de overheidsbrede kennis ontbrak. Bovendien werd het niet als reëel verondersteld dat deze kennis bij de behandelend ambtenaar ooit in parate vorm beschikbaar zou komen.

Daardoor is in Uden het noodzakelijk bevonden om te komen tot een systematische werkwijze waarbij de klantvraag op uitputtende wijze wordt vertaald in de relevante overheidsproducten. In Uden wordt als definitie van de één-loketgedachte gehanteerd dat elk klantcontact tussen de burger en de gemeente herleid kan worden tot een contact met een al dan niet spreekwoordelijk loket. De één-loket-gedachte is volgens Uden dat ongeacht waar een burger binnenkomt bij de gemeente, hij toch in

de volle omvang van zijn vraag de bijbehorende antwoorden krijgt. Het klantgericht werken is dan ook een gemeentebrede andere grondslag voor de interne organisatiewijze.

Stijl van Leidinggeven

In het Draaiboek klantgericht werken & centrale balie staat beschreven welke kennis en vaardigheden de medewerkers van de dienst Publiekszaken dienen te hebben. Ook zijn er volledige functiebeschrijvingen opgenomen. Over de leidinggevende wordt in de functiebeschrijving gesteld dat deze het vermogen moet hebben om te enthousiasmeren en te motiveren. De leidinggevende moet ruime ervaring hebben in het aansturen van teams en afdelingen; bij voorkeur ervaring met nieuw te vormen teams. De leidinggevende moet ervaring hebben met leidinggeven in veranderingsprojecten. Hij moet stressbestendig zijn en creatief. Ook is opgenomen dat de leidinggevende de medewerkers moet begeleiden en coachen.

Wijze van totstandkoming Overheidsloket-2000-project

In februari 2000 is het 'Draaiboek klantgericht werken & Centrale Balie' gemeente Uden uitgebracht. Dit draaiboek is het resultaat van het Startdocument Realisatie Draaiboek Centrale Balie gemeente Uden. Het draaiboek geeft een uitputtend overzicht van hoe de Centrale Balie er uit komt te zien en hoe de route zal verlopen. Deze keuze voor klantgericht werken betekende een fundamentele verandering in de organisatie en de organisatiecultuur van de gemeente Uden. De grondslag van de organisatiewijze (wet- en regelgeving) wordt losgelaten en vervangen door klantgericht werken. Dat betekent veranderen en dat kost tijd. Bovendien is het zo dat juist bij klantgericht werken het gaat om de persoonlijke overtuiging van de medewerker dat deze manier van werken de juiste is. Klantgericht werken is daarom ook niet verplicht te stellen.

In de gemeente Uden is ruimte gemaakt om de plannen uitvoerig in diverse gremia toe te lichten en discussies over de verdere invoering aan te gaan. Er is daartoe gebruik gemaakt van besprekingen in groepen, uitbrengen van nieuwsbrieven, houden van plenaire bijeenkomsten, werkbezoeken aan andere gemeenten en het inrichten van een ideeënbus.

Doelstelling en missie van het Overheidsloket-2000-project

In het Startdocument Realisatie Draaiboek Centrale Balie staat de ambitie over het Overheidsloket-2000-principe van de gemeente Uden beschreven:

- De gemeente Uden wil dat in 2004 vrijwel haar totale pakket aan dienstverlening op voor de burgers herkenbare plekken in samenhangende clusters integraal wordt afgehandeld zonder dat er van doorverwijzing in de gemeentelijke organisatie sprake is;
- Voor die specialistische of unieke producten waarbij dit niet mogelijk is, dient er sprake te zijn van een éénmalige gerichte interne doorverwijzing naar de verantwoordelijke vakafdeling.
- De gemeente Uden wil in 2004 tot de top-20 van hoogwaardige dienstverleners in Nederland behoren.

Zowel aan de burgers en bedrijven in Uden, de eigen organisatie als aan de publieke dienstverleners worden hier geen geringe beloftes gedaan. Dat betekent volgens Uden veel werk aan de winkel. Veel werk maar wel haalbaar gefaseerd én met sterk motiverende resultaten voor alle betrokkenen: beter en vollediger geholpen burgers, leuker werk voor medewerkers, een efficiëntere organisatie en een bestuurlijk effectiever beleid.

In het 'Draaiboek klantgericht werken & Centrale Balie' staan de uitgangspunten en de criteria beschreven, zowel vanuit het perspectief van de klant als vanuit het perspectief van de gemeentelijke organisatie als vanuit het perspectief van het gemeentebestuur. Het criterium, vanuit de klant draait om kwaliteitsverbetering, de klant moet vollediger, correcter, proactieve en sneller geholpen worden. Vanuit de organisatie worden de criteria efficiencywinst en rechtsgeldigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid gehanteerd. Door een betere stroomlijning van de klantcontacten en door pro-actieve werken wordt verondersteld dat de werkdruk zal afnemen. Klantgerichtheid betekent niet dat de klant altijd gelijk krijgt. Aan de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid mag niet worden getornd.

De bestuurders van de gemeente Uden willen dat het vastgestelde beleid ook tot de gewenste effecten leidt. Een belangrijke voorwaarde daarbij is het bereiken van de doelgroepen van dat beleid. Met klantgericht werken zullen méér doelgroepen in de volledige breedte gebruik kunnen maken van de dienstverlening (beleidsuitvoering) van de gemeente.

Klanttevredenheidsonderzoek

Uden heeft in het 'Draaiboek klantgericht werken & Centrale Balie' ook aangegeven op welke wijze de gemeente om wil gaan met het begrip klantgerichtheid. In het draaiboek staat dat de term klantgericht werken reeds doet vermoeden dat daarin de klant centraal staat. Dat betekent ook dat diens oordeel over deze nieuwe manier van werken een belangrijk onderdeel vormt van de mate waarin het beoogde resultaat bereikt wordt. De gemeente Uden kan naar haar eigen visie haar werkzaamheden nog meer klantgericht inrichten en een duidelijk beter maatschappelijk rendement behalen, maar als tegelijkertijd de burgers deze veranderingen niet zien of niet waarderen, dan klopt er iets niet in de opzet en realisatie. Daarom is het noodzakelijk om een toename van de klantgerichtheid op tal van facetten als onderdeel van het resultaatbereik op te nemen. Daarbij gaat het om logistieke zaken c.q. klantvriendelijkheid als wachttijden, aantal (foutieve) doorverwijzingen en correcte bejegening. Daarnaast speelt de werkelijke integrale afhandeling van een meervoudige vraag een rol en de presentatie van het uiteindelijke product of dienst. Uden geeft als norm aan dat tussen januari 2002 en januari 2004 de tevredenheid van de klanten van de gemeente Uden met minimaal 10% gestegen is.

Om dit te meten maakt de gemeente Uden onder andere gebruik van een zogenaamd klantenpanel. Dit is een evenwichtig samengestelde groep van 10 á 15 personen waarin burgers, bedrijven, instellingen en verenigingen participeren. Het klantenpanel komt vier maal per jaar bijeen en heeft een adviserende rol zonder formele status.

5.3 Samenvatting van de kenmerken

	Gemeenten		
	Maarssen	Rheden	Uden
Kenmerken			
Inwonertal	40.000	45.067	40.127
Jaartal start OL-2000-principe	2002	1991	2000
Organisatie-structuur	Platte organisatie met maar één leidinggevende laag.	Directiemodel, waarbij het overheidsloket is ondergebracht bij een afdeling.	Directiemodel, waarbij het overheidsloket is ondergebracht bij een dienst.
Documenten organisatielijfilosofie Overheidsloket-2000-principe	Eerste rapportage Klant- en Vraaggericht werken en voorstel projectopzet uit 2002 Notitie Streefbeeld uit 1999 HRM beleid 2004-2007 uit juni 2004	Eindrapport reorganisatie 1987 uit 1987 Nota van Aanbieding en de Nota klantgerichtheid uit 1989	Draaiboek klantgericht werken & Centrale Balie uit 2000
Gewenste stijl van leidinggeven	Coachend leidinggeven	Coachend leidinggeven	Niet expliciet benoemd, wel aandacht voor het begeleiden en coachen
Doelstelling en missie	Accent op éénloketgedachte, luisteren naar de burger, vriendelijke en professionele dienstverlening, snelle en efficiënte dienstverlening en persoonlijke benadering	Verbindende schakel tussen klanten en de rest van de organisatie. Veel aandacht voor het ontwikkelen van dienstverlening.	Klantgericht werken, kanteling van de organisatie, elk klantcontact tussen de burger en de gemeente moet herleid kunnen worden tot een contact met een al dan niet spreekwoordelijk loket.
Klanttevredenheids onderzoek	Door middel van bewonersenquête	Door middel van klanttevredenheidsonderzoek de 'Servicemeter'	Door middel van klantenpanel

Figuur 13: Samenvatting kenmerken gemeenten

Uit het samenvattend overzicht van de profielen blijkt dat de drie gemeenten binnen de verschillende besproken categorieën veel overeenkomsten vertonen. Met name het centraal stellen van de klant staat voorop. Wat wel opvalt is dat de gemeente Rheden significant eerder is begonnen met het opzetten van het Overheidsloket-2000-principe, zelfs ruim voordat er landelijk veel aandacht voor dit principe was. Wat ook opvalt is dat alleen in de gemeente Uden het nadenken over een klantgerichte en klantvriendelijke organisatie heeft geleid tot een reorganisatie. In de gemeenten Uden en Rheden wordt er gewerkt volgens het zogenoemde directiemodel. In dit model zijn de directieleden verantwoordelijk voor één of meerdere afdelingen. In deze gemeenten maken de leidinggevenden van het Overheidsloket-2000-principe geen deel uit van het managementteam. In de gemeente Maarssen is er maar sprake van één leidinggevende laag. In Maarssen is de leidinggevende dus wel lid van het managementteam.

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten en analyses beschreven die zijn verkregen vanuit de interviews in de gemeenten Maarssen, Uden en Rheden. Dit om, samen met de data uit hoofdstuk vijf gebaseerd op de schriftelijke documentanalyse, de centrale vraag te beantwoorden in hoeverre en op welke wijze groepsdynamica invloed heeft op het slagen en falen van het Overheidsloket-2000-principe bij de implementatie van de één-loketgedachte. Op basis van de onderzoeksresultaten worden de gemeenten ingedeeld in een ontwikkelingsfase.

6.1 Algemeen

Stijl van leidinggeven

Alle drie de onderzoeksgemeenten hebben een voorkeursstijl van leidinggeven beschreven in een beleidsdocument. Uiteraard betekent dit niet automatisch dat deze stijl ook in de praktijk wordt gebracht.

In alle onderzoeksgemeenten is zowel in de documentanalyse als in de interviews onderzocht wat de mening is van de gemeenten over de (gewenste) stijl van leidinggeven. Opvallend is dat alle onderzoeksgemeenten de coachende stijl van leidinggeven als voorkeursstijl hebben opgenomen in hun beleid. Er is niet altijd gemotiveerd waarom deze stijl de voorkeur heeft boven een andere stijl van leidinggeven. Een voorkeursstijl van leidinggeven wordt bepaald voor de gehele gemeente, voor alle soorten afdelingen en voor alle leidinggevende lagen. Vaak is de stijl van leidinggeven opgenomen in voorschriften rondom het HRM-beleid. Het toetsen op de stijl van leidinggeven maakt deel uit van het wervings- en selectiebeleid van de gemeenten.

Over wat nu precies moet worden verstaan onder de coachende stijl van leidinggeven, wordt wisselend gedacht bij de onderzoeksgemeenten. Ook medewerkers lijken het vanzelfsprekend te vinden dat de belangrijkste stijl van leidinggeven de coachende stijl is. Wel zijn de medewerkers verschillend in hun oordeel over wat een coachende stijl van leidinggeven nu precies inhoudt. In de praktijk is er een verschil te constateren in de stijl van leidinggeven 'op papier' en de stijl van leidinggeven 'in de praktijk'.

Groepsdynamica

Door middel van het scoren van de kenmerken uit het analysemodel, wordt bepaald in welke fase van groepsontwikkeling de gemeente zich bevindt (zie paragraaf 4.2 onder 'operationalisatie'). Al eerder is beschreven dat het bevinden van een gemeente in een bepaalde fase van groepsontwikkeling geen statisch gegeven is. Een organisatie(onderdeel) kan zich tussen de verschillende fases van groepsontwikkeling bewegen onder invloed van de omgeving. In het laatste hoofdstuk zal bij de conclusies worden ingegaan op de vraag hoe groepsdynamica bijdraagt aan het slagen en falen van het Overheidsloket-2000-principe.

Cultuur

In alle gemeenten is gekeken naar de cultuur van het organisatieonderdeel waar het Overheidsloket-2000-principe onder valt. Aan de ondervraagden is voorgelegd hoe ze aankijken tegen de cultuur van hun organisatie en of deze cultuur veranderd is nadat het Overheidsloket-2000-principe was

ingevoerd. Wat opvalt, is dat goed te merken is dat de medewerkers werkzaam zijn voor een organisatieonderdeel dat ten dienste staat aan de burgers van de gemeente, veel oog hebben voor klantgerichtheid en klantvriendelijkheid. Deze waarden zijn ook terug te vinden in de cultuuraspecten. Maar, wie een beetje verder kijkt en luistert, constateert dat tussen en binnen de afdelingen de cultuur sterk kan verschillen.

Dienstverlening

Zoals in hoofdstuk vijf staat beschreven, worden in alle drie de onderzoeksgemeenten klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd. In deze onderzoeken wordt periodiek en systematisch de kwaliteit van de geleverde dienstverlening gemeten. In het kader van deze scriptie is geen aanvullend onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de geleverde dienstverlening. Wel is aan de geïnterviewden de vraag voorgelegd wat ze vinden van de kwaliteit van de dienstverlening. Aan de leidinggevende is ook nog voorgelegd hoe deze groep normatief over klanttevredenheidsonderzoeken denkt.

6.2 Gemeente Maarssen

Leidinggeven

Stijl van leidinggeven volgens de geïnterviewden

Er wordt in de gemeente Maarssen een coachende stijl gehanteerd. Deze stijl past bij de filosofie van zelfsturende teams. Bij de vervulling van vacatures wordt er in het bijzonder gelet op de stijl van leidinggeven. Coachende stijl betekent voor het afdelingshoofd Centrale Balie dat de medewerkers in beginsel de eigen problemen oplossen. Pas in tweede instantie komt de leidinggevende in beeld. Deze zal niet direct een oplossing bedenken voor het probleem. Ze geeft aan dat ze de medewerker zal vragen welke oplossingen door de groep al zijn bedacht, en zal hierin een richtinggevend advies geven. Toch zijn er volgens Maarssen wel schaduwkanten te benoemen van het coachend leidinggeven. Het coachend leidinggeven kan namelijk betekenen dat de sterken in een groep steeds sterker worden en de zwakkeren steeds zwakker. Ook kan het leiden tot eindeloos 'polderen', doordat alle medewerkers over bepaalde kwesties steeds allemaal hun eigen zegje willen doen en de groep zoekt naar het compromis. Behalve de coachende stijl geeft de leidinggevende aan ook nog andere leidinggevende stijlen toe te passen. Hoewel de hoofdstijl coachend is, is het ook soms wenselijk om meer sturend te zijn. Soms dienen er knopen te worden doorgesneden door de leiding. Afdelingshoofd: *"Soms ben je als leidinggevende meer sturend. Als de groep er zelf niet uitkomt, kan de stijl participatief en soms zelfs directief zijn. Het gaat dan om situationeel leiderschap. Bij onzekere medewerkers werkt de coachende stijl ook minder. Van de vraag: wat denk je zelf, wordt de onzekerheid vaak nog groter. Bij deze medewerkers is de stijl directiever."*

Ook de medewerkers geven aan dat zij aan de leidinggevende een coachende stijl van leidinggeven toedichten. Zij beschrijven dat de leidinggevende altijd een luisterend oor heeft, maar niet houdt van zeuren. Ze communiceert helder en duidelijk. Ze is open, aanspreekbaar en heeft een positieve invloed op de medewerkers. Deze stijl van leidinggeven komt overeen met de cultuur binnen het organisatieonderdeel. *"Door deze stijl prikkelt ze om mee te denken over je eigen werk en dat motiveert."*

Reflexie op de stijl van leidinggeven

In Maarssen is de coachende stijl van leidinggeven de voorkeursstijl. Bij het werven van een nieuwe leidinggevende is dan ook expliciet gekeken naar de stijl van leidinggeven van de beoogd manager. Toch geeft de leidinggevende van het Overheidsloket-2000-principe van Maarssen aan dat zij de coachende stijl niet altijd toepast. De toepasbaarheid van de stijl hangt af van de fase van ontwikkeling van de groep. Dit betekent dat zij ook andere stijlen laat zien. Sterker nog, zij gaf aan dat het toepassen van een coachende stijl bij een groep die minder ontwikkeld is, ertoe leidt dat de mensen in de groep onzekerder worden. Bij een medewerker die onzeker is over zijn plaats in de groep, zal de onzekerheid toenemen als de leidinggevende deze medewerker veel eigen verantwoordelijkheid geeft. In paragraaf 3.4 is de theorie van leiderschapsstijlen van Tannenbaum en Smidt (Whitmore, 1999) besproken. Uit dit model is af te leiden dat de stijl van leidinggeven moet aansluiten op de fase van ontwikkeling van de groep waaraan de manager leiding geeft. Een coachende stijl past bij een team dat zich bevindt in de fase van samenwerking. Een directieve stijl past bij de fase van lidmaatschap. Een participatieve stijl past bij een groep in de zelfhandhavingsfase. De leidinggevende in Maarssen geeft aan dat zij haar stijl aanpast aan de groep. Meestal stelt zij zich coachend op, maar er zijn ook situaties waarin zij meer directief is.

De medewerkers van het Overheidsloket-2000-principe in Maarssen typeren hun leidinggevende als een persoon die open en aanspreekbaar is, maar die ook helder en duidelijk aangeeft hoe ze over zaken denkt. Door deze stijl worden medewerkers volgens hun eigen zeggen geprikkeld om zich te ontwikkelen binnen hun eigen werk. Kijkend naar de theorie van Tannenbaum en Smidt (Whitmore, 1999) kan worden gesteld dat een passende stijl van leidinggeven ervoor kan zorgen dat de groep zich sneller ontwikkelt in de verschillende fases. In geval van een minder passende stijl kan de ontwikkeling juist langzamer gaan. Het feit dat de medewerkers aangeven in positieve zin geprikkeld te worden door hun leidinggevende geeft aan dat de toegepaste stijl van leidinggeven ervoor zorgt dat de medewerkers groeien in hun ontwikkeling. Daaruit kan worden geconcludeerd dat de leidinggevende zich bewust is van de fase van ontwikkeling van de groep en haar stijl van leidinggeven daarop aanpast. Zo heeft de stijl van leidinggeven een positief effect op de ontwikkeling van de groep.

Op basis van het bovenstaande hanteert de leidinggevende de coachende stijl als voorkeursstijl.

Groepsdynamica

Cultuur volgens de geïnterviewden

Aan de ondervraagden is de vraag gesteld met welke drie woorden de cultuur omschreven kon worden. Dit levert het volgende beeld op:

Respondent	Nr	Leidinggevende	Medewerker 1	Medewerker 2	Personeels- consulent
Woord om cultuur te beschrijven	1	Open	Open, je mag positieve en negatieve dingen zeggen	Efficiënt	Samenwerking centraal
	2	Gericht op samenwerking	Gezond	Positief	Betrokken
	3	Kritisch naar elkaar en naar het werk	Een doel hebben, de klant is het gezamenlijke doel	Eerlijkheid, zaken durven te benoemen	Taakvolwassenheid

Figuur 14: beschrijving cultuur gemeente Maarssen

De afdeling Centrale Balie bestaat uit de onderdelen Burgerzaken, Publiekszaken, Klantenservice en Projecten. Het team Klantenservice is weer onderverdeeld in Balie Klantenservice, Meldpunt/ Informatielijn en de telefonistes. Vooral bij de medewerkers die nog hebben gewerkt binnen het oude Burgerzaken, dus voor de reorganisatie in 1999, is een andere cultuur nog merkbaar. Bij deze medewerkers staan traditioneel waarden als controle en punctualiteit hoog in het vaandel. Doordat er vóór 1998 - voor de implementatie van de reorganisatie - diverse 'oude Burgerzakenmedewerkers' zijn vertrokken, is de cultuur van deze groep mensen wel afwijkend, maar is dit verschil niet belemmerend, maar soms wel beperkend. De groep met 'oude Burgerzakenmedewerkers' beschouwt zich als de specialisten van de afdeling, zeker op het gebied van de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA).

De medewerkers en de leidinggevende die na de reorganisatie zijn aangenomen, zijn met name geworven op de cultuur die behoorde bij de nieuwe organisatieopzet. De invoering van de zelfsturende teams met bijpassend verregaand verantwoordelijkheidspakket hoorde daar bij. Gevaar hierbij is wel dat de sterken sterker kunnen worden en de zwakkeren zwakker. Dit omdat de sterke medewerkers binnen de grote mate van eigen verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk invulling geven aan deze verantwoordelijkheid. Daarmee nemen ze een positie in binnen de groep. De zogenoemde zwakkere medewerkers zullen moeite hebben met het invullen van de eigen verantwoordelijkheid. Zij zullen bij de andere collega's een bevestiging zoeken voor hun eigen denkbeelden. De medewerker die wel invulling geeft aan de zelfsturing kan dan de ruimte die de andere collega biedt invullen en zo sturen.

Reflexie op de cultuur

De omschrijving van de cultuur binnen Maarssen door de geïnterviewden is gelijklopend, ze gebruiken dezelfde taal (*kenmerk: Energie naar buiten gericht op dezelfde doelen*). Zowel de leidinggevende als de medewerkers als de personeelsconsulent schetsen eenzelfde beeld van de cultuur in Maarssen. De omschrijving van de cultuuraspecten richt zich op de hele groep en op de doelgroep van het organisatieonderdeel: de burgers. De gekozen woorden zijn opvallend positief. Gemeenschappelijk taalgebruik is een belangrijke indicatie voor cultuuraspecten. In Maarssen blijkt uit de interviews, de gebruikte voorbeelden en de betrokkenheid waarmee medewerkers over hun werk spreken dat er sprake is van een gemeenschappelijke taak en een gemeenschappelijk doel. De cultuur van de groep staat centraal. Dit blijkt ook uit de wijze waarop de medewerkers zijn omgegaan met het interview. Voor de beantwoording op de vraag: "welke rol speel jij in de groep?" hebben de medewerkers feedback gevraagd aan andere collega's uit de groep (*kenmerk: steun*). Hieruit blijkt dat

de mening over zichzelf als individu wordt bepaald door de mening van de totale groep en minder afhangt van het eigen zelfbeeld. Toch zijn er binnen de groep verschillende cultuuraccenten op te merken. Met name de groep medewerkers die zijn begonnen als medewerker Burgerzaken 'oude stijl' hebben ook een andere kijk op het werk. Deze medewerkers werken vaak al geruime tijd voor een afdeling Burgerzaken, zelfs nog voor de invoering van de Wet Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA). Bij deze medewerkers staat het accuraat en precies uitvoeren van de regelgeving hoog in het vaandel. Immers, de registratie van persoonsgegevens is een belangrijke registratie van waaruit rechten en plichten ontleend kunnen worden. De collega's die zijn aangenomen na de invoering van het Overheidsloket-2000-principe zijn met name geworven op waarden als klantgerichtheid en klantvriendelijkheid en minder op accuratesse. Dit verschil in inzicht kan spanningen opleveren bij de uitvoering van het werk.

Groepsdynamica volgens de geïnterviewden

Er wordt bij de selectie goed gelet of de nieuwe medewerker kan passen in het team. Het gaat dan om een flexibele instelling, spontaniteit en humor. Representativiteit, klantgerichtheid en initiatiefrijk zijn ook belangrijke waarden. Bij een selectie weegt het bezit van deze eigenschappen zwaarder dan het hebben van een vakdiploma. Medewerkers worden betrokken bij de selectie van nieuwe medewerkers. Na de selectie vindt er een gesprek plaats met de leidinggevende, waarin wordt ingegaan op de verwachtingen van de organisatie ten aanzien van de medewerker met het werken in een zelfsturend team. De nieuwe medewerker wordt daarna 'gekoppeld' aan een oude medewerker om ingewerkt te worden. Zo heeft de nieuwe medewerker één aanspreekpunt. Of een medewerker snel wordt opgenomen in de groep, ligt aan de vraag in hoeverre een nieuwe medewerker voldoet aan de eigenschappen als flexibiliteit, spontaniteit en humor, representativiteit, gericht zijn op de klant en initiatiefrijk zijn. Medewerkers die passen in dit plaatje, worden sneller opgenomen dan mensen die hier niet (helemaal) aan voldoen.

De groep versus het individu

Als een medewerker een bijzondere prestatie levert, wordt dit zeker opgemerkt door de groep. Hoe hierop gereageerd wordt, is mede afhankelijk van de positie die diegene inneemt in de groep. Als een medewerker die sterk ligt in de groep iets bijzonders presteert, zal hier anders op gereageerd worden dan als een zwakkere medewerker iets bijzonders presteert. Belangrijk is dat een nieuwe medewerker spontaan is en kan meedenken met de groep.

Het succes van de groep staat voorop. Je doet het met elkaar. Dit is ook goed voor de uitstraling naar de overige organisatieonderdelen. Het slagen van een klantvriendelijke en klantgerichte dienstverlening ligt in handen van de hele groep en dat kan niet één persoon voor elkaar krijgen. Wel is het een uitdaging om medewerkers hierin te motiveren en enthousiast te maken. Er is geen informele leider in de groep. Wel zijn er twee seniormedewerkers. Deze zijn verantwoordelijk voor het contact tussen de afdeling en de leidinggevende. Ze zijn als het ware een verlengstuk van het team en moeten de vragen/opmerkingen gericht vertalen naar de leidinggevende. De productgroep Publiekszaken heeft enige tijd geen senior medewerker gekend. De vacature was niet op te vullen. Toen is besloten om te gaan werken zonder senior medewerker. De invulling van de functie van senior gaf spanning in het team. In de groep werden vragen gesteld waarom een senior nodig was. De groep zelf vond dat het goed ging zonder senior. Toch is er na een tijd weer een senior benoemd, om de leidinggevende te ondersteunen. De groep zelf vindt het nog steeds niet nodig.

Toch komt het voor dat iemand niet wordt geaccepteerd door de groep. Er is een probleem geweest met een medewerker, die niet secuur was in het werk. Dit is bij de GBA (Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens) wel belangrijk. Door deze fouten kwam een andere collega in de problemen. Op een gegeven moment gaf dit irritaties. Hierdoor nam de onzekerheid bij de medewerker toe en zo ontstonden er nog meer fouten. Er is toen een gesprek geweest zonder de senior en zonder de leidinggevende. Nu gaat het met vallen en opstaan beter. De medewerkers geven aan er groot belang aan te hechten om problemen zonder de tussenkomst van een leidinggevende of een senior als groep op te lossen.

De afdeling wordt aangestuurd door de leidinggevende onder andere door middel van een Jaarplan. In dit plan staat beschreven welke doelen er in een jaar behaald gaan worden. Hier staat ook beschreven welke medewerkers zich waarmee bezig gaan houden. Medewerkers worden zo veel mogelijk ingezet op terreinen die appelleren aan hun talenten. Hoewel er rekening wordt gehouden met de capaciteiten van het individu, worden projecten binnen de afdeling toegeschreven aan een team van medewerkers. Dit team is dan ook verantwoordelijk voor het eindresultaat. De leidinggevende stimuleert zo de medewerkers om zichzelf te ontplooiën. Binnen het fenomeen zelfsturende teams staat de teamprestatie dus centraal. Het is belangrijk dat het team het vermogen heeft om problemen op te lossen en om bij te sturen om zo de planning te halen. Elk jaar is er budget beschikbaar voor cursussen en opleiding. Door de leidinggevende worden de medewerkers geprikkeld om steeds meer te presteren. Soms worden medewerkers daar een beetje moe van, maar komen er toch achter dat deze aanpak wel leidt tot hogere prestaties. Het wordt belangrijk gevonden om duidelijk naar de medewerkers te communiceren wanneer en of men tevreden is met de behaalde resultaten.

De medewerkers krijgen wel eens een compliment van klanten, collega's of leidinggevende. Dat vindt men belangrijk, vooral voor de kleine dingen, als bewijs dat deze dingen toch opgemerkt worden. Maar het is net zo belangrijk om een compliment te geven dan er een te krijgen. Een compliment van de klant is het meest belangrijk, daar doet een frontofficemedewerker het tenslotte voor. Het team is erg belangrijk. Natuurlijk is er wel aandacht voor het individu. In een beoordelings- of functioneringsgesprek hoort de individuele medewerker of hij of zij goed functioneert. Maar pas als het hele team goed functioneert, krijg je een goede gezonde en dynamische organisatie. Dat kun je niet alleen.

Reflexie op de groepsdynamica

De groepsnorm staat in Maarssen hoog in het vaandel. Tijdens de interviews geven de medewerkers aan dat nieuwe collega's in principe snel door de groep worden geaccepteerd. Aan de andere kant wordt er wel beschreven welk type mens goed in de groep past en welke karaktereigenschappen daarbij horen. Er wordt beoordeeld op flexibiliteit, spontaniteit en humor, representativiteit en gericht zijn op de klant. Zowel de leidinggevende als de medewerkers hebben uitgebreid een voorbeeld beschreven van een medewerker die niet door het team werd geaccepteerd. Zowel de leidinggevende als de medewerkers typeren de medewerker die niet goed in de groep lag als 'zwak'. Hoewel de medewerker waarmee problemen waren nog steeds werkzaam is bij het organisatieonderdeel, is de typering 'zwak' een stevige normatieve uitspraak. Blijkbaar is de norm binnen de groep dat je of een sterke persoonlijkheid bent of je houdt je gemiddeld aan de informeel gestelde normen en waarden. Pas je niet in dit plaatje, dan heb je als individuele medewerker een acceptatieprobleem. Opvallend is dat in eerste instantie het probleem van de minder functionerende medewerker wordt gerelateerd aan het feit dat de medewerker 'zwak' is en minder zelfvertrouwen heeft. In tweede instantie wordt

beschreven dat deze medewerker minder presteerde in het werk. Het passen in de groep en het voldoen aan de geldende waarden en normen is in Maarssen primair belangrijker dan goed zijn in je werk. Overigens hebben de normen en waarden deels wel te maken met het werk, zoals het gericht zijn op de klant. Dit beeld past bij het beeld dat ook door de leidinggevende is geschetst, en wat aansluit bij het Maarssense model van zelfsturende teams. Het team is immers collectief verantwoordelijk voor de behaalde resultaten.

Meer dan de andere onderzoeksgemeenten spreken alle geïnterviewden in Maarssen over de groep en niet over het individu. De vraag of er in Maarssen sprake is van een informeel leiderschap, wordt met enige afkeer aangehoord en beantwoord. Het idee dat er sprake kan zijn van een informele leider is iets waar de medewerkers zich geen beeld bij kunnen vormen (*kenmerk: Steun*).

Ondanks dat in Maarssen hoofdzakelijk wordt gestuurd op de groep, is er toch ook aandacht voor het individu. De medewerkers worden als persoon beoordeeld op hun functioneren. Dit gebeurt tijdens een functioneringsgesprek of een beoordelingsgesprek. De medewerkers vinden het wel prettig om te weten of zij los van de groep, als persoon goed functioneren. Belonen in het kader van beloningsdifferentiatie kan voor zowel een teamprestatie als voor een individuele prestatie. Maar de geïnterviewden blijven benadrukken dat de prestaties van het team het belangrijkste zijn (*kenmerk: Onderlinge afhankelijkheid en Zelfrealisatie*).

Kijk op kwaliteit van de dienstverlening

Aan de leidinggevende is de vraag voorgelegd welke waarde er wordt gehecht aan klanttevredenheidsonderzoeken. In Maarssen wordt periodiek de klanttevredenheid gemeten door middel van een klanttevredenheidsonderzoek en door enkele vragen te stellen in de bewonersenquête. In het laatste onderzoek haalt Maarssen een 7,2 voor de dienstverlening. De leidinggevende gaf aan relatief weinig waarde te hechten aan zo'n onderzoek. Zij gaf aan dat het onderzoek met name politiek van belang is. De verantwoordelijke portefeuillehouder vindt het belangrijk om via enquêtes te meten hoe er over de dienstverlening wordt gedacht. Een slechte of een goede score is in Maarssen dus met name een politieke kwestie. De medewerkers relateren waardering aan de mate waarin zij directe feedback krijgen van de klanten aan de balie. Het krijgen van een compliment na het verlenen van de dienst is een belangrijke graadmeter voor de vraag of de kwaliteit van de dienstverlening op orde is. Ook wordt er met name door de leidinggevende gelet op de doorlooptijd bij de balies. De leidinggevende stuurt op het zo snel mogelijk helpen van de klanten die de centrale balie bezoeken.

De leidinggevende hecht weinig waarde aan de uitkomst van klanttevredenheidsonderzoeken omdat zij stelt dat het cijfer dat door de klanten wordt toegekend sterk wordt gevoed door het imago dat de overheid in het algemeen heeft. *'Klanten denken vaak negatief over de overheid, en zijn dan positief verrast over de wijze waarop en de snelheid waarmee ze worden geholpen. Hun houding en waardering wordt dus ingegeven door hun beeldvorming over de overheid en niet door het geven van hun objectieve mening over de verleende dienstverlening. Het landelijk gemiddelde ligt ook rond de zeven. Als je als gemeente sterk van dit gemiddelde afwijkt, is er natuurlijk wel reden voor nader onderzoek.'*

De medewerkers vinden het vooral belangrijk om de klant goed, efficiënt te helpen. Doordat de medewerkers om de paar maanden/ jaar wisselen van taakveld, kunnen de medewerkers breed worden ingezet. Zo wordt er geen verschil in status ervaren tussen het werken aan de balie, de

centrale balie of aan de telefoon. Wel hebben medewerkers hun voorkeur. *'Het is belangrijk om van de klant te horen dat je het goed hebt gedaan. Zo'n compliment krijgen is belangrijk en geeft altijd veel arbeidsvreugde. Als groep proberen we te bedenken hoe we het werk nog beter kunnen doen. Daarbij betrekken we de feedback van de klanten.'*

6.3 Gemeente Rheden

Leidinggeven

Stijl van leidinggeven volgens de geïnterviewden

Binnen het Publieksbureau zijn twee leidinggevendenden werkzaam, een Clustermanager en een Chef Publieksbureau. De Clustermanager is in oktober 2003 aangesteld. Zij heeft een zakelijke manier van aansturen, is sterk in organiseren en wordt beschreven en ervaren als sympathiek. De Clustermanager is soms coachend soms directief. Dit is afhankelijk van de specifieke situatie. De Clustermanager zal overigens niet zo snel het probleem overnemen van de medewerkers. Een medewerker geeft aan dat de Clustermanager zich kenmerkt zich door een hoge beschikbaarheid: *"Ze heeft tijd voor je."* Lastig wordt wel gevonden dat zij uitgaat van het uitgangspunt: Ja, tenzij.... Op deze manier legt zij de verantwoordelijkheid voor de besluiten bij de groep neer. Dit geeft soms problemen, bijvoorbeeld bij het verlenen van verlof als later blijkt dat er toch onvoldoende bezetting is. Aan de andere kant maakt dit haar wel een sociale persoonlijkheid.

De Chef Publieksbureau - de leidinggevende van de Clustermanager - wordt getypeerd als een coachend leidinggevende. Ze laat de mensen vrij en hecht waarde aan de eigen verantwoordelijkheid van de mensen. De Chef Publieksbureau is meer een procesbegeleider. De stijl van leidinggeven van de Clustermanager kan afhankelijk van de situatie. Als procesmanager kan de stijl ook meer sturend zijn. Volgens de Chef Publiekszaken past de stijl van leidinggeven bij het organisatieonderdeel. *"De Clustermanager is in eerste instantie het aanspreekpunt voor de medewerkers van het Publieksbureau. De Clustermanager is in oktober 2003 begonnen en is nu bezig met haar eerste leidinggevende baan. Zij is in potentie een coachend leidinggevende. Zij vindt het leuk om zich bezig te houden met de dagelijkse gang van zaken en het oplossen van de bijbehorende problemen. Het gaat voornamelijk om praktische zaken. Dit maakt haar zeer geschikt als leidinggevende. De Chef Publieksbureau staat op meer afstand en richt zich meer op de ontwikkeling van de afdeling en het uitzetten van de strategie en het medebesturen van de gemeente."* De stijl van leidinggeven is wel afhankelijk van het soort probleem en is ook afhankelijk van het niveau van leidinggeven. De Chef Publieksbureau wordt ook door de medewerkers gezien als een andere leidinggevende. Zij is meer gericht op de organisatie en minder gericht op het sociale aspect. *"Zij verplaatst zich bij problemen minder in de ander, maar gaat uit van haar eigen denkpatroon. Dit heeft soms tot gevolg dat zij minder terugkoppelt met het team dan gewenst."*

Op de vraag of deze stijl van leidinggeven overeen met de cultuur binnen het organisatieonderdeel, wordt verschillend gedacht. *"Gemeente Rheden was een van de eerste pioniers op het gebied van de Overheidsloket 2000 gedachte. De afdeling heeft voorop gelopen op dit gebied en op het gebied van de stijl van leidinggeven. De coachende stijl is sinds de start van het Publieksbureau de leidende stijl geweest."* De andere medewerker denkt daar genuanceerder over. *"De Clustermanager zou soms meer sturend moeten zijn in haar optreden (wat minder ja, tenzij)."* Ook is belangrijk dat de leiding de eigen ambities ook in tijd en middelen omzet. Als voorbeeld benoemt de medewerker de bezetting van

het telefoonteam. *“Als je het telefoonteam belangrijk vindt, dan moet hier ook tijd, geld en capaciteit voor worden vrijgemaakt. Nu wordt er niet altijd door de leiding gehandeld naar de gemaakte keuzes.”* Onvoldoende sturing vanuit het management kan ook leiden tot een hoog ziekteverzuim, vooral bij de medewerkers die minder mee kunnen komen. Wel zien beide medewerkers de coachende stijl van leidinggeven als de meest passende stijl. De stijl past ook binnen de filosofie rondom de invoering en de ontwikkeling van het Publieksbureau.

Reflexie op de stijl van leidinggeven

In Rheden zijn twee leidinggevende lagen te onderscheiden binnen de structuur van het Overheidsloket-2000-principe. De Chef Publieksbureau is de leidinggevende over de hele afdeling en de Clustermanager stuurt de frontoffice aan. De Chef Publieksbureau staat meer op afstand. Deze leidinggevende past een coachende stijl van leidinggeven toe. Dit wordt door deze leidinggevende vormgegeven door sturing op afstand en het geven van veel verantwoordelijkheid aan de medewerkers. De Clustermanager heeft ook een coachende stijl van leidinggeven, maar is als procesmanager meer directief dan de Chef Publieksbureau. Wat de leidinggevende duidelijk aangaf is dat de groep vaak van de leidinggevers - zowel de Clustermanager als de Chef Publieksbureau - verwacht de aangedragen problemen op te lossen. De leidinggevers kiezen er bewust voor om hier in principe niet op in te gaan. Zij hechten eraan het probleem niet over te nemen van de groep, maar de groep het probleem zelf te laten oplossen. De leidinggevers worden dus beiden getypeerd als coachende leidinggevers, maar vullen dit begrip verschillend in.

In de gemeente Rheden geven de ondervraagde medewerkers aan dat de coachende stijl van leidinggeven de voorkeursstijl van leidinggeven is binnen hun gemeente. Ze zijn zich blijkbaar bewust dat deze stijl gewenst is door de top van de organisatie. Dit beantwoordt echter niet de vraag of dit feitelijk de beste stijl van leidinggeven is voor het organisatieonderdeel. In Rheden wordt ten aanzien van de leidinggevende Clustermanager gesteld dat zij aan de ene kant 'lief' en benaderbaar is, maar aan de andere kant meer sturing zou mogen geven aan het cluster. Als voorbeeld wordt genoemd het inroosteren en medewerkers van het telefoonteam in relatie tot het verlenen van verlof. De Clustermanager ziet het blijkbaar als een verantwoordelijkheid van de groep zelf om het opnemen van verlof te laten afhangen van de bezetting in het team. Het team zelf vindt dat de leidinggevende moet sturen op het opnemen van verlof. Dit voorbeeld laat zien dat er verschillen zijn te constateren in opvatting over de wijze waarop de manager leiding geeft aan het team. De groep heeft klaarblijkelijk behoefte aan een meer directief leidinggevende. Het helder en direct aansturen van de groep en de processen kan immers meer rust in de groep creëren dan een aansturing die meer overlaat aan de verantwoordelijkheid van de medewerkers, zoals bij de coachende stijl past.

Een ander voorbeeld van de gewenste coachende stijl van leidinggeven versus de stijl die door de medewerkers is gewenst, is het aanspreken van medewerkers die niet of niet voldoende functioneren in de ogen van de andere leden van de groep. Uit de interviews met de medewerkers in Rheden blijkt dat deze medewerkers het direct aanspreken van medewerkers op hun functioneren een verantwoordelijkheid vinden van de leidinggevende. Sterker nog: ze eisen als het ware van de leidinggevende dat de niet functionerende medewerker wordt aangesproken op zijn functioneren. En het liefst willen ze van hun leidinggevende ook nog horen op welke wijze deze medewerker is aangesproken. Met andere woorden, ze verwachten in dit geval een directieve houding van de leidinggevende ten aanzien van de niet functionerende medewerker. Ze hebben geen behoefte om het disfunctioneren op te lossen binnen de groep zelf, noch om de medewerker eerst zelf aan te spreken over hun bevindingen.

Er is in de gemeente Rheden een verschil te herkennen in de toegepaste stijl van leidinggeven door de leidinggevendenden, en de wijze waarop deze stijl wordt gewaardeerd en beleefd door de medewerkers. Hoewel de medewerkers op de vraag of de coachende stijl van leidinggeven past bij het organisatieonderdeel positief beantwoorden, geven de door hen aangedragen voorbeelden een ander beeld weer. De medewerkers hebben een andere taakopvatting over wat de leidinggevendenden voor verantwoordelijk zijn dan de leidinggevendenden zelf. De medewerkers vinden dat de leidinggevendenden meer sturing moeten geven aan de groep en in het verlengde daarvan mensen meer moeten aanspreken op hun verantwoordelijkheden. Het ter verantwoording roepen van medewerkers die zich niet aan de regels hebben gehouden, is hier een verlengde van. De medewerkers roepen hun leidinggevende als het ware op om op een meer directieve manier de groep aan te sturen. De leidinggevendenden echter maken bewust een keuze om geen gehoor te geven aan deze druk en de verantwoordelijkheid voor een groot aantal problemen bij de groep zelf neer te leggen. De leidinggevendenden doen dit vanuit hun veronderstelling dat de groep hiervan leert om haar eigen problemen binnen de groep op te lossen en als groep meer te groeien. Dit heeft echter in de praktijk averechtse effect. Door een stijl van leidinggeven toe te passen die niet gelijk is aan de groepsontwikkeling, stagneert juist de ontwikkeling van de groep. Het, weliswaar tijdelijk, meer directief aansturen van de groep zal juist de groepsontwikkeling versterken. Als de groep zich heeft ontwikkeld naar een andere fase zal de leidinggevende de groep weer meer verantwoordelijkheid kunnen geven. Uit de interviews met de medewerkers blijkt dan ook duidelijk dat er een bepaalde mate van ontevredenheid is ten aanzien van het leidinggevend kader.

Op basis van het bovenstaande hanteert de leidinggevende de coachende en participatieve stijl als voorkeursstijl.

Groepsdynamica

Cultuur volgens de geïnterviewden

Aan de ondervraagden is de vraag gesteld met welke drie woorden de cultuur omschreven kon worden. Dit levert het volgende beeld op:

Respondent	Nr	Leidinggevende	Medewerker 1	Medewerker 2	Personeels- consulent
Woord om cultuur te beschrijven	1	Teamgeest	Zorg	Zwijgzaamheid, in de zin dat men niet direct is. De assertiviteit ontbreekt	Klantgerichtheid
	2	Zorgzaamheid	Ruimte (in de brede zin van het woord, je kunnen ontplooiën)	Hulpvaardigheid	Taakgericht
	3	Flexibiliteit, in de zin dat je inspringt als een collega daarom vraagt. Aan de andere kant is dit ook een dwingende norm. Je wordt geacht dit voor een collega over te hebben	Goede onderlinge sfeer	Elkaar niet willen kwetsen	Zichtbaar willen zijn naar de organisatie, maar ook in de zin van het goed willen doen.

Figuur 15: beschrijving cultuur gemeente Rheden

Bij de start bestond het Publieksbureau uit een kleine groep mensen. Het nieuwe initiatief kon rekenen op een grote belangstelling, zowel vanuit de interne organisatie als daar buiten. De ‘mensen van het eerste uur’ hebben meegeholpen het Publieksbureau op te bouwen. Zij koesteren als het ware deze oude waarden. Dit betekent overigens niet dat ze een hindermacht vormen bij de introductie van innovaties. Eén van de medewerkers is echter van mening dat de ‘mensen van het eerste uur’ een eigen cultuur hebben. Zij zijn klantgericht in de één op één contacten. Ze hebben oog voor het persoonlijke contact en hebben minder oog voor het geheel. Deze medewerker vindt dat deze collega’s het juist moeilijk vinden om het oude concept los te laten en dat ze graag willen dat binnen het Publieksbureau alles blijft zoals het was.

Als gevolg van de ontwikkeling van het Publieksbureau is in maart 2003 het Telefoonteam geïntroduceerd. Dit Telefoonteam maakt onderdeel uit van het Publieksbureau. De medewerkers rouleren binnen de balies van het Publieksbureau en Telefoonteam. Een medewerker geeft aan dat het Publieksbureau één team is, maar dat de medewerkers een voorkeur hebben voor één van deze twee onderdelen. Het Publieksbureau is altijd een hecht team geweest. Door de komst van parttimers is wel iets veranderd. Het kost, vooral de fulltimers en degene met veel kennis, extra inspanning om er voor te zorgen dat ook de parttimers worden geïnformeerd over de lopende werkzaamheden. In het begin heeft dit tot wat spanningen geleid. Momenteel gaat dit veel beter.

De cultuur is in Rheden door de jaren heel wel gewijzigd. Vroeger was het Publieksbureau een kleine club. Door de jaren heen is het Publieksbureau professioneler geworden. Ook is de sfeer beïnvloed door de komst van parttime medewerkers. Dit heeft veranderingen in de wijze van werken gegeven. Een andere medewerker ervaart verschillen tussen de verschillende medewerkers van de groep: *“Dit heeft vooral te maken met je eigen persoonlijkheid en kijk op het werk”*.

Reflexie op de cultuur

In de gemeente Rheden gaven de geïnterviewden verschillende beelden terug als beschrijving van de cultuur van het organisatieonderdeel. De omschrijvingen richtten zich zowel op het individu als op de groep als geheel. Wat ook opvalt, is dat de woorden die zijn gebruikt ook een negatieve klank hebben. Zo wordt de cultuur beschreven als zwijgzaam (ontbreken van assertiviteit), het elkaar niet willen kwetsen en spreekt de leidinggevende van een dwingende norm. De medewerkers beoordelen de cultuuraspecten niet vanuit de waarden van de hele groep maar waarderen de cultuur primair vanuit hun eigen individuele mening. De personeelsconsulent geeft aan dat de medewerkers die vanaf het begin betrokken waren bij het Publieksbureau het vooral belangrijk vinden om zichtbaar te zijn voor de organisatie en voor de burgers. Dit is terug te leiden op de wijze waarop de Publieksdienst is gestart en de aandacht die er toen was van de top van de organisatie en van andere gemeenten (*kenmerk: Onafhankelijkheid*).

De gemeente Rheden was één van de eerste gemeenten die daadwerkelijk werk maakten van het Overheidsloket-2000-principe. Zij startte al in 1991, ruim voor de voorzet van de toenmalige staatssecretaris Kohnstamm in 1995 met de 'Derde Beleidsnota informatisering van het Openbaar Systeem (BIOS). In de implementatiefase stond de aansturing van de Publieksdienst direct onder de verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris. Dit geeft aan hoe belangrijk deze innovatie werd gevonden toentertijd. Het idee was dat met de Publieksdienst niet alleen de dienstverlening naar de burgers zou verbeteren, maar ook dat met de oprichting van de dienst de werkprocessen van de backoffice een kwaliteitsimpuls zouden krijgen. Waar bij een hoop gemeenten het werken aan de frontoffice wordt gezien als minderwaardig werk, is in Rheden juist een cultuur ontstaan dat de medewerkers van de frontoffice van de Publieksdienst kwalitatief iets mochten vinden van de werkprocessen in de backoffice. Dit leidde er toe dat de medewerkers van de Publieksdienst veelvuldig contact hadden met hun collega's van de backoffice en hen ook aangaven welke werkprocessen verbeterd konden worden. Deze positie is in de loop van de tijd anders komen te liggen, toen de politieke aandacht steeds meer kwam te liggen op de directe dienstverlening tussen de gemeente en de burger. De scope van de werkzaamheden richt zich nu meer op het verbeteren van de dienstverlening aan de burger voor de producten die de dienst aanbiedt en minder op de achterliggende processen. Toch blijven de medewerkers 'van het eerste uur' zich bijzonder voelen ten opzichte van de organisatie en ten opzichte van de collega's die er later zijn bijgekomen. De verschillen in beleving van de cultuur zijn terug te vinden in de beschrijving van de cultuur van de geïnterviewden (*kenmerk: Zelfrespect van anderen*).

Groepsdynamica volgens de geïnterviewden

Nieuwe medewerkers

Voor een nieuwe medewerker wordt een inwerkprogramma gemaakt en wordt er een mentor aangewezen. Deze mentor kan per nieuwe medewerker wisselend zijn, maar is altijd een medewerker met ervaring. In de praktijk blijkt vaak dat door werkdruk na 2 à 3 weken de nieuwe medewerker toch in het diepe wordt gegooid. Dat lijkt een slechte zaak, maar de medewerkers geven aan dat de nieuwe medewerker dan wel gedwongen wordt om zaken snel eigen te maken. In principe wordt een nieuwe medewerker snel opgenomen in de groep, maar het is wel afhankelijk van in hoeverre de nieuwe medewerker zich aanpast aan de groep.

Voor een nieuwe medewerker is het belangrijk dat je de volgende eigenschappen hebt:

- Logisch kunnen denken;

- Kennis hebben van de organisatie;
- Het leuk vinden om de 'puzzelstukjes' van een probleem in elkaar te leggen.

Wat niet wordt geaccepteerd door de groep is:

- Betuttelen;
- Gedrag vertonen als: 'kijk mij nu eens goed wezen';
- Je richten op het eigen succes;
- Boven het maaiveld uitkomen.

De normen worden in de eerste weken expliciet aan de nieuwe medewerker verteld. Dit gaat spelenderwijs met opmerkingen zoals: "Wij vinden het prettig om elkaar te steunen, dus...". Overigens is volgens de leidinggevende de allesoverheersende eigenschap om snel geaccepteerd te worden, het goed kunnen omgaan met de klant, ook in lastige situaties. De klant staat dan ook centraal in het denken van de medewerkers. Het goed kunnen omgaan met de klant levert je als medewerker dan ook goodwill en respect op. Een nieuwe medewerker zal minder snel geaccepteerd worden als deze bot is, super zelfstandig is, zaken niet graag bespreekt, dan wel een introvert karakter heeft.

De groep versus het individu

In principe is het totale team belangrijk. Een ieder maakt gebruik van zijn eigen talenten. Niet iedere medewerker vervult een zelfde rol in de groep. Dit kan leiden tot onderlinge verschillen, die ook tot uitdrukking kunnen komen in de salariering. In Rheden is er sprake van diverse informele leiders. Wie deze rol vervult verschilt per deel van de groep. Voor sommige mensen zijn de oudgedienden de informele leiders, omdat hun kennis van het vak groot is. Voor andere medewerkers kan juist een nieuwe medewerker met een andere kijk op de zaken verfrissend zijn. Boven het maaiveld uitsteken en een grote mate van zelfstandigheid worden niet op prijs gesteld. Een deel van de groep maakt zich ondergeschikt aan de groep. Hoe tegenstrijdig dit ook klinkt, zijn dit juist de mensen die zelfstandig werken en krachtig zijn. De mensen met minder zelfvertrouwen zijn juist de mensen die zich ten koste van de groep meer willen profileren. Het komt ook voor dat een medewerker niet wordt geaccepteerd door de groep. Dit is het geval als iemand niet aan de (ongeschreven) norm van de groep voldoet. De groep bepaalt wat iemand moet meebrengen als nieuw lid. Voldoet iemand hier niet aan, dan hebben de groepsleden de neiging om allemaal op de stoel te gaan zitten van de leidinggevende.

Het is belangrijk dat een team goed draait, ook voor de klant. De groep toont grote zorg en verbondenheid naar elkaar toe als er problemen zijn, zowel op het persoonlijke vlak als op het zakelijke vlak. Het is dan extra belangrijk om elkaar te steunen. Het is belangrijk om zorg te hebben voor elkaar. Onbeschofte mensen passen niet in het team. Vragen als: "*Hoe is het met je?*" zijn belangrijk. Lastig is wel dat het uiten van kritiek niet geaccepteerd is. Dit wekt vaak een gevoel op van: "wordt ik nu nog wel aardig gevonden?". Zaken zijn hierdoor moeilijker bespreekbaar te maken, omdat personen zich min of meer aangevallen voelen.

Ondanks het feit dat er veel waarde wordt gehecht aan de groep, kan een medewerker buiten deze groep komen te staan. Er was bijvoorbeeld een medewerker die niet voldeed. Hij was (te) langzaam in het werk. Dit leverde onderling in de groep spanning op. Dit is gemeld aan de leiding, die dit heeft besproken met betrokkene. Dat de medewerkers onderling dit niet hebben aangekaart, vinden de medewerkers logisch. Het aanspreken van medewerkers op hun werk wordt beschouwd als een taak van de leidinggeven. Als je als medewerker onderling dit met deze persoon zou bespreken, dan vindt

men het afbreukrisico voor zo'n iemand groot. Overigens is zijn tijdelijke aanstelling niet verlengd. Een ander voorbeeld dateert van anderhalf jaar geleden.

Door de leiding wordt de groep wel geprikkeld om zich te ontplooiën. De gemeente kent goede regelingen voor het volgen van cursussen en opleidingen. De ontwikkeling richt zich binnen het Publieksbureau wel erg op het individu. Pogingen van de leiding om de medewerkers te laten meedenken over de ontwikkeling van het Publieksbureau als geheel stranden vaak op het niveau van meedenken en het daarna snel weer 'vergeten zijn' van de ontwikkelafspraken. Mensen zijn meer gericht op het persoonlijke contact als medewerker met de klant.

In het werk worden er complimenten uitgewisseld. Er worden meer complimenten gemaakt naar de hele groep toe dan op individueel niveau. Op individueel niveau krijg je bij functionering- en beoordelingsgesprekken feedback over je functioneren. Het individueel belonen is een mogelijkheid, maar ook het belonen van de teamprestatie komt voor. Het zogenoemde positieve 'lik op stuk' belonen is een goede methode. Dan krijgen medewerkers of de groep snel nadat de prestatie is geleverd een beloning. Het belonen van de teamprestatie heeft de voorkeur. Het moet voor de klant immers niet uitmaken wie van de medewerkers de klant aan de balie heeft geholpen. Het wordt wel belangrijk gevonden om eens een compliment te krijgen. Het geeft aan dat er aandacht is voor de (persoonlijke) prestaties. Ook wordt het belangrijk gevonden om onderling complimenten te maken over elkaars prestaties. Toch stellen de medewerkers, dat het succesvol zijn van de groep belangrijker is dan het succesvol zijn van één individu.

Reflexie op de groepsdynamica

Ook in Rheden weten de medewerkers goed te beschrijven aan welke persoonlijkheidskenmerken iemand moet voldoen wil je geaccepteerd worden door de groep. Opvallend is wel dat de beschrijving van deze kenmerken, in tegenstelling tot de Maarssense kenmerken, negatief gesteld zijn. Er wordt door de leidinggevende gesproken over het niet bot zijn van de medewerker, niet super zelfstandig, niet introvert. De medewerkers geven ook aan welke negatieve eigenschappen niet worden geaccepteerd. Hoewel er ook een drietal positieve kenmerken worden genoemd, blijft het opvallend dat vooral de negatieve aspecten nadrukkelijk worden benoemd (*kenmerk: Zelfrespect van anderen, Onafhankelijkheid*). Wel wordt door de medewerkers en de leidinggevende gesteld dat nieuwe medewerkers snel worden geaccepteerd. Zeker een medewerker die - ook in lastige situaties - goed kan omgaan met de klanten krijgt in Rheden snel goodwill. In Rheden ligt het accent van de interviews dan ook veel meer bij de inhoud van het werk dan bij de groepskenmerken zoals in Maarssen het geval is. Toch is er in Rheden wel sprake van groepsnormen en -waarden. De leidinggevende beschrijft deze normen en waarden zelfs als dwingend. Ze stelt dat het bijstaan van een collega, bijvoorbeeld het overnemen van werk of het bijstaan van een collega aan de frontoffice, zo'n dwingende norm is. Een medewerker die zich niet aanpast aan deze norm stelt zichzelf buiten de groep. De groep is veeleisend ten aanzien van de groepsnorm. Voldoe je niet aan de norm, dan gaan de medewerkers op de stoel van de leidinggevende zitten. Ze hebben zelf een normatief oordeel geveld en eisen als het ware van de leidinggevendenden dat zij dit oordeel formeel ondersteunen en bekrachtigen (*kenmerk: Zelfrespect van anderen*).

In Rheden herkende de geïnterviewden de vraag of er sprake is van een informele leider. Alle geïnterviewden typeerden dezelfde medewerker als de informele leider. Deze medewerker dankt deze rol aan het feit dat hij als medewerker 'van het eerste uur' veel ervaring heeft met het werk van het Publieksbureau. Deze informele leider speelt een belangrijke rol in het bepalen van de normen en de

waarden van de groep. Dit levert deze leider in ieder geval concurrentie op van andere medewerkers die deze informele rol willen overnemen (*kenmerk: Energie gericht op interne concurrentie*).

Hoewel de medewerkers steeds in woorden belijden dat de groep centraal staat in Rheden, richt het gesprek zich toch vooral op de individuen. De gesprekken gaan over het afmeten van de eigen prestaties versus de prestaties van andere individuen in de groep. De personeelsconsulent bevestigt dit beeld door aan te geven dat de medewerkers van het Publieksbureau zich willen onderscheiden van de rest van de organisatie. Ze vinden het prettig om in het middelpunt van de belangstelling te staan (*kenmerk: Hebzucht*).

Belonen gebeurt in Rheden zowel voor een teamprestatie als voor een individuele prestatie. De leidinggevenden geven er de voorkeur aan om een teamprestatie te belonen. Uit de interviews met de medewerkers blijkt echter dat individuele beloning door de mensen meer wordt gewaardeerd. De informele leider stelt zelfs dat het vanzelfsprekend is dat hij hoger in rang is dan de overige medewerkers (*kenmerk: Onafhankelijkheid*).

Kijk op kwaliteit van de dienstverlening

In Rheden wordt veel aandacht besteed aan het meten van de kwaliteit. Er is gekozen voor een methodiek waarin de gemeenten Rheden wordt vergeleken met andere gemeenten, de zogenoemde vergelijkingsgroep. Rheden scoort met het cijfer 8,6 hoger dan de gemeenten uit de vergelijkingsgroep, die gemiddeld het cijfer 8,1 halen. Rheden maakt gebruik van de 'Servicemeter', ontwikkeld door het Overheidsloket-2000. De 'Servicemeter' is een exit-onderzoek, dat wil zeggen dat direct na het verlenen van de dienstverlening de bezoekers naar hun mening wordt gevraagd. Rheden past, op basis van de uitkomsten haar dienstverlening aan.

Gesteld kan worden dat de gemeente Rheden veel investeert in het meten van de kwaliteit van de dienstverlening. Doordat de gemeente al geruime tijd metingen uitvoert, kunnen ook trends worden onderkent, wat extra informatie oplevert voor het doen van verbeteringen in de dienstverlening. Aan de leidinggevende is gevraagd welke waarde er wordt gehecht aan klanttevredenheidsonderzoeken. Het hoofd Publieksbureau stelt zogenoemd weinig waarde te hechten aan de uitkomsten van het onderzoek. *"Als gemeente investeren we veel in het meten van de dienstverlening. Ik hecht echter weinig waarde aan de uitkomsten. Ik vind dat de mening van de klanten zeer sterk wordt beïnvloed door de cultuur van deze streek van Nederland. De aard van de bevolking is hier zodanig dat de mensen in beginsel gewoon zeer tevreden zijn met de gemeente, los van de wijze waarop mensen worden geholpen. Een andere reden waarom ik weinig waarde hecht aan onderzoeken is het volgende. Als leidinggevende vind ik het belangrijk dat mensen goed maar ook snel worden geholpen. Als ik kijk naar de wijze waarop de zogenoemde medewerkers van het eerste uur de klanten te woord staan, dan zijn zij gemiddeld anderhalf keer zo lang bezig met de klant dan andere collega's. Blijkbaar wordt deze aandacht zeer gewaardeerd door de klant, maar als verantwoordelijke van het Publieksbureau vind ik dit geen goede zaak. Ik wil dat de medewerkers zich meer houden aan hun primaire taak en minder ingaan op het persoonlijk welbevinden van de klant. Het wrange is dus dat het 'praatje pot' met de klant hier juist wordt gewaardeerd, terwijl ik juist de doorlooptijd wil verkleinen."*

De medewerkers denken verschillend over de kwaliteit van de dienstverlening. De zogenoemde medewerkers van het eerste uur meten de kwaliteit van de dienstverlening af aan de tijd die wordt uitgetrokken voor de klant. *"De klanten worden graag door mij geholpen. Ik neem dan ook echt de tijd voor de klant. Vaak komen ze niet alleen een document aanvragen, maar willen we hun verhaal kwijt."*

Ik vind het belangrijk om daar naar te luisteren. Ik weet dat er andere collega's zijn die daar anders over denken. Vooral de nieuwe collega's vinden dat ik te veel tijd uittrek voor de klant. Maar ik krijg altijd complimenten over mijn dienstverlening."

De nieuwere medewerkers geven aan dat het voor de dienstverlening van belang is dat de klant snel wordt geholpen. Ook geven ze aan dat het belangrijk is dat de gemeente investeert in die producten die beleidsmatig als speerpunt staan genoemd. *"De gemeente heeft aangegeven het belangrijk te vinden dat het telefoonteam verder wordt uitgebreid en ontwikkeld. Ik vind het raar dat de leiding zo weinig aandacht heeft voor het telefoonteam. Als er collega's ziek zijn aan de balie, worden er collega's ingezet vanuit het telefoonteam naar de balie. Dit is gek, want de telefonische klanten zijn toch ook klanten? De collega's die er al langer werken praten veel te veel met de klanten. Ze gaan eerst een sociaal praatje maken. Het kan zijn dat de klant dat leuk en gezellig vindt, maar er moeten ook nog andere klanten worden geholpen."*

6.4 Gemeente Uden

Leidinggeven

Stijl van leidinggeven volgens de geïnterviewden

Van de leidinggevende wordt er een coachende stijl van leidinggeven verwacht. Ook in het kader van de introductie van de POP-gesprekken zijn competenties beschreven die horen bij de functiebeschrijving van de leidinggevende, die de coachende stijl van leidinggeven onderschrijven. Er is echter binnen het leidinggevende kader weinig aandacht voor competentiedenken. Het procesdenken is dominant. Vanuit het managementteam wordt coachend leidinggeven wel gepromoot, maar de introductie van deze gewenste stijl van leidinggeven is niet gepaard gegaan met een passende training en opleidingsplan. Er is weinig animo onder de leidinggevendenden om te investeren in het coachend leiderschap.

De directeur van de Publieksdienst staat relatief ver af van de medewerkers van de dienst. Hij is lid van het managementteam, en heeft zich vooral in de opstartfase intensief bemoeid met de oprichting van de Publieksdienst. De leidinggevende geeft de medewerkers veel vrijheid en vertrouwen. *"Hij koppelt goed terug en geeft richtlijnen over de uitvoering van het werk. Hij heeft structuur aangebracht door zaken 'op papier te zetten."* Nu alles is ingevuld, is de dagelijkse aansturing en leiding in handen van andere direct leidinggevendenden, de managers van de verschillende clustergroepen. Of de coachende stijl van leidinggeven altijd passend is, is afhankelijk van het onderdeel van de Publieksdienst waaraan leiding wordt gegeven. In de gemeente Uden is de structuur met name leidend, niet de cultuur. Er heerst hier en daar nog een hokjesgeest. Bij Levenszaken is recent een nieuwe leidinggevende benoemd. Het is een leidinggevende die op consolidatie is gericht en niet op zoek is naar vernieuwing. Het betreft hier een oud beleidsmedewerker die meer op de regels is gericht. Aan de andere kant wordt dit ook als plezierig ervaren, omdat de medewerkers van Levenszaken mondig zijn en sterk op de inhoud zijn gericht. Er heerst binnen Levenszaken wel een open communicatie.

De frontoffice van Bouwen en Wonen heeft weer een andere aansturing. De medewerkers van deze balie werken zeer zelfstandig. De leidinggevende geeft richting en raadpleegt de groep over oplossingen en neemt dan een besluit. Er zijn wel spanningen tussen de direct leidinggevende van deze frontoffice en de medewerkers. Dit is te verklaren doordat de leidinggevende zijn energie in

principe richt op de primaire werkprocessen binnen de backoffice. Op die processen wordt hij immers vooral beoordeeld. Tevens is hij meer een directieve leidinggevende in plaats van een coachende. Dit sluit niet altijd aan op de behoefte die de medewerkers van de frontoffice hebben. Er is daarom een nieuwe juridisch medewerker aangesteld. Deze nieuwe medewerker moet toegroeien naar de rol van vraagbaak voor de frontoffice.

De stijl van leidinggeven van de leidinggevende komt niet in ieders ogen overeen met de gewenste stijl. Een medewerker stelt dat de stijl voor haar prima is. Zij weet waar haar verantwoordelijkheden liggen. Dit geldt echter niet voor iedereen. *“Degene die de vrijheid niet aankunnen, nemen de ruimte in die ze krijgen. Die ingenomen ruimte wordt dan niet besteed aan het werk, maar aan andere zaken.”* Medewerkers signaleren dit maar gaan niet graag de confrontatie aan. Andere medewerkers zullen hier niet snel iets over zeggen. De huidige leidinggevende heeft een passende en plezierige wijze van aansturen. Hij geeft helderheid bij problemen, maar heeft ook inhoudelijk een bijdrage. Ook die inhoudelijke bijdrage wordt als positief ervaren. Een andere medewerker geeft aan dat een coachende stijl van leidinggeven wel schaduwkanten kent.

Voor degene die de verantwoordelijkheid aankunnen is het prettig om veel vrijheid en ruimte te krijgen. Maar veel collega's kunnen niet omgaan met een leidinggevende die niet directief is. *“Doordat de leidinggevende niet streng is, lopen ook collega's de 'kantjes er af'. Als je zelf anders omgaat met je werk, is dit heel vervelend.”* De leidinggevende van Levenszaken was zelf eerst een collega op de afdeling, dus een interne kandidaat. Sommigen hebben het idee dat de leidinggevende niet al te streng is omdat hij nog steeds even aardig gevonden wil worden als toen hij nog medewerker was op de afdeling.

Reflexie op de stijl van leidinggeven

Net zoals in Rheden staat de leidinggevende van de Publieksdienst ver van de frontoffice medewerkers af. De directeur van de dienst heeft vooral tijdens de oprichting van de Publieksdienst sterke bemoeienis gehad met het Overheidsloket-2000-principe. Nu de Publieksdienst operationeel is, is de directe betrokkenheid van de directeur afgenomen. Dit levert bij de medewerkers van de dienst wel ontevredenheid op. Er wordt duidelijk waargenomen dat de top van de organisatie de belangstelling voor de dienst heeft verloren. Voor de medewerkers is het zelfs merkbaar dat dit ten koste gaat van de verdere ontwikkeling van de frontoffice. De geringe belangstelling van de top van de organisatie kleurt ook het beeld van de coachende leidinggevende. De coachende stijl van leidinggeven lijkt bij de afgenomen belangstelling gelijk te staan aan het verschijnsel dat het management zich alleen in de marge bemoeit met de frontoffice. Onder de vlag van 'verantwoordelijkheid laag in de organisatie', wordt de directe betrokkenheid tot het minimum beperkt.

Wel zijn er verschillende andere leidinggegenden aangesteld die direct leidinggeven aan de medewerkers van de verschillende clusters binnen de Publieksdienst. De stijlen van leidinggeven binnen de Publieksdienst zijn verschillend, van coachend tot meer directief. Dit is deels te verklaren uit het feit dat de leidinggevende van Bouwen en Wonen en het cluster Levenszaken mensen zijn van de inhoud, die later zijn doorgestroomd naar een managementfunctie. De direct leidinggevende van het cluster Bouwen en Wonen staat fysiek ook op afstand. In die zin dat de frontoffice feitelijk een eind weg is van de backoffice. Bovendien is hij een specialist op het werkerrein. Zijn belangstelling gaat dan ook uit naar deze processen. Het hele dienstverleningsconcept staat letterlijk en figuurlijk ver bij hem vandaan. Medewerkers van dit cluster ervaren deze marginale sturing verschillend. De mensen die zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun werk, vinden deze sturing plezierig. Maar er zijn ook

medewerkers die deze vrijheid niet goed aan kunnen en waarbij de marginale sturing leidt tot wanorde. In Uden lijken de medewerkers een coachende stijl van leidinggeven te verwarren met een gebrek aan belangstelling door leidinggevend en daardoor het ontbreken van sturing. Vanuit personeelszaken is opgemerkt dat de gemeente veel energie heeft besteed aan trainingen op het gebied van leidinggeven en het invoeren van competentiegericht denken. De leidinggevend pakken deze nieuwe manier van kijken niet echt op. De leidinggevend van de Publieksdienst lijken zich minder te verdiepen in de vraag of de stijl van leidinggeven passend is bij de ontwikkelingsfase van de groep. Het lijkt meer een kwestie van het constateren dat een leidinggevende een bepaalde stijl heeft, in plaats van het leidinggeven inzetten om meer te halen uit een groep.

Op basis van het bovenstaande hanteert de leidinggevende de participatieve stijl als voorkeursstijl.

Groepsdynamica

Cultuur volgens de geïnterviewden

Aan de ondervraagden is de vraag gesteld met welke drie woorden de cultuur omschreven kon worden. Dit levert het volgende beeld op:

Respondent	Nr	Leidinggevende	Medewerker 1	Medewerker 2	Personeels-Consulent
Woord om cultuur te beschrijven	1	Bouwen en Wonen: Regels centraal; Minder aandacht omdat corebusiness ergens anders ligt	Bouwen en Wonen: collegiaal, eerlijk en gemoedelijk	Bouwen en wonen: andere cultuur. Moeilijk om de omschrijven	Bouwen en wonen: regels, richtlijnen, wetgeving is bepalend
	2	Levenszaken: Klantgericht en klantvriendelijk	Levenszaken: het is een goede club mensen, soms zijn mensen moeilijk naar elkaar toe, gemoedelijk	Levenszaken: gezelligheid, goed team (kunnen van elkaar op aan), klantgericht	Levenszaken: klantgerichtheid en klantvriendelijkheid

Figuur 16: Beschrijving cultuur gemeente Uden

Het klantgericht werken is binnen Burgerzaken heel belangrijk. Het gaat om de volgende zaken:

- snel de klanten helpen;
- geen lange wachttijden;
- goede uitleg geven over de producten;
- vriendelijk zijn;
- inhoud is belangrijk

De cultuur verschilt binnen de Publieksdienst behoorlijk per baliegroep. Het zijn binnen de dienst vooral de leuke dingen naast het werk die de groep met elkaar verbindt. Echt onderlinge binding met het werk is er niet tussen de medewerkers van de verschillende clusters. Dit geldt in een sterke mate voor de medewerkers van de Sociale Dienst, zij staan als het ware buiten de Publieksdienst.

De cultuur is na de start van de implementatie van het Overheidsloket-2000-principe niet echt veranderd. Er is bij Bouwen en Wonen wel een wijziging geweest in de samenstelling. In 2001 is er een collega minder gaan werken. Er is een medewerker bij gekomen die zowel bij de receptie als bij het cluster Bouwen en Wonen werkt.

Er zijn verschillen in cultuur tussen de verschillende baliegroepen. Dit heeft te maken met de 'afkomst' van de producten. Levenszaken (het oude Burgerzaken) komt het dichtst bij de gewenste cultuur. Bouw- en Woningtoezicht (BWT) is erg ingericht rondom richtlijnen en wetgeving. Werk & inkomen heeft inhoudelijk weinig relatie met de overige balies. Los van het werk, is er op het menselijk gebied wel uitwisseling en groepsgevoel.

Reflexie op de cultuur

Opvallend was dat de geïnterviewden uit Uden ten opzichte van de andere twee onderzoeksgemeenten de meeste moeite hadden met de vraag om de cultuur van het organisatieonderdeel in drie woorden te beschrijven. Vooral de beschrijving van de cultuur van een organisatieonderdeel die wel behoorde tot dezelfde frontoffice, maar niet hetzelfde cluster leverde vraagtekens op. De medewerker van Bouwen en Wonen vond het lastig om iets te vinden van het cluster levenszaken en omgekeerd. De Publieksdienst is uiterlijk een eenheid, maar in de praktijk zijn de verschillende clusters geen eenheid. De omschrijving van de cultuur laat zich typeren tot algemene termen als klantgericht en klantvriendelijk. De personeelsconsulent gaf aan dat de zogenoemde Brabantse cultuur hier parten speelt. Het is binnen deze cultuur niet gebruikelijk om te benoemen over welke zaken je als medewerker minder tevreden bent. Deze negatieve zaken worden niet direct benoemd, maar met de mantel der liefde bedekt. Het is belangrijk om het onderling gezellig te hebben. Dit komt ook terug in de beschrijving van de cultuur. Woorden als: gemoedelijk en gezelligheid zijn hier voorbeelden van (*kenmerk: Energie naar binnen gericht*).

Uden is relatief laat gestart met het ontwikkelen van het Overheidsloket-2000-principe. Bij de totstandkoming van het Startdocument Realisatie Centrale Balie in 2000 waren er immers al vele gemeenten voorgegaan met het implementeren van een Centrale Balie. Toch is Uden één van de voorbeelden geworden van gemeenten waar het Overheidsloket-2000-principe succesvol is vormgegeven. Wellicht dat de wet van de remmende voorsprong de andere gemeenten parten heeft gespeeld. Uden heeft bij de implementatie van haar Centrale Balie immers kunnen putten uit de best practices bij andere gemeenten. Ook had gemeente Uden een opvallend hoog ambitieniveau. Zo wilde ze in 2004 tot de top 20 van hoogwaardige dienstverleners in Nederland behoren. De belangstelling bij de start van het Overheidsloket-2000-principe wordt benoemd door alle geïnterviewden. Maar nog vaker wordt benadrukt dat de aandacht de afgelopen tijd is afgenomen. Dit heeft ontegenzeggelijk een negatief effect op de cultuur van de Publieksdienst. De medewerkers voelen zich door de afnemende aandacht in de steek gelaten door de politiek (*kenmerk: Erbij horen, acceptatie*).

Groepsdynamica volgens de geïnterviewden

Door de organisatiestructuur die in Uden is gekozen, staat de directeur van de Publieksdienst relatief ver af van de medewerkers aan de frontoffice. Ook is er in Uden voor gekozen om de verschillende frontoffices door verschillende leidinggevenden te laten aansturen. Bij de start van de Publieksdienst

is er veel politieke aandacht geweest voor de dienst. De ontwikkeling van het Overheidsloket-2000-principe kon rekenen op de politieke steun en belangstelling van de partijen. Ook is er van andere gemeenten en onderzoeksbureaus veel belangstelling geweest voor het Udense concept. Nu is de aandacht afgenomen. Dit betekent ook dat de ontwikkeling van de Publieksdienst minder aandacht heeft. De politieke aandacht heeft ook veel invloed gehad op de medewerkers. De medewerkers stonden in de belangstelling van de bestuurders die doorgaans minder aandacht hebben voor de zogenoemde uitvoerende diensten van een gemeente. Medewerkers moeten nu dan ook weer wennen aan de afgenomen belangstelling.

Nieuwe medewerkers

Voor een nieuwe medewerker is belangrijk dat deze enigszins inhoudelijk op de hoogte is van de werkzaamheden. Een opleiding AABZ (Administratief Ambtenaar Burgerzaken) is gewenst. Iemand moet ook nauwkeurig kunnen werken en flexibel zijn. Het is voor een nieuwe medewerker van belang om hier aan te voldoen. Een nieuwe medewerker gaat eerst meelopen met een andere medewerker. Ook krijgt de nieuwe medewerker een informatiemap om door te lezen. In die map staan de werkzaamheden en achtergronden te lezen. Eerst zal een nieuwe medewerker meedraaien met wat eenvoudige werkzaamheden zoals het werken bij de telefoon. Daarna wordt een nieuwe medewerker al snel in het diepe gegooid. Door in het diepe te springen leer je de werkzaamheden snel, is de ervaring. Het risico is wel dat er fouten gemaakt kunnen worden.

Een nieuwe medewerker wordt in principe direct opgenomen in de groep. Wel past het een nieuwe medewerker om zich enigszins bescheiden op te stellen. Betweters worden niet gewaardeerd. Als er problemen zijn, wordt toch geprobeerd om dit bespreekbaar te maken. Er heeft zich wel eens een situatie voorgedaan dat er binnen de medewerkers spanningen waren. Een medewerker onttrok zich steeds aan de groep en aan de werkzaamheden. De medewerker liep 'de kantjes er af'. Dit probleem is eerst onderling besproken en daarna met de leidinggevende. Ook is er een uitzendkracht geweest wiens contract niet is verlengd. De reden van het niet verlengen van het contract is echter niet bekendgemaakt. Problemen zijn er volgens de medewerkers gelukkig niet veel. Het gezellig hebben met elkaar is belangrijk. Door de personeelsadviseur wordt deze norm niet alleen gehanteerd binnen de Publieksdienst, maar geldt deze norm voor de hele gemeentelijke organisatie.

De groep versus het individu

Er is in Uden binnen de Publieksdienst sprake van onderlinge concurrentie. Er zijn veel verschillen te onderkennen binnen de groep. Sommigen zijn dominant en anderen niet. Sommigen zijn vaak ziek. Parttimers missen een hoop. De 'dominanten' concurreren met de medewerkers die vaak ziek zijn en met de parttimers. Wie de rol van informeel leider op zich neemt, is afhankelijk van de inhoudelijke vraag die speelt op dat moment. De component kennis scoort immers hoog. Over het algemeen kan daarom wel worden gesteld dat informeel leiderschap is gekoppeld aan het bezitten van veel vakkennis.

Vragend aan Levenszaken of het succes van de groep voorop staat, of het succes van het individu, stellen de medewerkers dat het zo zou moeten zijn dat het succes van de groep voorop staat. Als dit zo zou zijn, dan zijn de problemen zo opgelost. Het is echter zo dat in Uden het individuele belang voorop staat.

Binnen het cluster Bouwen en Wonen ligt dit anders. Er zijn daar geen grote verschillen aan te geven tussen de medewerkers. Iedereen doet hetzelfde werk, volgens een rooster. Er worden geen werkzaamheden verdeeld op basis van de beschikbare talenten. Er is geen vaste persoon aan te wijzen die de leiding heeft. Wie de leiding neemt, is afhankelijk van het onderwerp. De groep staat

centraal. Ook de leidinggevende spreekt de medewerkers niet aan als individu maar spreekt ze aan als groep. Ook de beloning (gratificatie e.d.) gebeurt aan de groep. Individueel belonen zou wel acceptabel zijn, maar dan moet het echt duidelijk zijn dat één iemand iets bijzonders heeft gepresteerd.

De ontwikkeling van de balie Bouwen en Wonen stagneert op dit moment. De doelen gesteld aan de Publieksdienst zijn gehaald, en de huidige leidinggevende heeft geen eigen doelen met de frontoffice Bouwen en Wonen. Dit wordt jammer gevonden, zeker omdat de medewerkers zelf nog volop mogelijkheden zien om de frontoffice door te ontwikkelen. Zo wordt bijvoorbeeld gedacht aan een 'klaar-terwijl-u-wacht' service. Mocht de afnemende aandacht van de leidinggevende en daarmee de stagnatie van de ontwikkeling van Bouwen en Wonen te lang duren, dan hebben de medewerkers zich voorgenomen om dit met de leidinggevende bespreekbaar maken.

De leidinggevende van Levenszaken is spaarzaam in het geven van complimenten. Er is een schouderklopjesbudget. Als iemand iets bijzonders heeft gedaan, dan kan dit budget worden ingezet. Als het geld niet wordt uitgereikt aan één persoon, dan wordt het ingezet voor een groepsactiviteit. De laatste tijd is dit geld niet toegekend aan één persoon. Vroeger gebeurde dit wel. Ook de leidinggevende van Bouwen en Wonen is niet gul in het uitdelen van complimenten. Hij spreekt weinig over deze zaken. Hij reageert op het zogenoemde piepsysteem: hij gaat er van uit dat de zaken goed gaan als hij weinig of geen klachten hoort over het cluster Bouwen en Wonen. Onderling wordt het wel bespreekbaar gemaakt als er iets goed gaat.

Het geven van een blijk van waardering wordt wel belangrijk gevonden. Het is immers belangrijk om te weten of het werk goed wordt uitgevoerd. Van de klanten krijgen de baliemedewerkers wel vaak een complimentje. Dit wordt beschouwd als een teken dat het werk goed wordt gedaan. Ook maakt de ene collega de andere collega wel eens een compliment. Uiteindelijk is het van belang dat het hele team goed functioneert. Het is een wisselwerking. Een goed functionerend team komt ten goede aan de burgers. Een goede onderlinge communicatie is belangrijk. Het moet voor de burger niet uitmaken door welke ambtenaar hij geholpen wordt.

Reflexie op de groepsdynamica

Bij alle geïnterviewden kwam al vrij snel naar voren dat het afnemen van de politieke belangstelling grote impact heeft op de groepsdynamica. Door het afnemen van deze belangstelling krijgt het project niet alleen minder aandacht van de bestuurders, maar ook van de leidinggevendenden. Dit wordt nog extra benadrukt door het feit dat de leidinggevendenden relatief ver van de werkvloer afstaan, zowel fysiek als in hiërarchisch oogpunt. Een van de frontofficemedewerkers van Bouwen en Wonen geeft zelfs aan dat deze frontoffice zich niet verder ontwikkelt en als afgeleide daarvan de medewerkers zich ook niet meer ontwikkelen binnen het Overheidsloket-2000-principe. Deze medewerker gaf aan dat als deze situatie zo blijft, dit reden is om te solliciteren naar eenzelfde baan buiten de gemeente. Deze opmerking had overigens geen betrekking op de hoogte van het inkomen, maar was puur gericht op het ontbreken van voldoende ontwikkelingsmogelijkheden (*kenmerk: Erbij horen, acceptatie, Angst*).

De dominante groepsnorm in Uden is dat het vooral 'gezellig' moet zijn. Het werk gezellig houden betekent in de praktijk dat knelpunten minder snel bespreekbaar worden gemaakt. Dit levert immers spanningen op die de sfeer verslechteren, is de redenatie. Deze cultuur, die ook wel gerelateerd wordt

aan de Brabantse mores, maakt dat diverse zaken die minder leuk zijn binnen de inhoud van het werk of de samenwerking tussen de diverse medewerkers niet of onvoldoende uitgesproken worden. Dit kan namelijk ten koste gaan van de sfeer en de 'gezelligheid' van de afdeling. Dit heeft tot gevolg dat medewerkers elkaar niet snel zullen aanspreken bij spanningen (*kenmerk: Afhankelijkheid*).

Bij de frontoffice van de gemeente Uden is een opvallende tegenstelling aan de orde. De Udense vormgeving van het Overheidsloket-2000-principe heeft landelijk kunnen rekenen op grote belangstelling van zowel de rijksoverheid als onderzoeksinstellingen. Steeds wordt de Udense situatie getypeerd als een zogenoemde 'best practise'. Echter, de medewerkers geven aan dat de verdere ontwikkeling van de frontoffice stagneert en dat mede daardoor de ontwikkelingskansen afnemen. Ook is de Udense frontoffice geen eenheid. De diverse 'loketten' functioneren los van elkaar. De verschillende clusters weten eigenlijk ook niet welke cultuurcomponenten ze met elkaar gemeenschappelijk hebben, behalve dan dat het gezellig moet zijn met elkaar en dat de frontoffice van de sociale dienst echt op zichzelf staat. Er is dus slechts een oppervlakkig gemeenschappelijk beeld. Vanuit dit oogpunt kan voorzichtig worden geconcludeerd dat de Udense frontoffice is blijven steken bij de concentratiefase, de eerste fase van het vormen van het Overheidsloket-2000-principe. Deze fase staat in mager contrast met het imago dat de frontoffice van Uden kent (*kenmerk: Energie naar binnen gericht*).

Uden kent verschillende informele leiders. Wie deze leider is, is afhankelijk van het moment en het onderwerp. De machtsverhoudingen wisselen daarom steeds. Dit maakt dat de medewerkers elkaar goed in de gaten houden en zich steeds proberen aan te passen aan de groep om er zo niet buiten te vallen. De geïnterviewden onderkennen dat de individuele belangen groter zijn dan het groepsbelang. Binnen de groep strijden dus de angst om er niet bij te horen en de onderlinge concurrentie om voorrang (*kenmerk: Erbij horen, acceptatie, Afhankelijkheid*).

Kijk op kwaliteit van de dienstverlening

In Uden wordt er veel waarde gehecht aan de uitkomsten van Klanttevredenheidsonderzoeken. Er wordt een actieve relatie gelegd tussen de uitkomsten van het onderzoek en de wijze waarop de dienstverlening wordt aangeboden. Uden maakt gebruik van klantenpanel. Dit is een evenwichtig samengestelde groep van 10 tot 15 personen waarin burgers, bedrijven, instellingen en verenigingen participeren. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek wordt zonnodig de dienstverlening aangepast. Dat de gemeente dit soort onderzoek belangrijk vindt, blijkt onder andere uit het feit dat beleidsmatig is vastgelegd op welke wijze er wordt gemeten, en op welke wijze de uitkomsten worden verwerkt in de dagelijkse werkprocessen.

Zogevraagd geeft het hoofd van de dienst Publiekszaken aan dat het systematisch meten van de klanttevredenheid van groot belang is. *'In Uden zijn we relatief laat gestart met de ontwikkeling van een arrangement ala het Overheidsloket-2000. Het voordeel hiervan is wel dat we hebben kunnen profiteren van alle best practices en leermomenten van andere gemeenten. Een ander voordeel is dat de politiek in Uden bij de opzet van de dienst zeer veel aandacht hadden voor de ontwikkeling van de dienst. Dit is onder meer tot uitdrukking gekomen in de wijze waarop de organisatie is vormgegeven en de dienst Publiekszaken is opgericht. De klanten zijn overigens zeer tevreden over de dienstverlening. Als belangrijkste reden voor deze tevredenheid wordt door de klanten de fysieke vormgeving van de publieksdienst genoemd. De ruimte is licht en biedt veel privacy aan de klanten. Door deze mooie ruimte krijgen de mensen het idee bijzonder te zijn voor de gemeente. Na het opzetten en implementeren van de balies heb ik zelf meer afstand genomen van de frontoffice. Als*

directeur richt ik me nu op de ontwikkeling van de organisatie en laat de details over aan de andere leidinggevenden.'

De medewerkers geven aan dat zij van mening zijn dat de kwaliteit van de dienstverlening ten opzichte van de start is afgenomen. Zij verklaren dit door de afnemende aandacht van het bestuur en de ambtelijke top. *'Nadat de dienst Publiekszaken met veel belangstelling en aandacht is geïmplementeerd is, nam de aandacht langzaam af. Dit heeft tot gevolg dat de ontwikkeling stagneert. Er is een kloof ontstaan tussen de werkvloer en de leiding. Wij hebben volop ideeën om de dienstverlening nog verder te verbeteren, maar krijgen daar niet de ruimte voor. Dit gaat ten koste van onze arbeidsvreugde.'*

6.5 Analysemodel toegepast op de onderzoeksgemeenten

Op bladzijde 41 staat het gebruikte analysemodel beschreven. Dit model koppelt de voorkeurstijl van leidinggeven aan de ontwikkelfases van het groepsontwikkelingsproces. Tevens schetst het model welke kenmerken bij de verschillende fases van ontwikkeling horen. Op basis van het documentonderzoek en op basis van de interviews kan nu worden bepaald in welke fase van ontwikkeling de Overheidsloket-2000-principes van de verschillende gemeenten kunnen worden ingedeeld.

Gemeente	Leidinggeven	Ontwikkelings- fase	Groepsdynamica
	voorkeurstijl leidinggeven		Kenmerken
Maarssen	Op basis van documentonderzoek: Coachende stijl Op basis van interviews: Coachende stijl	Samenwerkingsfase	<p>Energie naar buiten gericht op dezelfde doelen De medewerkers en de leidinggevende gebruiken dezelfde taal. Dit is een uiting van een gemeenschappelijk doel en het centraal stellen van de groep.</p> <p>Steun Er is geen sprake van een informele leider. Een informele leider wordt waarschijnlijk ook niet in de groep geaccepteerd. De medewerkers zijn in hun werk sterk gefocust op het totaal met daarin de optimalisatie van de dienstverlening als richtsnoer.</p> <p>Om de vraag te beantwoorden welke rol de medewerker speelde in de groep, is door de geïnterviewde medewerkers de feedback van de collega's gevraagd.</p> <p>Zelfrealisatie De talenten van de individuele medewerkers staan centraal bij het verdelen van de projecten.</p> <p>Onderlinge afhankelijkheid De groepsbeloning wordt ingezet als instrument en wordt meer door de medewerkers gewaardeerd en geaccepteerd als een individuele beloning.</p>
Rheden	Op basis van documentonderzoek: Coachende stijl	Zelfhandavingsfase	<p>Energie gericht op interne concurrentie Bij zowel de geïnterviewde medewerkers als de leidinggevenden en de personeelsconsulent kwam naar voren dat er nadrukkelijk sprake is van informeel leiderschap. Er zijn</p>

	Op basis van interviews: Coachend en participatief		<p>meerdere informele leiders die dit bewust zijn en ook elkaar beconcurreren.</p> <p>Hebzucht De individuele beloning werd als instrument meer toegepast en gewaardeerd dan het belonen van de groep als geheel. Diverse medewerkers gaven tevens aan dat zij, gelet op dienstjaren en grote kennischat ten opzichte van de andere collega's voor hetzelfde werk een hogere schaal verdienden.</p> <p>Zelfrespect van anderen Bij de beantwoording van de vragen gingen de medewerkers steeds in op de wijze waarop zij hun rol vervulden ten opzichte van hun directe collega's en ten opzichte van de twee leidinggevenden.</p> <p>Onafhankelijkheid Aan de ene kant lijkt het er op dat de medewerkers de groep centraal stellen. Ze geven aan dat het belonen van de groep en het krijgen van complimenten als groep van belang is. Aan de andere kant wordt het gesprek veel meer gekleurd door het maken van onderscheidingen van de medewerker als individu. De groep is belangrijk, maar het individu belangrijker.</p>
Uden	<p>Op basis van documentonderzoek: Coachende stijl</p> <p>Op basis van interviews: participatief</p>	Lidmaatschapsfase	<p>Energie naar binnen gericht Uit de interviews blijkt duidelijk dat de medewerkers van de diverse clusters op zoek zijn naar hun rol binnen de groep. Ze zijn bezig met de vraag wat de groep als geheel kan betekenen en welke rol zij daar als individuele medewerker in spelen. De medewerkers van het cluster Bouwen en Wonen bevinden zich op de grens met de zelfhandhavingsfase.</p> <p>Angst Tijdens het interview kwam steeds hetzelfde voorbeeld naar voren van een leidinggevende voor het cluster Levenszaken die na een korte tijd werkzaam te zijn geweest als leidinggevende, is afgehaakt. Dit voorbeeld lijkt een levend voorbeeld te zijn voor wat er kan gebeuren als je buiten de groep valt met je kennis of je gedrag.</p> <p>Het afnemen van de bestuurlijke aandacht heeft de angst onder de medewerkers aangewakkerd. Het is nu voor de medewerkers onduidelijk welke invloed deze afgenomen belangstelling heeft voor de ontwikkeling van hun publieksdienst.</p> <p>Erbij horen, acceptatie De medewerkers leggen de nadruk op medewerkers die er door hun gedrag niet bijhoren. Een cluster dat buiten dit onderzoek valt, het cluster Sociale Dienst, werd door alle partijen nadrukkelijk beschreven als een groep mensen die zich overal buiten hielden. Dit niet er bij horen werd als negatief gekwalificeerd.</p> <p>Afhankelijkheid Om er bij te horen is het van belang om actief te participeren in de groep. Niet met de focus om als groep goed te presteren naar de klant toe, maar om geaccepteerd te worden door de groep.</p>

Figuur 19: Analysemodel toegepast op de onderzoeksgemeenten

6.6 Relatie groepsdynamica en het realiseren van een kwaliteitsslag voor het Overheidsloket-2000-principe

Nu de gemeenten op basis van de documentanalyse, de observatie en de interviews zijn ingedeeld in het analysemodel, rijst de vraag of er een relatie bestaat tussen de fasering van groepsdynamica en de kwaliteitsslag die in gemeenten is gemaakt. Met andere woorden: loont het de moeite om voor een goede ontwikkeling van het Overheidsloket-2000-principe inzicht te hebben in en te sturen op de groepsdynamica?

Maarssen

De gemeente Maarssen bevindt zich in de samenwerkingsfase. Deze fase sluit het beste aan op de achterliggende filosofie van het Overheidsloket-2000-principe. De energie is immers er op gericht om de groep als geheel zo goed mogelijk te laten presteren. De groepsprestatie staat centraal. De klant zal dus in een dergelijke organisatie het meest gelijkwaardige niveau van dienstverlening aantreffen. Door het spreken van een gemeenschappelijke taal, gaat er weinig energie verloren in de onderlinge communicatie. Door de aandacht voor de ontwikkeling van de talenten binnen de groep, wordt er voor gezorgd dat de groep als geheel zich ontwikkelt. Zoals al eerder is beschreven, betekent het niet dat een groep die eenmaal in de samenwerkingsfase is beland, hier ook steeds in zal blijven. Het zal permanente aandacht vergen om de groep in deze fase te houden. Ook Maarssen zal dus blijvend moeten investeren in de beïnvloeding van de groepsdynamica.

Rheden

Ook in Rheden zijn de medewerkers bezig met het bepalen van hun eigen positie binnen het team. Maar in tegenstelling tot Uden, dat zich in de lidmaatschapsfase bevindt, kenmerkt het Overheidsloket-2000-principe in Rheden zich door onderlinge concurrentie. Gek genoeg komt het onderling concurreren wel ten goede aan de productie van de medewerkers. Diverse medewerkers gaven aan dat zij ten opzichte van andere collega's beter functioneerden en dus ook recht hadden op meer beloning. Het zijn van een informele leider werd gezien als een eretitel. Zelfs met de leidinggevenden waren sommige medewerkers nog aan het concurreren en werd hun eigen inhoudelijk inzet meer gewaardeerd dan de inbreng van de leidinggevende. De medewerkers hebben er dus baat bij dat de andere collega's of zelfs hun leidinggevende minder kennis en kunde hebben dan zijzelf. Kennis is immers macht binnen de zelfhandhavingfase. Deze kennis verleent hun status binnen de groep.

Nu de energie van de medewerker is gericht op het beconcurreren van andere medewerkers, rijst de vraag hoe deze energie zich verhoudt tot de kwaliteit van de dienstverlening. Kijkend naar de doelstellingen van het Overheidsloket-2000-principe, staat de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger centraal. Binnen deze kwaliteit van dienstverlening moet het niet uitmaken wanneer en door wie de klant wordt geholpen. Als de klant geholpen wordt door een medewerker die veel kennis heeft, heeft de klant geluk. Doordat de medewerkers elkaar beconcurreren om hun positie veilig te stellen, zal het verschil in kwaliteit tussen de medewerkers in stand blijven. Dit betekent dat de burger ook de pech kan hebben om door iemand geholpen te worden die onvoldoende kennis heeft.

Als Rheden zou investeren in de beïnvloeding van groepsdynamica, zou dit een positieve uitwerking hebben op de algehele kwaliteit van de dienstverlening.

Uden

Het is een open deur dat medewerkers hun energie maar één maal kunnen inzetten. Medewerkers in de lidmaatschapsfase steken relatief veel energie in het aftasten van hun positie ten opzichte van de overige medewerkers / leidinggevenden. Deze energie heeft niet te maken met de inhoud van het werk, maar richt zich op zaken als: hoor ik er wel bij, aan welke eisen moet ik voldoen om erbij te horen? In de lidmaatschapsfase gaat inzet verloren die ook had kunnen worden ingezet voor het product en de dienstverlening aan de klanten. In Uden uitten de medewerkers zich het meest negatief over de geboden ontwikkelingen en hun eigen mogelijkheden om te ontwikkelen binnen het werk. Weliswaar is de inrichting het meest modern en doet de ruimte daardoor eigentijds aan, de dienstverlening lijkt daar maar ten dele op aan te sluiten.

Er is weinig contact tussen de verschillende loketonderdelen. De gemeente lijkt op grote onderdelen niet verder te zijn gekomen dat de fase van loketconcentratie. Nu de politieke aandacht is verslapt, lijkt het er op dat de leidinggevende ook aan belangstelling hebben ingeboet. Dit heeft in negatieve zin zijn uitwerking op de motivatie van de medewerkers. De medewerkers voelen zich niet geprikkeld om optimaal te presteren. En dit is extra spijtig, nu er zoveel aandacht, tijd en geld is geïnvesteerd om het Udense Overheidsloket-2000-principe zowel in Uden zelf als landelijk op de kaart te zetten. Als Uden door middel van het beïnvloeden van de groepsdynamica de medewerkers kan meenemen naar de volgende ontwikkelingsfase, zou dit zijn weerslag hebben op de kwaliteit van de dienstverlening.

In dit hoofdstuk wordt de centrale vraag beantwoord. Op basis van de documentanalyse uit hoofdstuk vijf en de verkregen data uit de interviews uit hoofdstuk zes, worden aan de hand van de beleidstheorie en het theoretisch kader conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. Dit gebeurt onder andere door de veronderstellingen die gevonden zijn in hoofdstuk drie te toetsen aan de verkregen data uit de hoofdstukken vijf en zes. Het hoofdstuk sluit af met een persoonlijke beschouwing.

7.1 Beschouwing veronderstellingen

Veronderstelling 1 en 2

(Omdat deze veronderstellingen in elkaars verlengde liggen, zijn ze samengevoegd)

Een leidinggevende die zijn stijl van leidinggeven aanpast aan de fase van groepsontwikkeling waarin de groep zich op dat moment bevindt, zal het team sneller laten groeien naar de samenwerkingsfase dan een leidinggevende die geen passende stijl van leidinggeven praktiseert.

Een groep zal door externe factoren als de stijl van leidinggeven of de komst of het vertrek van een nieuwe medewerker zich bewegen tussen de fases van groepsontwikkeling.

Conclusie 1 en 2

Bij de totstandkoming van een Overheidsloket-2000-principe in een gemeente worden door het bestuur en/of de ambtelijke top uitgangspunten geformuleerd waaraan de innovatie moet gaan voldoen. Aan de leidinggevende de taak om door middel van goed management deze uitgangspunten te realiseren. De manager past daarbij meestal de coachende stijl van leidinggeven toe om de groepsontwikkeling vorm te geven. Vaak is deze voorkeursstijl ook formeel beschreven en dus voorgeschreven als dominante voorkeursstijl voor heel de organisatie. In de organisaties wordt dan ook dwingend aan de managers opgelegd om zich te ontwikkelen in deze leiderschapsstijl. Het lijkt erop dat de coachende stijl van leidinggeven een 'mode' is bij gemeenten. De coachende stijl van leidinggeven wordt door de personeelsmanagementadviseurs in de interviews beschreven als de vorm voor alle leidinggevendenden. Rondom deze stijl worden er allerlei trainingen georganiseerd. Ook worden nieuwe leidinggevendenden geselecteerd op basis van competenties die het best aansluiten bij de coachende stijl van leidinggeven. Uiteraard komt het toepassen van deze stijl weer terug in het functionerings- en beoordelingstraject. Een leidinggevende heeft er daarom belang bij om zo veel mogelijk te voldoen aan deze stijl.

Met het toepassen van deze voorkeursstijl wordt voorbijgegaan aan de fase van groepsontwikkeling waar de groep zich in bevindt. Welke stijl van leidinggeven het meest effectief is om een groep in positieve richting te laten ontwikkelen, is immers afhankelijk van de ontwikkelingsfase van de groep op dat moment. De leidinggevende past toch vaak de coachende stijl toe, omdat aan het verwachtingspatroon van de werkgever te voldoen. Dit terwijl de groep zelf andere signalen kan afgeven ten aanzien van de gewenste leidinggevende stijl.

Uit het onderzoek is gebleken dat in de drie gemeenten is beschreven welke stijl van leidinggeven de voorkeur geniet. Echter, deze stijl van leidinggeven is bepaald voor alle leidinggevendenden in de organisatie. De vraag is dan ook of deze stijl van leidinggeven aansluit bij de fase van groepsontwikkeling van het organisatieonderdeel. Kijkend naar de uitkomsten van het onderzoek, dan zijn er verschillen te onderkennen tussen de gewenste stijl van leidinggeven, en hetgeen de medewerkers over deze stijl hebben aangegeven. In de gemeente Maarssen zien we dat de gemeente bewust een leidinggevende heeft gezocht die past binnen de gehanteerde filosofie van het leidinggeven aan zelfsturende teams. Het beeld van de stijl van leidinggeven komt overeen met de praktijk. Medewerkers zijn tevreden over deze stijl en kunnen ook benoemen welk gedrag bij deze stijl van leidinggeven hoort. In de gemeente Rheden is er een verschil tussen de gewenste stijl van leidinggeven en het beeld dat de medewerkers daar van hebben. De medewerkers geven wel aan dat de coachende stijl gewenst is, maar geven tegelijkertijd aan dat de invulling daarvan verschillend is. Ook geven ze aan dat ze een meer sturende stijl wenselijker te vinden. Kijkend naar de fase van groepsontwikkeling van Rheden, de zelfhandhavingfase, klopt dit ook. Een meer participatieve stijl, dus meer sturend dan de coachende stijl, zou hier beter bij passen. In de gemeente Uden staan de leidinggevendenden 'ver' van de medewerkers af. Niet alleen in fysieke zin, maar ook in de praktische zin. Door er van uit te gaan dat de medewerkers zelf verantwoordelijk zijn voor hun werkzaamheden, geven ze weinig sturing.

In alle drie de onderzoeksgemeenten wordt de coachende stijl van leidinggeven als voorkeursstijl benoemd. Alle drie de leidinggevendenden typeren zich als coachende leidinggevendenden. Toch zijn er wel verschillen te ontdekken. De leidinggevende van de gemeente Maarssen geeft aan dat zij ook andere leidinggevende stijlen laat zien. Dit doet zij op het moment dat de groep volgens haar zeggen meer directe aansturing nodig heeft. Het geven van vrijheid en beslisruimte aan een individu of een groep die onzeker is over het eigen functioneren, vergroot immers de onzekerheid. Bij onzekerheid is de leidinggevende van Maarssen directiever. Het resultaat is dat de groep (of het individu) zich dan sneller zekerder zal voelen, waarna een andere leiderschapsstijl toegepast kan worden.

In de gemeente Rheden wordt de coachende stijl toegepast. In Rheden vraagt een deel van de groep van de leiding een meer directieve stijl. De leidinggevende redeneert vanuit de dominante voorkeursstijl (opgelegd vanuit de gemeente) en vanuit de veronderstelling dat de coachende stijl de meest wenselijke stijl is. Vanuit dat perspectief lijkt aanpassing van de stijl voor de leidinggevende niet wenselijk en wordt door deze manager bewust geen gehoor gegeven aan de roep om meer directief beslissingen te nemen. De leidinggevendenden stellen dat de groep zelf moet leren om haar problemen op te lossen. Door het toepassen van een stijl van leidinggeven die niet aansluit bij de ontwikkelingsfase van de groep, zal de ontwikkeling van de groep stagneren. De groep volhardt immers in haar standpunt dat de leiding meer sturing moet geven. De medewerkers zeggen over het oplossen van problemen letterlijk: *"dit is een taak van de leidinggevende, het is niet wenselijk dat wij deze problemen gaan oplossen"*. Het niet voldoen aan de vraag om meer sturing door de leidinggevendenden zal niet leiden tot het gewenste resultaat: het oplossen van de problemen door de medewerkers zelf. De groep zal in haar ontwikkeling blijven steken.

In de gemeente Uden is er sprake van een diffuus beeld van stijlen van leidinggeven. Ook hier is de coachende stijl de wenselijke stijl. Maar de verschillende medewerkers oordelen verschillend over de vraag of dit een wenselijke stijl is. Het lijkt er in Uden op dat de leidinggevendenden zich hier weinig aantrekken van het gemeentelijke beleid dat hen voorschrijft welke leidinggevende stijl wenselijk is. Dit

beeld wordt overigens bevestigd door de personeelsconsulent. De leidinggevendenden passen de stijl toe die hen het beste past. Dit los van de vraag of dit een wenselijke stijl is. Deze ruimte wordt dus ook gegeven doordat hier niet actief op wordt gestuurd. Het toepassen van een niet passende stijl van leidinggeven wordt in Uden door sommige medewerkers beschouwd als een vertragende factor in ontwikkeling van zowel de medewerkers als van de frontoffice.

Samenvattend: Kijkend naar de uitkomsten van de casestudie naar de stijl van leidinggeven binnen de drie onderzoeksgemeenten, kan worden vastgesteld dat er een causaal verband is tussen de ontwikkeling van de groep en de stijl van leidinggeven. In de gemeente Maarssen wordt er immers door de medewerkers aangegeven dat zij zich kunnen ontwikkelen in hun werk, omdat zij de ruimte krijgen van hun leidinggevende en van de groep als geheel. De leidinggevende steunt hen daar waar nodig en stuurt bij - meer directief - als er sprake is van onzekerheid. In de gemeente Rheden geven de medewerkers aan dat hun leidinggevende niet die sturing geeft die zij verwachten. De door de leidinggevendenden toegepaste coachende stijl leidt er toe dat de medewerkers stagneren in hun ontwikkeling. De medewerkers geven dit ook aan in de interviews. Een van de medewerkers stelt zelfs dat ze zich binnen het telefoonteam minder kan ontwikkelen nu de leidinggevende de personele invulling van het team te veel aan de groep zelf overlaat. In Uden sluit de stijl van leidinggeven het minst aan op de verwachting van de groep. In Uden geven de medewerkers het meest nadrukkelijk aan dat de stijl van leidinggeven de ontwikkeling van de frontoffice, en dus de medewerkers binnen die frontoffice, tegenhoudt.

Het is opvallend dat in Maarssen, waarbij de stijl van leidinggeven aansluit bij de fase waarin de groep zich in bevindt, de medewerkers aangeven dat zij zich in hun werk kunnen ontwikkelen. Ook geven zij aan dat de leidinggevende deze ontwikkeling stimuleert. Zij doet dit mede door haar stijl van leidinggeven aan te passen aan de groep. In Rheden geven de meerderheid van de medewerkers aan dat de stijl van leidinggeven de ontwikkeling van hun werk (deels) inperkt. In Uden geven de medewerkers zelfs aan dat de stijl van leidinggeven hun ontwikkeling tegenhoudt. In Maarssen wordt als enige onderzoeksgemeente die stijl van leidinggeven toegepast die past bij de fase van groepsontwikkeling. Alleen in Maarssen geven de medewerkers aan dat door de stijl van leidinggeven er groei ontstaat. Een passende stijl van leidinggeven zal dus de ontwikkeling van de groep positief beïnvloeden.

Een laatste opmerking. In Maarssen beïnvloedt de leidinggevende de groep dus het meest door te variëren in de stijl van leidinggeven. Toch geldt ook hier dat de coachende stijl in beginsel de stijl van leidinggeven is die wordt toegepast. Echter, in Maarssen sluit deze stijl wel aan op de ontwikkelingsfase van de groep. Wel moet worden opgemerkt dat het passen van de stijl bij de ontwikkelingsfase meer geluk dan wijsheid is. In die zin dat er geen bewust personeelsbeleid wordt gevoerd ten aanzien van de stijlen van leidinggeven. Het is een geluk dat de huidige leidinggevende de verschillende stijlen van leidinggeven in relatie tot de groepsontwikkeling onderkent en toepast.

In de tweede veronderstelling wordt als reden voor het bewegen tussen de verschillende fases van groepsontwikkeling ook aangegeven dat de komst van nieuwe leden van de groep (nieuwe medewerkers) van invloed is. Uit het onderzoek naar de drie gemeenten is gebleken dat een nieuwe medewerker wel aan specifieke kenmerken moet voldoen om geaccepteerd te worden in de groep. Dit geldt voor alle drie de onderzoeksgemeenten. Zo is het in Maarssen van belang dat je representatief, klantgericht en initiatiefrijk bent, humor hebt spontaan bent en een flexibele instelling bezit. In

Maarssen wordt je meer beoordeeld op het voldoen aan deze kwaliteiten dan op je inhoudelijke kennis. Dit is in de andere twee onderzoeksgemeenten anders. In Rheden is het belangrijk dat je logisch kunt denken, kennis hebt van de organisatie en dat je het leuk vindt om de 'puzzelstukjes' van een probleem in elkaar te leggen. Daar worden juist de niet inhoudelijke aspecten benoemd die er toe leiden dat je niet geaccepteerd wordt in de groep: je richten op je eigen succes, boven het maaiveld uitkomen en betuttelen. In Rheden gaat de inhoud boven de menselijke eigenschappen om geaccepteerd te worden. In Uden liggen deze acceptatiecriteria minder expliciet. Wellicht dat dit zijn grondslag vindt in de zogenoemde Brabantse cultuur, waarin het niet gewoon is dat zaken open worden besproken en waar 'het gezellig' hebben centraal staat. In Uden worden medewerkers in principe direct opgenomen in de groep (het moet immers gezellig zijn) en worden ze na een korte introductie van de inhoud in het diepe gegooid. Het meedoen aan het groepsproces door je enigszins bescheiden op te stellen en niet betweterig te doen is belangrijk. In Uden is het voor een nieuwe medewerker het meest van belang om niet uit de toon vallen in de groep.

De volgende vraag is nu of deze verkregen informatie voldoende is om te concluderen dat de groep in een andere fase van samenwerking kan komen door de komst van nieuwe medewerkers. Uit het onderzoek blijkt duidelijk aan welke normen medewerkers moeten voldoen om in de groep geaccepteerd te worden. Vervolgens zijn deze normen te koppelen aan de fase van ontwikkeling waar de groep zich in bevindt. Vanuit de groepsnorm kunnen immers de 'kenmerken' worden ontleend die terug zijn te vinden in het analysemodel. Op basis van deze kenmerken kan de groep worden ingedeeld in een fase van groepsontwikkeling. Een feit is dat het niet voldoen aan de groepsnorm in twee gemeenten heeft geleid tot ontslag. Ontslag verlenen aan een medewerker is een verregaande maatregel bij niet functionerende medewerkers, waar vaak een heel traject aan voorafgaat. Als reden voor ontslag wordt aangedragen dat dit hoofdzakelijk te maken had met het niet hebben van de juiste karaktereigenschappen. In de negatieve zin bewijst dit ontslag dat nieuwe medewerkers invloed hebben op de ontwikkeling van de groep. Het voldoen aan de groepsnorm is zwaarwegend voor de beoordeling van een medewerker en medewerkers hebben invloed op de ontwikkeling van de groep als geheel. Het feit dat een medewerker niet voldoet aan de groepsnorm betekent immers dat de groep als geheel minder ontwikkelt. De energie gaat uit naar de niet functionerende medewerker en niet naar de ontwikkeling van de groep als geheel. Een nieuwe of een medewerker die al in dienst is, die niet past binnen de groeps cultuur heeft invloed op de groepsdynamica en zal een belemmerende invloed hebben op de ontwikkeling van de groep.

Veronderstelling 3

Het implementeren en operationaliseren van een Overheidsloket-2000-principe is meer succesvol bij instellingen waarbij de groep medewerkers die werkzaam zijn voor zo'n overheidsloket, zich in een hogere fase van ontwikkeling bevindt.

Conclusie 3

Uit het onderzoek is gebleken dat de onderzoeksgemeenten zich in verschillende fases van groepsontwikkeling bevinden. De gemeente Uden bevindt zich in de lidmaatschapsfase, de gemeente Rheden in de zelfhandhavingfase en de gemeente Maarssen in de samenwerkingsfase.

Er is een verband te zien tussen de motivatie van de medewerkers als groep en de fase van groepsontwikkeling. De medewerkers van de gemeente Maarssen concentreren zich veel meer op de producten en diensten die zij als groep leveren. Het leveren van een goed resultaat als groep is

namelijk van invloed op hun arbeidssatisfactie. Ze stellen het gemeenschappelijke doel centraal en richten daar hun energie op. Dit blijkt onder meer uit het feit dat ze actief feedback vragen aan de andere groepsleden over de vraag uit het interview welke rol zij innemen in de groep, in plaats van te vragen welke kenmerken zij als individu hebben. Het inzetten van de talenten van de medewerkers wordt als zodanig door de medewerkers herkend en gewaardeerd. Dit blijkt onder meer uit het feit dat het jaarplan het sturingsinstrument is voor de leidinggevende om de medewerkers in te zetten voor bepaalde werkzaamheden.

In de gemeente Rheden gaat de energie van de medewerkers deels naar de interne concurrentiestrijd binnen de groep. Dit gaat ten koste van de energie die anders aangewend had kunnen worden voor de dienstverlening. Aan de ene kant betekent dit dat de medewerkers, door zich van elkaar te willen onderscheiden, extra hun best doen om goed te presteren. De schaduwzijde is echter dat juist door deze onderlinge concurrentie degene die niet kunnen meekomen qua kennis en kunde niet snel door de andere medewerkers geholpen zullen worden. De medewerkers hebben er immers geen baat bij dat hun 'concullega's' net zo goed worden als zij. In deze fase zal er dus sprake zijn van medewerkers die excelleren, en medewerkers die slecht kunnen voldoen aan de kwaliteitsnorm. Dit betekent overigens niet dat degenen die goed kunnen meekomen, minder arbeidssatisfactie kennen dan medewerkers die zich in de samenwerkingsfase bevinden. Zeker medewerkers die meer competitief zijn ingesteld zullen zich persoonlijk prima kunnen vinden in deze fase. Dit gaat echter altijd samen met medewerkers die niet kunnen voldoen aan de norm. Voor de groep als geheel betekent het dat er in deze fase grote onderlinge verschillen kunnen zijn.

In de gemeente Uden gaat de meeste energie verloren. Dit wordt mede veroorzaakt doordat medewerkers in Uden aangeven dat het op het werk zeer belangrijk is om niet buiten de groep te vallen. De medewerkers richten hun energie op die aspecten die te maken hebben met het niet uit de toon vallen in de groep. Dit heeft tot gevolg dat de energie toegaat naar het maar vooral gezellig willen houden van de sfeer op de afdeling en geen confrontatie willen aangaan. Als enige onderzoeksgemeente gaven de medewerkers in Uden aan dat zij, als de situatie niet zou veranderen, gingen uitkijken naar een andere baan. Angst en het verlangen om erbij te horen staan in Uden centraal.

Op basis van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat in een gemeente die zich in de samenwerkingsfase bevindt de meeste energie uitgaat naar het realiseren van de groepsdoelen. Dit zal ten goede komen aan het leveren van een goed groepsresultaat, wat een positieve invloed zal hebben op de totale dienstverlening.

Vervolgens is de vraag aan de orde of er een uitspraak kan worden gedaan of het implementeren en operationaliseren van een Overheidsloket-2000-principe meer succesvol is bij instellingen waarbij de groep medewerkers die werkzaam zijn voor zo'n overheidsloket, zich in een hogere fase van ontwikkeling bevinden. Voor deze stelling is een onderbouwing te vinden op basis van de verkregen data uit het onderzoek. In de gemeente Maarssen ligt de scoop van de medewerkers primair op de groep als geheel en in tweede instantie op het individu. De scoop ligt niet alleen op de groep, maar richt zich ook op de kerntaak van het Overheidsloket-2000-principe, namelijk het verlenen van goede dienstverlening. Zowel de leidinggevende als de medewerkers sturen op deze groepsprestaties. De gemeente werkt met het principe van zelfsturende teams. Ook deze managementfilosofie stimuleert de ontwikkeling van de groep als geheel. In Maarssen werkt dit ook, omdat deze wijze van aansturing aansluit bij de fase van ontwikkeling waar de groep zich in bevindt. De issues die spelen in Maarssen

richten zich in veel mindere mate op primaire samenwerkingsvraagstukken binnen de groep, maar richten zich op de ontwikkeling van het Overheidsloket-2000-principe als totaal. In de gemeente Rheden en helemaal in Uden wordt er (veel) energie verloren aan het managen van de onderlinge verhoudingen in de groep. Deze energie kan vervolgens niet worden besteed aan de ontwikkeling van het Overheidsloket-2000-principe.

Veronderstelling 4

Omdat het principe van zelfsturende teams het beste aansluit bij de uitgangspunten van de samenwerkingsfase zal het Overheidsloket-2000-principe in de gemeente Maarssen het meest succesvol moeten zijn.

Conclusie 4

De vierde veronderstelling ligt in het verlengde van veronderstelling 3 en is daar al deels besproken. Vanuit de theorie is geconcludeerd dat het de groepsontwikkeling ten goede komt als de wijze van leidinggeven aansluit bij de fase van groepsontwikkeling. Het principe van zelfsturende teams, een principe waarin de groep als geheel verantwoordelijkheid krijgt voor de teamprestatie, sluit aan bij de samenwerkingsfase. In deze fase staat immers de groepsprestatie centraal. Dit sluit aan bij het als groep verantwoordelijk zijn, vanuit het principe van zelfsturing. De kracht zit hem echter wel in de combinatie van deze twee zaken. Het principe van zelfsturing en de samenwerkingsfase zullen elkaar versterken. Dit wil niet zeggen dat het principe van zelfsturing binnen elk Overheidsloket-2000-principe succesvol kan worden toegepast. Het toepassen van het principe van zelfsturing bij een groep die zich bevindt in de lidmaatschapsfase of de zelfhandhavingsfase zal eerder leiden tot een verslechtering van de ontwikkeling. Maar, op het moment dat een sturingsfilosofie aansluit bij de fase van groepsontwikkeling, zal dit een zeer positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van de dienstverlening.

In het kader van deze scriptie is geen eigen onderzoek gedaan naar de waardering van de dienstverlening onder de klanten van een Overheidsloket-2000. In deze conclusies kan daarom geen uitspraak worden gedaan over de waardering van de dienstverlening door de klant in relatie tot de groepsontwikkeling van het organisatieonderdeel die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het Overheidsloket-2000-principe. Wel is aan de leidinggevende en de medewerkers zelf gevraagd hoe zij denken over de kwaliteit van de dienstverlening. Dit levert een bijzonder inzicht op.

De gemeente Maarssen bevindt zich in de samenwerkingsfase, de gemeente Rheden in de zelfhandhavingsfase en de gemeente Uden bevindt zich in de lidmaatschapsfase. In de gemeente Maarssen en Rheden hebben de leidinggevendenden aangegeven dat ze relatief weinig waarde hechten aan de uitkomsten van klanttevredenheidsonderzoeken. Dit omdat zij, beiden om een andere reden, geen groot causaal verband zien in de relatie tussen de mate van tevredenheid van de klant en de wijze waarop de dienstverlening feitelijk wordt voorgegeven. Zij stellen juist dat andere zaken meer van invloed zijn, zoals het imago en de beeldvorming over de overheid, de cultuur van de streek en de mate waarin de burger de ruimte krijgt om uitgebreid zijn verhaal te vertellen aan de baliemedewerker. De leidinggevendenden van Maarssen en Rheden gaan bij het beoordelen van de mate van klantgerichtheid uit van feitelijke gegevens als de doorlooptijd van de diensten en van de mate van positieve feedback van de klant. De gemeenten scoren overigens wel goed bij klanttevredenheidsonderzoeken. Dat de leidinggevendenden weinig waarde hechten aan de uitkomsten van het onderzoek heeft dus niet te maken met het feit dat de uitkomsten hun niet welgevallig zijn. De

leidinggevend en ontwikkelen hun arrangementen op basis van het Overheidsloket-2000-principe door op basis van de beleidsdoelen en hun eigen normatieve kijk op dienstverlening.

De gemeente Uden hecht als enige onderzoeksgemeente veel aandacht aan de uitkomsten van de klanttevredenheidsonderzoeken. Sterker nog; ze passen hun administratieve organisatie aan, aan de uitkomsten van de onderzoeken. De gemeente Uden scoort goed in de onderzoeken. Als belangrijkste reden geeft de leidinggevende aan dat dit komt doordat de klanten zich in en door de fysieke ruimte gekend en gewaardeerd voelen. Kijkend naar de mening van de medewerkers, wordt een ander beeld zichtbaar. De medewerkers in Uden vinden juist dat de dienstverlening zich onvoldoende ontwikkelt en dat de dienstverlening stagneert. Zij ervaren in de praktijk niet dat het doen van kwalitatief onderzoek naar de dienstverlening leidt tot het aanpassen van de administratieve organisatie, integendeel. Dit gaat ten koste van de arbeidsvreugde van de medewerkers. Zij verklaren het stagneren van de doorontwikkeling van de dienstverlening mede door de afnemende aandacht van het bestuur en van het management. In de formele beleidsregels staat in Uden helder beschreven op welke wijze zij de onderzoeken van invloed laten zijn op hun organisatie. Vanuit de praktijk wordt aangegeven dat dit niet merkbaar is. De leidinggevende uit Uden geeft overigens aan dat hij als belangrijkste reden voor tevredenheid van de klanten ziet dat de klanten vooral de fysieke inrichting waarderen. Ze zijn onder de indruk van de lichte en ruime hal, met voldoende privacy.

Veronderstelling 5

Meer aandacht voor cultuur binnen organisatieveranderingstrajecten verhoogt het succes van zo'n reorganisatie.

Conclusie 5

Uit de interviews blijkt dat er tussen de medewerkers onderling, de leidinggevend en de personeelsmanagementconsulent verschillende beelden bestaan over de geldende cultuur. De woorden -elke geïnterviewden moest in drie woorden de cultuur beschrijven- typeren op welke wijze tegen de heersende cultuur wordt aangekeken. In Maarssen is er sprake van een gemeenschappelijke taal. Taal is één van de belangrijkste elementen binnen een cultuur. Met een gemeenschappelijke taal begrijpen mensen elkaar beter en kunnen kloven worden beslecht. In Rheden was het opvallend dat men steeds een negatieve annotatie gaf aan de woorden. Zo worden medewerkers getypeerd als niet spraakzaam en niet assertief. Het zorgen voor elkaar is ook een belangrijke waarde in Rheden. Door één van de leidinggevend wordt dit zelfs aangeduid als een dwingende groepsnorm. Je wordt geacht er voor elkaar te zijn. Een verklaring zou kunnen zijn dat het 'zorgen voor' als waarde juist niet aansluit bij de ontwikkelingsfase waarin de groep verkeert. Hierin staat juist de onderlinge concurrentie centraal. Het elkaar helpen is dan juist iets waar de medewerker niet bij is gebaat. Opvallend is ook dat de medewerker die wordt getypeerd als de informele leider het begrip 'zorgen voor' juist anders benadert. Deze medewerker wil graag zijn kennis overdragen, maar ziet dit als een teken van zijn superioriteit ten opzichte van de andere medewerkers, en niet als een vorm van helpen. In de gemeente Uden hadden de geïnterviewden überhaupt moeite om de cultuur te beschrijven. De begrippen richten zich met name op de regels en de richtlijnen. Het benoemen van de cultuur bij de andere clusters was helemaal een lastige vraag. Ook worden in Uden met name algemene woorden gebruikt als: klantgerichtheid en klantvriendelijkheid. Los van de beschrijving van de cultuur, werd juist in Uden veel nadruk gelegd op de norm dat het op het werk vooral gezellig moest zijn.

Het al dan niet voeren van een gemeenschappelijke taal is een belangrijk kenmerk van de fase waarin een groep zich bevindt in haar ontwikkeling. Het geeft informatie over de wijze waarop medewerkers tegen de cultuur aankijken. Met deze informatie kan er een verband worden gelegd met de verschillende fases van groepsontwikkelingen en hun specifieke kenmerken. Waarom kan de aandacht voor cultuur het succes van een reorganisatie vergroten? Uit dit onderzoek is gebleken dat het belangrijk is om de stijl van leidinggeven en de sturingsprincipes te laten aansluiten bij de fase van ontwikkeling waar de groep zich in bevindt. Alleen door aansluiting te zoeken en vinden bij deze groepsontwikkeling kan aansluiting worden gevonden bij de geldende normen en waarden van die groep. Vanuit die positie kan daadwerkelijk verbinding worden gemaakt met de leden van de groep om zo, vanuit die verbinding, de mensen aan te spreken en mee te nemen naar een volgende fase van ontwikkeling. Met andere woorden: om een groep verder te ontwikkelen is het van belang om dit te doen vanuit de positie waarin de groep zich bevindt en niet om vanuit de gewenste positie de groep aan te spreken. Elke fase heeft immers een eigen taal met eigen woorden die model staan voor de geldende waarden en normen.

Veronderstelling 6

Met het toenemen van bestuurlijke aandacht wordt de ontwikkeling van het Overheidsloket-2000-principe en de motivatie van de medewerkers vergroot.

Conclusie 6

Bij de formele succesfactoren gaat het om de beleidsdoelen die door de gemeente in een beleidsdocument zijn vastgelegd. De onderzoeksgemeenten hebben allemaal in beleidsdocumenten beschreven aan welke kwalitatieve en kwantitatieve eisen de door hun bedachte Overheidsloket-2000-principes moeten voldoen (zie hoofdstuk 5.2). Hoewel de gemeente Uden meetbare doelstellingen heeft opgenomen (Uden in 2004 in de top 20 van hoogwaardige dienstverleners), blijft de beschrijving in de beleidsdocumenten in de onderzoeksgemeenten toch wat hangen bij algemene uitgangspunten zoals het verhogen van de klanttevredenheid en het centraal aanbieden van informatie. Uit de interviews blijkt dat bij alle onderzoeksgemeenten enkele jaren na de feitelijke implementatie van een Overheidsloket-2000-principe de belangstelling van het bestuur weer afneemt en zich richt op andere beleidsaspecten die op dat moment actueel zijn. Op zich is dit geen bijzonder verschijnsel, maar het heeft wel effect op het Overheidsloket-2000-principe. Het afnemen van de belangstelling heeft duidelijk invloed op de motivatie van de medewerkers. Er wordt door medewerkers aangegeven dat de ontwikkeling van het Overheidsloket-2000-principe stagneert. Deze stagnatie wordt onder meer toegeschreven aan het feit dat het leidinggevende kader minder belangstelling heeft voor de doorontwikkeling. Er is geen nieuwe visie op de doorontwikkeling. Door het gebrek aan aandacht en visie voor het Overheidsloket-2000-principe worden medewerkers als groep niet aangesproken om hun deel te leveren aan de verdere ontwikkeling van de dienstverlening. Dit terwijl zij wel duidelijk zien dat hun dienstverlening deel uitmaakt van een groter geheel, namelijk de frontoffice van de gemeente Uden.

Zeker in die gemeenten waarbij het project vanaf het begin geïnitieerd is door het bestuur, zoals in Uden en Rheden, wordt het behouden van bestuurlijke aandacht ervaren als een bewijs van waardering voor het eigen werk. En dit is belangrijk voor de mate van arbeidssatisfactie.

In Rheden is de Publieksdienst al in 1992 gestart. Toch zijn de medewerkers 'van het eerste uur' nog steeds gevoelig voor de bestuurlijke aandacht en de bijbehorende bijzondere positie die aandacht met

zich meebracht. Medewerkers die later zijn ingestroomd maken veel minder tot geen melding van de bestuurlijke aandacht. In Uden was de bestuurlijke aandacht vanaf de start van het project zo groot, dat de medewerkers zich door deze aandacht bijzonder gewaardeerd hebben gevoeld. Nu deze aandacht sterk is gedaald, vertalen medewerkers dit naar hun eigen ontwikkeling. Door het afnemen van de bestuurlijke betrokkenheid, is ook de ambtelijke aandacht afgenomen. Door deze afgenomen aandacht stagneert de verdere ontwikkeling van de frontoffice. Deze stagnatie betekent achteruitgang, niet alleen voor de frontoffice maar ook voor de individuele medewerkers. In Maarssen was het Overheidsloket-2000-principe bestuurlijk geen hot item, maar paste de ontwikkeling in de filosofie van zelfsturing die centraal stond in de reorganisatie. Het toenemen of afnemen van bestuurlijke aandacht is in die gemeente maar marginaal aan bod geweest, zowel bij de leidinggevende als tijdens de interviews met de medewerkers. Het begrip zelfsturing, dat wel een bestuurlijk item was en is, stond wel centraal in alle gesprekken. Daarmee kan er een parallel worden getrokken met de andere gemeenten ten aanzien van de invloed van bestuurlijke uitgangspunten en betrokkenheid.

7.2 Beantwoording centrale vraag

Als centrale vraag staat beschreven:

'In hoeverre en op welke wijze heeft groepsdynamica invloed op het slagen en falen van loketintegratie bij de implementatie van de één-loketgedachte.' In paragraaf 7.1 zijn alle veronderstellingen besproken die voortkwamen uit het theoretisch kader. Deze conclusies leveren de input voor het beantwoorden van de centrale vraag.

In hoeverre heeft groepsdynamica invloed op het slagen en falen van loketintegratie bij de implementatie van de één-loketgedachte?

Algemeen

Bij de vraag 'in hoeverre' groepsdynamica invloed heeft op het slagen en falen van de loketintegratie bij de implementatie van de één-loketgedachte gaat het om de vraag hoe de reikwijdte van groepsdynamica zich verhoudt tot het slagen en het falen. Met andere woorden: waar heeft groepsdynamica invloed op bij het slagen en falen.

Bij de filosofie van het Overheidsloket-2000-principe gaat het om de dienstverlening aan de burger. In deze casestudie is onder meer onderzocht of groepsdynamica invloed heeft op de kwaliteit van de dienstverlening. In het kader van dit onderzoek is geen zelfstandig onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de dienstverlening bij de drie onderzoeksgemeenten. Wel is in de interviews de vraag aan bod gekomen hoe de medewerkers en de leidinggevenden zelf denken over de dienstverlening en over kwalitatief onderzoek over dienstverlening.

Dienstverlening

Opvallend is dat in twee onderzoeksgemeenten door de leidinggevenden weinig waarde wordt gehecht aan de uitkomsten van een klanttevredenheidsonderzoek. Dit betekent overigens niet dat de gemeenten slecht scoren in deze onderzoeken. Alle onderzoeksgemeenten scoren boven de zeven. In de gemeente Uden wordt de meeste waarde gehecht aan de uitkomst van deze onderzoeken. De leidinggevende gaf echter wel aan dat het hoge cijfer dat door de klanten wordt toegekend aan de dienstverlening, voor een groot deel kan worden toegeschreven aan de fysieke vormgeving van de hal van het gemeentehuis waarin de dienstverlening wordt aangeboden.

Door de managers die verantwoordelijk zijn voor het Overheidsloket-2000-principe wordt dus relatief weinig waarde toegekend aan de uitkomsten van klanttevredenheidsonderzoeken. Dat levert wel de vraag op welke feiten en/of ervaringen wel van invloed zijn op de mening van de managers over de kwaliteit van geleverde dienstverlening. De leidinggevenden van Rheden en Maarssen geven aan dat het aantal complimenten en het aantal klachten, tezamen met hun persoonlijke ervaringen de belangrijkste graadmeters zijn. De leidinggevende van de gemeente Uden geeft aan zich hoofdzakelijk te richten op de uitkomsten van de panelonderzoeken en niet op persoonlijke ervaringen. Los van deze periodieke graadmeter, is de leidinggevende van Uden meer bezig met andere onderdelen van zijn directie. Hij geeft aan dat hij weinig tot geen tijd heeft om zich op andere elementen van de Publieksdienst te richten.

Kijkend naar de insteek van de leidinggevenden van Maarssen en Rheden waarbij zij zich laten leiden door hun eigen waarnemingen en in belangrijke mate door hun eigen medewerkers die hun ervaringen (krijgen van complimenten en bespreken van klachten) met hen delen, ontstaat er een interessante link naar de verschillende fases van groepsdynamica. De zelfhandhavingfase wordt gekenmerkt door: energie dat zich richt op de interne concurrentie, hebzucht, zelfrespect van anderen en onafhankelijkheid. Bij de samenwerkingfase gaat het om de energierichting die naar buiten is gericht op de gemeenschappelijke doelen, steun, zelfrealisatie en onderlinge afhankelijkheid. De lidmaatschapfase kenmerkt zich door: energie dat naar binnen is gericht, angst, erbij horen en acceptatie en afhankelijkheid. Interessant is nu om na te gaan of binnen deze drie ontwikkelingsfases de medewerkers hetzelfde omgaan met het ontvangen van complimenten en het bespreekbaar maken van klachten.

Kijkend naar de verschillende kenmerken van de fases lijkt het logisch dat de medewerkers uit de verschillende onderzoeksgemeenten verschillend zullen omgaan met het krijgen en ontvangen van complimenten. In hoofdstuk zes is overigens de opbrengst uit de interviews over het krijgen van complimenten beschreven. Toch zijn er meer overeenkomsten te zien in de beantwoording van de vragen rondom het geven en krijgen van complimenten, dan dat er significante verschillen zijn tussen de antwoorden. In alle drie de gemeenten geven medewerkers aan dat het krijgen van een compliment van de klant een belangrijke graadmeter is om er achter te komen of je als individuele medewerker het werk goed uitvoert. De waardering en de erkenning van de klant is voor alle medewerkers belangrijk. Dit kan worden verklaard door het feit dat het verlenen van dienstverlening aan de klant het bestaansrecht is van de functies waarop de ondervraagde medewerkers zijn aangesteld. Het verliezen van deze legitimiteit kan het einde van de functie betekenen. Dat dit niet zo gek gedacht is, bewijst het opkomen van de oude discussie dat marktpartijen beter in staat zouden zijn om de gemeentelijke dienstverlening voor hun rekening te nemen dan gemeenten.

De medewerkers van de gemeente Maarssen geven het meest vaak aan dat de groep en de waardering van de groep als geheel belangrijker is dan de waardering van het individu. Dit is weer passend binnen de kaders van de samenwerkingfase. Vastgesteld is dat er door de medewerkers veel waarde wordt gehecht aan het krijgen van complimenten. De reden om anderen deelgenoot te maken van dit compliment, kan echter een verschillen. Een medewerker van een groep die zich in de zelfhandhavingfase bevindt en die zich dus wil onderscheiden van zijn concurrerende collega, zal zijn leidinggevende vertellen van het compliment om zo een goede individuele indruk te maken. Een medewerker van een groep die zich in de lidmaatschapfase bevindt, zal in het krijgen van een compliment een bewijs zien dat hij bij de groep hoort. Een medewerker in de zelfhandhavingfase zal het compliment zien als een compliment aan de hele groep.

Terug naar de leidinggevendenden uit Maarssen en Rheden die zich in hun meningsvorming over dienstverlening laten leiden door het aantal complimenten en klachten die de medewerkers krijgen. Zij dienen zich bewust te zijn van de fase van groepontwikkeling waar hun organisatieonderdeel zich in bevindt, alvorens een normatief oordeel te vellen over de waarde van de feedback van de klanten. De vraag is echter of de leidinggevendenden zich bewust zijn van deze groepsdynamica. Wellicht is de vraag stellen hem beantwoorden: uit het onderzoek blijkt dat de leidinggevendenden zich matig bewust zijn van de fase waarin de groep zich bevindt. De leidinggevende uit Maarssen geeft wel aan dat een andere stijl van leidinggeven nodig is bij, wat zij noemt, de onzekere medewerkers. De leidinggevendenden van de andere twee onderzoeksgemeenten, Rheden en Uden, laten zich vooral leiden door de gewenste stijl van leidinggeven en hun eigen voorkeursstijl. Het samenvallen van een passende stijl bij de fase van groepontwikkeling is dan een toevallige samenloop van omstandigheden en geen bewust ingezet managementinstrument. Groepsdynamica heeft op basis van deze bevindingen een relatie met de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening op het moment dat de leidinggevende de feedback van de klanten en de medewerkers betreft in het vormen van hun normatieve oordeel of ze tevreden zijn met de kwaliteit van de dienstverlening.

In welke mate heeft groepsdynamica invloed op het slagen en falen van loketintegratie bij de implementatie van de één-loketgedachte?

Bij de vraag 'in welke mate' groepsdynamica invloed heeft op het slagen en falen van de loketintegratie bij de implementatie van de één-loketgedachte gaat het om de vraag hoe groot de invloed is; is deze invloed een belangrijke invloedsfactor, of zijn er nog andere factoren die ook invloed hebben?

Algemeen

Groepsdynamica is een verbijzondering van het begrip cultuur. De groepsdynamica bestudeert de individuele leden van een groep en de groep als geheel. Het begrip groepsdynamica is vervolgens opgedeeld in drie fases van ontwikkeling, te weten: de lidmaatschapsfase, de fase van zelfhandhaving en de fase van samenwerking. Uit de casestudie is gebleken dat de fase van samenwerking het beste aansluit bij de filosofie van het Overheidsloket-2000-principe. In deze fase van samenwerking gaat de samenwerking van de gehele groep boven het belang van de individuele medewerker uit. Het accent ligt in deze fase dus op de prestatie van het totaal. De energie komt in deze fase ten goede aan het totaal. Uit de casestudie is gebleken dat in de andere fases van groepsdynamica energie verloren gaat. Dit geldt zowel voor de lidmaatschapsfase als voor de zelfhandhavingfase. Deze energie lekt weg doordat er sprake is van bijvoorbeeld angst om niet geaccepteerd te worden, de energie wordt gericht tegen een collega die als concurrent wordt beschouwd, medewerkers die onzeker zijn over hun positie in de groep enzovoorts.

Groepsdynamica en het Overheidsloket-2000-principe

Bij de arrangementen op basis van het Overheidsloket-2000-principe gaat het er om dat de dienstverlening zo wordt vormgegeven dat de klant niet meer van het kastje-naar-de-muur wordt gestuurd. Hierbij gaat het niet alleen om de structuur maar ook om de cultuur. Het moet voor de klant immers niet uitmaken door wie de klant geholpen wordt. De dienstverlening moet door elke medewerker op het zelfde niveau worden geleverd. In de fase van samenwerking ligt de focus op de groep als totaal. Deze fase sluit daarom het beste aan bij de filosofie van het Overheidsloket-2000-principe. Door als organisatie, en in het bijzonder als leidinggevende, te sturen op groepsdynamica zal

de groep in beweging komen en zich gaan bewegen tussen de verschillende fases van groepsontwikkeling. Door een passende stijl van leidinggeven te kiezen kan het management er voor zorgen dat de groep zich naar een hogere fase van groepsontwikkeling verplaatst. Gesteld kan worden dat groepsdynamica een bepaalde mate van invloed heeft op het slagen en falen van de loketintegratie bij de implementatie van de één-loketgedachte. Een bepaalde mate, want uit de casestudie is gebleken dat er ook andere factoren naar voren zijn gekomen die tevens van invloed zijn op het slagen en falen van de implementatie van de één-loketgedachte.

De volgende elementen zijn ook van invloed:

- passende stijl van leidinggeven;
- aandacht van het bestuur.

Passende stijl van leidinggeven

Uit de casestudie komt naar voren dat een passende stijl van leidinggeven beweging kan veroorzaken tussen de verschillende fases van groepsontwikkeling. Let wel: dit kan zowel een opwaartse als een neerwaartse beweging zijn. Bij elke fase van groepsontwikkeling hoort een bepaalde stijl van leidinggeven. Deze stijl sluit het beste aan bij de fase waarin de groep zich bevindt en heeft daarom het meeste effect op de groep. Het toepassen van een niet passende stijl heeft een negatieve invloed op de groepsontwikkeling. Uit de casestudie is dit ook gebleken. In Uden wordt de coachende stijl als de gewenste stijl van leidinggeven getypeerd. Op basis van de interviews is gebleken dat in de praktijk de participatieve stijl wordt toegepast in Uden. De medewerkers bevinden zich als groep echter in de lidmaatschapsfase. Daarom is een meer directieve stijl van leidinggeven beter om de groep in de opwaartse richting te bewegen. In Rheden wordt beleidsmatig ook de coachende stijl verlangd van de leidinggevendenden. In de praktijk worden zowel de coachende als de participatieve stijl toegepast. De participatieve stijl is passend bij de fase van groepsontwikkeling, de coachende stijl is minder passend. Dit is ook herkenbaar vanuit de interviews, waarin de medewerkers meer sturing van de leidinggevendenden verwachten (bijvoorbeeld bij het inroosteren en het verlenen van verlof) en waar de leidinggevendenden vinden dat de groep meer verantwoordelijkheid moet dragen. In Maarssen wordt de coachende stijl zowel beleidsmatig gewenst als in de praktijk toegepast. Zo versterkt de stijl van leidinggeven de groepsontwikkeling. In Uden wordt er participatief leidinggegeven. Omdat de groep zich in de lidmaatschapsfase bevindt, is een meer directieve stijl beter om de groep in de opwaartse richting te bewegen. In Uden komt ook uit de interviews dat de medewerkers het matig naar hun zin hebben en dat het zich niet kunnen ontwikkelen binnen hun werk een belangrijke verklaring is. De leidinggevendenden in Uden zullen eerst hun leidinggevende stijl moeten aanpassen om zo weer opwaartse beweging te kunnen creëren binnen de groep. Wat overigens ook opvalt, is dat in alle drie de onderzoeksgemeenten de coachende stijl van leidinggeven de gewenste stijl is. Deze stijl wordt voor de hele organisatie gewenst en wordt niet gekoppeld aan de vraag of dit voor elk organisatieonderdeel een gewenste stijl van leidinggeven is. Er lijkt sprake te zijn van een mode in stijl van leidinggeven binnen gemeenten.

Aandacht van het bestuur

Uit de casestudie is ook gebleken dat de aandacht van het bestuur van invloed is op de groepsdynamica. Zowel in Rheden als in Uden komt naar voren dat de medewerkers zich minder gewaardeerd voelen nu de bestuurlijke aandacht voor hun werk is afgenomen. In Uden is dit het meest merkbaar. Daar geven medewerkers aan dat de afnemende bestuurlijke aandacht er toe heeft geleid dat ook de aandacht van het hogere management is afgenomen. Deze afnemende aandacht heeft tot gevolg dat de doorontwikkeling van de dienst stagneert. Dit staat haaks op de inzet van de medewerkers die op basis van hun ervaringen met de nieuwe werkomgeving de dienstverlening juist

willen aanpassen aan hun ervaringen. Nu ze hun ideeën niet kwijt kunnen, levert dit frustraties op in het werk. Een enkele medewerker gaf aan dat dit een reden is om van baan te verwisselen. In Maarssen is de bestuurlijke aandacht altijd minder geweest. Daar zie je dat het ontbreken van bijzondere bestuurlijke aandacht geen negatieve associaties opwekt. Als je eerst kon rekenen op veel aandacht en die aandacht wordt daarna minder heeft dit een grotere negatieve impact dan als er nooit sprake is geweest van veel bestuurlijke aandacht.

Samenvattend: De fase van groepsontwikkeling waar een groep medewerkers zich in bevindt is van invloed op de wijze waarop de medewerkers hun taken invullen, maar is niet de enige factor die van invloed is. In deze casus sluit de samenwerkingsfase het beste aan bij de filosofie die ten grondslag ligt aan het Overheidsloket-2000-principe. De wijze van leidinggeven en de aandacht die het bestuur heeft voor het organisatieonderdeel, is ook van invloed op de groepsontwikkeling en kan de ontwikkeling versnellen of juist vertragen. Het beïnvloeden van de groepsdynamica heeft derhalve invloed op het slagen en falen van loketintegratie.

Groepsdynamica zal altijd invloed hebben op de wijze waarop een groep zich beweegt bij een (vorm van) reorganisatie. Welke fase van groepsontwikkeling het beste aansluit bij de gewenste situatie kan per organisatie of organisatieonderdeel verschillen. Het behalen van de hoogste fase van groepsontwikkeling is daarom niet altijd het doel dat dient te worden nagestreefd. In een organisatie waarbij onderlinge concurrentie wordt gezien als een prestatieverhogende factor, zal de groep meer gebaat zijn bij de fase van concurrentie. Maar ook dan geldt: beïnvloeding van de groepsdynamica heeft invloed op het slagen of falen van een innovatie.

7.3 Aanbevelingen

Mode in leidinggeven en groepsdynamica

In gemeenteland is het op het gebied van leidinggeven mode om een coachende stijl van leidinggeven na te streven. Deze voorkeurstijl van leidinggeven kan tot uitdrukking komen in bijvoorbeeld het wervings- en selectiebeleid van een gemeente, de benodigde competenties van een leidinggevende en in de beoordelingscriteria. Kijkend naar de theorie van groepsdynamica kan echter worden gesteld dat een groep zich sneller ontwikkelt als de juiste stijl van leidinggeven wordt toegepast. Welke stijl dit is, is afhankelijk van de fase van ontwikkeling waar de groep zich in bevindt. De coachende stijl van leidinggeven is een passende stijl voor groepen die al zijn geklommen op de ladder van groepsontwikkeling. Bij groepen die zich in een andere fase bevinden is een andere stijl meer van toepassing. Toch wordt een meer dominante stijl van leidinggeven vaak als onacceptabel beschouwd. Met associeert een directieve stijl van leidinggeven met een 'ouderwetse' manager, die vooral vanachter zijn bureau managet. Het coachend leiderschap wordt geassocieerd met een moderne organisatie. Het is een gemiste kans dat organisaties en in dit geval gemeenten niet meer nadenken over de gewenste stijlen van leidinggeven in relatie tot de ontwikkelingsfase van hun organisatie. Het meer sturen op groepsontwikkeling door het inzetten van een leidinggevende met een passende leidinggevende stijl zal immers bijdragen tot een snellere ontwikkeling van de organisatie.

Dit levert de volgende aanbeveling op:

Aanbeveling 1

Gemeenten moeten in hun HRM-beleid actief aandacht besteden aan het afstemmen van de gewenste stijl van leidinggeven aan de fase van ontwikkeling van de groep (het organisatieonderdeel), in plaats van altijd dezelfde (in casu de coachende) stijl voorschrijven.

Individuele ontwikkeling, groepsontwikkeling en het Overheidsloket-2000-principe

Het Overheidsloket-2000-principe kent als basisgedachte dat de klant zo veel als mogelijk op één plaats geholpen moet worden. In de meest wenselijke vorm kan de klant bij één persoon terecht voor alle mogelijke vragen, producten en diensten. Voor de medewerkers aan de frontoffice betekent dit dat zij heel breed opgeleid moeten worden. Het is immers bij deze gedachte van belang dat de klant niet meer dan één maal of, beter nog, helemaal niet hoeft te worden doorverwezen naar een ander loket. Bovendien moet het voor de service niet uitmaken wie van de medewerkers van een frontoffice een klant bedient. Bij alle frontofficemedewerkers moet de klant er op aan kunnen dat dezelfde service wordt geboden. Deze werkwijze heeft tot gevolg dat de individuele medewerker zich moet conformeren aan de geldende groepsnorm voor de frontoffice. Niet zijn eigen mening en interpretatie van service is van belang, maar de standaard telt die geldend is voor de groep. Dit betekent wel iets voor de groepsdynamica. Bij deze wijze van werken is het namelijk van belang dat de hoogste fase van groepsontwikkeling zo snel mogelijk wordt bereikt. In deze hoogste fase staat de ontwikkeling van de groep immers centraal en niet het individuele belang. De dominante focus ligt dan bij de groep. Bij projecten op basis van het Overheidsloket-2000-principe is het daarmee extra van belang dat niet alleen de structuur wordt aangepast aan de nieuwe wijze van werken, maar dat er een specifiek cultuurtraject wordt gestart dat gericht is op de groepsontwikkeling. Bij de implementatie of bij de doorontwikkeling van een Overheidsloket-2000-principe blijft het van belang om niet alleen een plan te hebben op de structurelementen van de ontwikkeling, maar ook blijvend aandacht te hebben voor de groepsdynamica. Vanuit de top van de organisatie en vanuit personeel en organisatie kunnen de verantwoordelijke leidinggevendenden worden gestimuleerd om het cultuurelement, de groepsdynamica, een plek te geven in de plannen.

Los van de rol van de leidinggevende, zegt het sturen op groepsdynamica ook iets over het type werknemer dat hierbij past. Het is immers van belang dat een medewerker zich inzet voor het collectief en niet primair gaat voor het eigen gewin. Medewerkers die meer competitief zijn ingesteld zullen meer moeite hebben om hun eigen belangen opzij te zetten ter meerdere eer en glorie van de groep. Het is daarom van belang om bij het werven van medewerkers voor een Overheidsloket-2000 de medewerkers te bevragen of te testen op deze karaktereigenschappen.

Dit levert de volgende aanbevelingen op:

Aanbeveling 2

Stimuleer vanuit de top van de organisatie en vanuit personeel en organisatie de verantwoordelijke leidinggevendenden om het cultuurelement groepsdynamica, een plek te geven in de organisatieontwikkelingsplannen.

Aanbeveling 3

Besteed in het werving- en selectiebeleid van een organisatie aandacht aan het expliciet benoemen van competenties voor een dienstverlenende taakgroep. Nieuwe medewerkers kunnen dan in het sollicitatiegesprek of door middel van een test, langs een specifieke meetlat worden gelegd. Dit om er achter te komen of de medewerker in staat is zich in te zetten ten behoeve van het collectief.

Profiel leidinggevende in relatie tot ontwikkelingsfases in groepsdynamica

Bij het ontwikkelen van het Overheidsloket-2000-principe staat centraal dat de klant steeds kan rekenen op dezelfde service, ongeacht wie hem helpt. Het is bij deze filosofie dan ook belangrijk dat de groep als geheel goed presteert. De samenwerkingsfase past in dit geval dan ook het beste bij dit uitgangspunt. Dit betekent niet dat in alle gevallen de samenwerkingsfase de meest wenselijke ontwikkelingsfase moet zijn. Zeker in organisaties die commercieel gericht zijn, kan juist het stimuleren van de onderlinge concurrentie bevorderlijk zijn voor het resultaat: winstmaximalisatie. In die organisaties zou juist moeten worden ingezet op het individu en kan juist een meer participatieve of directieve stijl passender zijn om de gewenste prestaties te bereiken. Het is dus van belang om de beleidsuitgangspunten van het organisatieonderdeel te bepalen. Vervolgens moet worden bepaald binnen welke fase van groepsontwikkeling die organisatiedoelen het beste kunnen worden gerealiseerd. Daarna kan worden vastgesteld in welke fase van groepsontwikkeling het organisatieonderdeel zich bevindt. Op basis van al deze ingrediënten kan het profiel van de leidinggevende worden vastgesteld. De leidinggevende kan dan een specifieke opdracht krijgen om de sturen op groepsdynamica.

Uit deze casestudie blijkt dat de leidinggevenden in hun beoordeling of de kwaliteit van de dienstverlening op orde is, voor een groot deel afgaan op hun eigen waarnemingen. Ook gaan zij af op de signalen die worden gegeven door de medewerkers, als zij signalen geven over complimenten of klachten die zij krijgen van de klanten. Ook is gebleken dat de leidinggevenden zich vaak onvoldoende bewust zijn van de fase van groepsontwikkeling. Om de signalen van de medewerkers goed te kunnen beoordelen is het van belang om te weten in welke fase van groepsontwikkeling de groep zich bevindt. De fase van ontwikkeling kan immers een deel van de onderliggende reden tot het afgeven van het signaal bepalen. De medewerker zal afhankelijk van de fase van groepsontwikkeling een andere reden hebben om het signaal van de klant door te geven aan zijn leidinggevende. Om als leidinggevende een normatief oordeel te vellen over de signalen is het dus van belang de achterliggende motieven van de medewerkers en hun achter te doorgronden.

Dit levert de volgende aanbevelingen op:

Aanbeveling 4

Analyseer voordat er wordt gezocht naar een leidinggevende hoe de organisatiedoelen zich verhouden tot de fase van groepsontwikkeling van de organisatie of het organisatieonderdeel. Met deze informatie kan de organisatie op zoek naar een leidinggevende die qua stijl het beste aansluit bij de organisatie, zodat deze een specifieke opdracht kan krijgen om te sturen op de groepsdynamica.

Aanbeveling 5

Leidinggevenden moeten zich bewust zijn van de fase van groepsontwikkeling waar hun organisatieonderdeel zich in bevindt, zodat zij de feedback van hun medewerkers over de klant op waarde te kunnen schatten en interpreteren.

In hoofdstuk zeven zijn er een aantal aanbevelingen genoemd. In onderstaande figuur zijn al deze aanbevelingen opgenomen.

Nummer aanbeveling	Omschrijving aanbeveling
1	Gemeenten moeten in hun HRM-beleid actief aandacht besteden aan het afstemmen van de gewenste stijl van leidinggeven aan de fase van ontwikkeling van de groep (het organisatieonderdeel), in plaats van altijd dezelfde (in casu de coachende) stijl voorschrijven.
2	Stimuleer vanuit de top van de organisatie en vanuit personeel en organisatie de verantwoordelijke leidinggevendenden om het cultuurelement groepsdynamica, een plek te geven in de organisatieontwikkelingsplannen.
3	Besteed in het werving- en selectiebeleid van een organisatie aandacht aan het expliciet benoemen van competenties voor een dienstverlenende taakgroep. Nieuwe medewerkers kunnen dan in het sollicitatiegesprek of door middel van een test, langs een specifieke meetlat worden gelegd. Dit om er achter te komen of de medewerker in staat is zich in te zetten ten behoeve van het collectief.
4	Analyseer voordat er wordt gezocht naar een leidinggevende hoe de organisatiedoelen zich verhouden tot de fase van groepsontwikkeling van de organisatie of het organisatieonderdeel. Met deze informatie kan de organisatie op zoek naar een leidinggevende die qua stijl het beste aansluit bij de organisatie, zodat deze een specifieke opdracht kan krijgen om te sturen op de groepsdynamica.
5	Leidinggevendenden moeten zich bewust zijn van de fase van groepsontwikkeling waar hun organisatieonderdeel zich in bevindt, zodat zij de feedback van hun medewerkers over de klant op waarde te kunnen schatten en interpreteren.

Figuur 19: samenvatting aanbevelingen

7.4 Ten slotte

Andere Overheid

De tijd heeft sinds de introductie van het begrip Overheidsloket-2000 niet stilgestaan. De centrale overheid heeft inmiddels een ander begrip centraal gesteld om de relatie burger versus overheid te herstellen. Onder de noemer van Andere Overheid (december 2003) wordt er door middel van onder andere het aanpassen van wetgeving bepaald dat gemeenten moeten investeren in het veranderen van processen in hun organisatie. Nog meer dan onder het project Overheidsloket-2000 speelt ICT een centrale rol. Enkele voorbeelden zijn het invoeren van basisregistraties, de invoering WKPB, BAG en de invoering van de verplichting voor alle overheden een groot deel van de informatie aan te bieden via het internet. Los van de introductie van een ander begrip is een ding niet veranderd: de focus van de veranderingen ligt nog steeds bij het vertalen van de klantvraag naar de organisatie. De klant stond en staat nog steeds centraal. In dit opzicht kunnen de lessen die getrokken zijn in deze casestudie over het Overheidsloket-2000 ook worden toegepast op het project Andere Overheid.

persoonlijke relevantie

In het eerste hoofdstuk heb ik u als lezer deelgenoot gemaakt van mijn motivatie om mijn eindschrijft te schrijven over de invloed van groepsdynamica binnen het Overheidsloket-2000-principe. Het werken aan dienstverlening is altijd een rode draad geweest in mijn carrière. Vermeng dit met een ruime dosis professionele nieuwsgierigheid naar wat mensen beweegt en je hebt mijn persoonlijke drijfveer voor mijn werk te pakken. Vanaf de start van het schrijven aan mijn eindschrijft heb ik diverse zware managementfuncties bekleed met vaak een eindverantwoordelijkheid. Mijn persoonlijke ervaring is en blijft dat mensen met hun eigen dynamiek als groep of als individu de focus moeten zijn van een leidinggevende. Vanuit het gedachtegoed van de mens kan immers in taal en gebaar aansluiting worden gezocht en gevonden bij een ander mens. Pas nadat deze aansluiting is gemaakt

kan een leidinggevende daadwerkelijk beweging bij een ander bewerkstelligen. Het schrijven aan deze scriptie heeft mij er diverse malen toe gedwongen om met deze 'bril' op mijn eigen werksituatie te bekijken in relatie tot de beleidstheorie. Dit heeft mij persoonlijk weer tot nieuwe inzichten gebracht. Mijn hoop is dat ook andere lezers geprikkeld worden om naar hun eigen werk te kijken door de 'bril' van groepsdynamica en zo te komen tot nieuwe inzichten.

Ik prijs mijzelf gelukkig dat ik een grote dosis nieuwsgierigheid heb meegekregen en tegelijkertijd is het juist deze nieuwsgierigheid naar mijn eigen ontwikkeling geweest dat heeft gemaakt dat het te lang heeft geduurd voordat ik mijn scriptie daadwerkelijk heb afgerond. Mijn dank gaat dan ook uit naar Frans-Bauke van der Meer en Peter Rutgers die mij, soms met veel geduld, toch de eindstreep hebben laten behalen. Zonder de blijvende aandacht van mijn lief Freek zou ik waarschijnlijk pas halverwege zijn. Enfin: mijn eindscripctie is nu afgerond en ik sta weer aan het begin van een nieuwe werkuitdaging, want: niks is permanent behalve verandering.

Literatuurlijst

Bestuurlijke vernieuwing

1. Nelissen, N.J.M., Inkink, T & Van de Ven, A.W. (red.) (1996). *In staat van vernieuwing; Maatschappelijke vernieuwingsprocessen in veelvoud*. Bussum: Dick Continuo.
2. Nelissen, N.J.M., Godfroij, A.J.A., de Goede, P.J.M. (redactie) (1996). *Vernieuwing van bestuur; inspirerende visies*. Bussum: Couthino.
3. Hiemstra, J. (1999). *Het besturen van grote gemeenten; vier varianten en een toekomstperspectief*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Institutionele normen

4. Derksen, W. (1992). *De gemeente als gemeenschap; Naar een nieuw lokaal bestuur*. 's-Gravenhage: Vuga.
5. Hakvoort, J.L.M. & Veenswijk, M. (1998). *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*. Delft: Eburon.
6. Veenswijk, M. (1995). *Departementale cultuur: IJzeren kooi, Bron van versplintering of politiek werktuig*. Delft: Eburon.

Gemeentelijke overheid / organisatie

7. Hiemstra, J. (1999). *Het besturen van grote gemeenten; vier varianten en een toekomstperspectief*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Gemeentelijke cultuur

8. Korsten, A.F.A., Kluytmans, F., Van der Krogt, T.W.P.M., & Sorber, A. (1991). *Overheidsmanagement en de menselijke factor; Geschriften van de vereniging voor bestuurskunde; congrespublicatie*. 's-Gravenhage: Vuga
9. Kickert, W.J.M. (1993). *Veranderingen in management en organisatie bij de Rijksoverheid*. Alphen aan den Rijn: H.D. Tjeenk Willink
10. Hakvoort, J.L.M. & Veenswijk, M. (1998). *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*. Delft: Eburon
11. Maas, A.J.J.A. & Roodink, A.J. (1999) *Reader Verandering met een sociaal smoel*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
12. Lemstra, W. e.a. (1988). *Handboek overheidsmanagement*. Alphen aan den Rijn: H.D. Tjeenk Willink

13. Lawton, A., Rose A., (1994). *Organisation and management in the public sector*. Thousand Oaks: Pitman Publishing

Overheidsloket 2000 project

14. Van der Meer, F.B. & van Dijk, T. (2002). *De wereld achter het loket; over reorganisatie van lokale publieke dienstverlening*. Delft: Eburon.
15. Duivenboden, H. & Lips, M. (redactie) (2001). *Klantgericht werken in de publieke sector; inrichting van de elektronische overheid*. Utrecht: Lemma BV.
16. Spapens, A.C. (1995). *Evaluatie experimenten servicecentra van de overheid*. Tilburg: IVA Tilburg.
17. Programmabureau Overheidsloket 2000 (1997). *Van vraagpatroon naar loket-idee*. Leiden: Drukkerij de Brink bv
18. Programmabureau Overheidsloket 2000 (1998). *Van loket-idee naar implementatie*. Leiden: Drukkerij de Brink bv.
19. Programmabureau Overheidsloket 2000 (1998). *Management van verandering*. Leiden: Drukkerij de Brink BV.
20. Loekie van Maaren-van Balen (2003). *Hoezo burgemeester; ervaringen van de burgemeester van Leeuwarden 1999-2001*. 's-Gravenhage: Bzztoh.

Groepsdynamica

21. Whitmore, J. (1999). *Succesvol coachen* (5^e geheel herziene druk). Baarn: H. Nelissen.
22. Shein, E.H. (1988). *Process consultation volume 1; It's role in organization development*. Reading Massachusetts: Addison-Wesley publishing company.
23. Ofman, D.D. (1998). *Bezieling en kwaliteit in organisaties*. Utrecht: Servire.
24. Douglas, T. (1995). *Over Leven in de groep; psychologie van het groepslidmaatschap*. Baarn: Intro.
25. Covey, S. (2005). *Het beste in jezelf naar boven halen zorgt voor creativiteit, kracht en resultaten in organisaties*. Amsterdam: Business Contact.

Onderzoeksopzet

26. Verschuren, P.J.M. (1986). *De probleemstelling voor een onderzoek*. Utrecht: het Spectrum
27. Hakvoort, J.L.M. (1995). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon.

Bijlage 1: Vragenlijsten

Vraag	Omschrijving
Persoonlijke vragen	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Naam ⇒ Functie ⇒ Datum indiensttreding organisatie ⇒ Datum aanstelling huidige functie
Feitelijke invulling project	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Vanaf wanneer is het OL-2000 project operationeel? ⇒ Op welke wijze is het OL-2000 project ingericht? ⇒ Op welke wijze heeft het project zich ontwikkeld vanaf de start tot heden? ⇒ Welke toekomstige ontwikkelingen ziet u?
Organisatie doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Wat zijn de doelstellingen die de politiek heeft met het OL-2000 project? ⇒ Wat zijn de doelstellingen die het management van de organisatie heeft met het OL-2000 project? ⇒ Zijn deze doelstellingen gewijzigd na de start van het project en zo ja op welke wijze? ⇒ Op welke wijze zijn u medewerkers op de hoogte gebracht van de organisatie doelstellingen? ⇒ Vindt u het belangrijk dat de medewerkers op de hoogte zijn van de organisatie doelstellingen en waarom wel / niet?
Stijl van leidinggeven	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Welke primaire stijl van leidinggeven hanteert u? ⇒ Heeft u ook een aanvullende stijl van leidinggeven? ⇒ Past uw stijl van leidinggeven bij het organisatieonderdeel en waarom? ⇒ Heeft u uw stijl van leidinggeven wel eens aangepast en in welke situatie(s) was dat?
Medewerkers	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Hoe is de opbouw van de medewerkers naar functieniveau en anciënniteit (formatieplan)? ⇒ Zijn er medewerkers werkzaam die voor de start van het OL-2000 project al werkzaam waren in de publieke dienstverlening en hoeveel medewerkers zijn dat? ⇒ Zijn er destijds andere eisen aan deze medewerkers gesteld na aanstelling in de nieuwe functie en zo ja welke eisen waren dat? ⇒ Is er een functiebeschrijving beschikbaar?
Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Hoe beschrijft u de cultuur binnen het organisatieonderdeel? ⇒ Beschrijft u de verschillen tussen de cultuur binnen de diverse onderdelen? ⇒ Is deze cultuur gewijzigd na de start van het project en omschrijf deze verandering en waar bestond deze verandering uit?

Groepsdynamica	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Op welke wijze wordt een nieuwe medewerker opgenomen in de groep? ⇒ Hoe snel wordt een nieuwe medewerker opgenomen door de groep? ⇒ Is er onderlinge concurrentie tussen de medewerkers waarneembaar en waar blijkt dit uit? ⇒ Wie is de informele leider in de groep? ⇒ Wat staat voorop: een individueel succes of het succes van de groep en waarom? ⇒ Heeft u wel eens het gevoel dat een medewerker niet of onvoldoende geaccepteerd te worden door de groep en waar blijkt dat uit?. ⇒ Vindt u het überhaupt belangrijk dat al uw medewerkers door de groep worden opgenomen en waarom? ⇒ Hoe belangrijk zijn collega's voor u en waarom? ⇒ Welke rol speelt u in de groep? ⇒ Heeft u het idee dat u zich kunt ontplooien in uw werk en waarom? ⇒ Heeft u het idee dat uw medewerkers zich voldoende kunnen ontplooien en waarom? ⇒ Is het duidelijk welke rol / functie uw medewerkers hebben in de organisatie en waar blijkt dat uit? ⇒ Welk doel of ambitie heeft u binnen de organisatie? ⇒ Wat zou u over hebben om uw doel / ambitie te verwezenlijken? ⇒ Krijgt u wel eens een complimentje en zo ja, van wie? ⇒ Vindt u het belangrijk om eens een compliment te krijgen en waarom en van wie? ⇒ Vindt u het belangrijk om complimenten te maken en waarom? ⇒ Vindt u het belangrijk als uw team goed functioneert en waarom ? ⇒ Wat vindt u belangrijker: dat u de medewerkers individueel redelijk presteren of dat het gehele team goed functioneert en waarom?
----------------	---

Vragenlijst personeelsmanagementadviseur

Vraag	Omschrijving
Persoonlijke vragen	<ul style="list-style-type: none">⇒ Naam⇒ Functie⇒ Datum indiensttreding organisatie⇒ Datum aanstelling huidige functie
Medewerkers	<ul style="list-style-type: none">⇒ Hoe is de opbouw van de medewerkers naar functieniveau en anciënniteit (formatieplan)?⇒ Zijn er medewerkers werkzaam die voor de start van het OL-2000 project al werkzaam waren in de publieke dienstverlening en hoeveel medewerkers zijn dat?⇒ Zijn er destijds andere eisen aan deze medewerkers gesteld na aanstelling in de nieuwe functie en zo ja welke eisen waren dat?⇒ Is er een functiebeschrijving beschikbaar?
Cultuur	<ul style="list-style-type: none">⇒ Hoe beschrijft u de cultuur binnen het organisatieonderdeel?⇒ Beschrijft u de verschillen tussen de cultuur binnen de diverse onderdelen?⇒ Is deze cultuur gewijzigd na de start van het project en omschrijf deze verandering en waar bestond deze verandering uit?
Management	<ul style="list-style-type: none">⇒ Welke stijl van leidinggeven wordt verwacht van de leidinggevende en waarom?⇒ Komt de gewenste stijl van leidinggeven overeen met de getoonde stijl?

Vragenlijst medewerkers

Vraag	Omschrijving
Persoonlijke vragen	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Naam ⇒ Functie ⇒ Datum indiensttreding organisatie ⇒ Datum aanstelling huidige functie
Organisatie-doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Wat zijn de doelstellingen die de politiek heeft met het OL-2000 project? ⇒ Wat zijn de doelstellingen die het management van de organisatie heeft met het OL-2000 project? ⇒ Zijn deze doelstellingen gewijzigd na de start van het project en zo ja op welke wijze? ⇒ Op welke wijze bent u op de hoogte gebracht van de organisatie-doelstellingen? ⇒ Vindt u het belangrijk dat u op de hoogte bent van de organisatie-doelstellingen en waarom wel / niet?
Management	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Welke stijl van leidinggeven hanteert de leidinggevende? ⇒ Komt deze stijl van leidinggeven overeen met de cultuur binnen het organisatieonderdeel? ⇒ Welke stijl van leidinggeven past volgens u het beste bij uw organisatieonderdeel en waarom? ⇒ Heeft u veel beleidsvrijheid in uw werk en waar bestaat die vrijheid uit? ⇒ Is er een duidelijke functiebeschrijving waaruit blijkt wat de organisatie van u verwacht?
Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Hoe beschrijft u de cultuur binnen het organisatieonderdeel? ⇒ Beschrijft u de verschillen tussen de cultuur binnen de diverse onderdelen? ⇒ Is deze cultuur gewijzigd na de start van het project en omschrijf deze verandering en waar bestond deze verandering uit?
Groepsdynamica	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Op welke wijze wordt een nieuwe medewerker opgenomen in de groep? ⇒ Hoe snel wordt een nieuwe medewerker opgenomen door de groep? ⇒ Is er onderlinge concurrentie tussen de medewerkers waarneembaar en waar blijkt dit uit? ⇒ Wie is de informele leider in de groep? ⇒ Wat staat voorop: een individueel succes of het succes van de groep en waarom? ⇒ Heeft u wel eens het gevoel dat een medewerker niet of onvoldoende geaccepteerd te worden door de groep en waar blijkt dat uit ?. ⇒ Vindt u het überhaupt belangrijk dat medewerkers door de groep worden opgenomen en waarom? ⇒ Hoe belangrijk zijn collega's voor u en waarom? ⇒ Welke rol speelt u in de groep?

	⇒	Heeft u het idee dat u zich kunt ontplooiën in uw werk en waarom?
	⇒	Is het duidelijk welke rol / functie de medewerkers hebben in de organisatie en waar blijkt dat uit?
	⇒	Welk doel of ambitie heeft u binnen de organisatie?
	⇒	Wat zou u over hebben om uw doel / ambitie te verwezenlijken?
	⇒	Krijgt u wel eens een complimentje en zo ja, van wie?
	⇒	Vindt u het belangrijk om eens een compliment te krijgen en waarom en van wie?
	⇒	Vindt u het belangrijk om complimenten te maken en waarom?
	⇒	Wat vindt u belangrijker: dat u goed presteert of dat het gehele team goed functioneert en waarom?