



Van Missie Naar Structuur

Bart Heemskerk
97005919



in opdracht van





Van Missie naar Structuur

Scriptie Management, Economie en Recht
Sector Economie en Management
Haagse Hogeschool

Bart Heemskerk
97005919
Delft, januari 2004

Opdrachtgever:
Gemeente Delft, afdeling Publiekszaken, vakteam Procesondersteuning

Schoolbegeleider:
Mevrouw Broersma



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Voorwoord	4
1 Inleiding	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Aanleiding van het onderzoek	5
1.3 Probleemstelling	6
1.4 Methoden en Technieken	7
1.5 Leeswijzer	8
2 Theorie	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Missie	8
2.3 Structuur	9
2.4 Producten	14
3 Praktijk	16
3.1 Inleiding	16
3.2 Alphen aan de Rijn	17
3.3 Apeldoorn	19
3.4 Dordrecht	21
3.5 Ede	24
3.6 Oss	26
3.7 Zaanstad	28
3.8 Zoetermeer	30
4 Conclusie	32
4.1 Inleiding	32
4.2 Subprobleemstelling 1	32
4.3 Subprobleemstelling 2	33
4.4 Subprobleemstelling 3	34
4.5 Probleemstelling	35
Literatuurlijst	36



Voorwoord

Voor u ligt het papieren resultaat van het onderzoek dat ik tot afsluiting van mijn studie Management, Economie en Recht aan de Haagse Hogeschool verrichtte. Dit onderzoek naar 'de structuur van klantgerichte gemeenten' verrichtte ik in opdracht van de Gemeente Delft.

Het onderzoek was niet gelukt zonder de hulp van vele mensen die ik hier niet ongenoemd wil laten. Graag wil ik vanaf deze plaats de zeven gemeenten bedanken die zo vriendelijk waren deel te nemen aan dit onderzoek en mij op die manier van de nodige data voorzagen. Uiteraard wil ik de Gemeente Delft bedanken voor de mogelijkheid om mijn afstudeeropdracht te voltooien. In het bijzonder mijn begeleider van de gemeente John Lander en directeur Publiekszaken Chris Kruizinga voor de vele wijze woorden en aanwijzingen tijdens het uitvoeren van deze afstudeeropdracht. Verder wil ik Brigitte Broersma bedanken voor de begeleiding vanuit school.

Het vinden van een afstudeeropdracht was een moeilijke opgave en daarom ben ik blij dat de Gemeente Delft mij die mogelijkheid heeft gegeven. De Gemeente Delft wil dit onderwerp graag onderzocht hebben, zodat zij lering kunnen trekken uit andere organisaties. Daarom kan gesproken worden van een win-win situatie. Om dat tijdens dit project te symboliseren, is gekozen voor het juichende poppetje.

Bart Heemskerk



1 Inleiding

1.1 Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk worden de aanleiding, de probleemstelling, de methoden en technieken en de leeswijzer besproken. Na deze inleiding zal in paragraaf 1.2 de aanleiding van het onderzoek kort worden weergegeven. Daarna worden in paragraaf 1.3 de probleemstelling, de doelstelling en de randvoorwaarden van het onderzoek uiteen gezet. De te gebruiken methoden en technieken van het onderzoek worden vervolgens in paragraaf 1.4 nader toegelicht, waarna er in paragraaf 1.5 een leeswijzer te vinden is voor de resterende hoofdstukken van dit rapport.

1.2 Aanleiding van het onderzoek

Eind jaren tachtig werd de vraag naar het omgevingsgericht structureren in gemeentelijke organisaties erkend, nadat bleek dat het sectorenmodel en het concernmodel op een aantal punten niet meer voldeden. De beide modellen hadden veel aandacht voor de interne bedrijfsvoering waardoor er op de punten van efficiency en effectiviteit verbetering werd geboekt, maar er tevens een sterke interne gerichtheid van de sectoren ontstond. Dit leverde een gebrek aan politieke en ambtelijke coördinatie op en leidde in de praktijk in veel gevallen tot verkoking en dominantie van de verzelfstandigde sectoren, dat ten koste ging van het primaat van de politiek. De organisatie van de gemeentelijke overheid hield zich te veel aan de interne logica van het lokaal bestuur, de bureaucratie. Dit kan betekenen dat één vraag, of een aantal samenhangende vragen, van een burger, niet bij een ambtenaar kan worden afgehandeld. Men wordt van het spreekwoordelijke kastje naar de muur gestuurd. Gesteld werd dat niet de interne logica van de aanbieder centraal moest staan, maar de afnemer. De burger moest centraal worden gesteld in de ontwikkeling en levering van producten en diensten. Dat betekent een omslag van het 'product denken' naar het 'burger of afnemer denken': het zogenaamde vraaggericht organiseren van de gemeentelijke organisatie. Dit was een landelijke stroming; de Gemeente Delft zag ook dat problemen zich voordeden binnen de organisatie.

Het gemeentebestuur constateerde in 1996 dat de Delftse gemeentelijke organisatie op korte termijn niet voldoende toegerust zou zijn op nieuwe vragen uit de maatschappij. Meegaan met de tijd verlangde een meer geïntegreerde dienstverlening en beleidsontwikkeling en aanpassingen in de cultuur binnen de organisatie. De diagnoserapporten uit deze tijd vormden de basis voor een nieuw ontwerp van de gemeentelijke organisatie, gebaseerd op clusters waarin externe oriëntatie gestalte kreeg. Deze fase van ontwerpen duurde van 1999 tot 2000 en leidde naar de formele ingangsdatum van de nieuwe organisatie per 1 maart 2000. Voor veel delen van de gemeentelijke organisatie eindigde een periode van omvorming van een meer aanbod/productgerichte organisatie naar een meer vraag/klantgerichte organisatie. Het college en de gemeenteraad zagen hierin een belangrijke plaats voor een –voor de klant – logisch geordend cluster Publiekszaken, omdat juist daar de gemeente Delft voor haar burgers zo zichtbaar is.



Het leek de gemeenteraad het meest logisch om alle producten voor de burger onder te brengen bij Publiekszaken. Nu is de vraag van Publiekszaken op welke wijze andere - klantgerichte - gemeenten hun missie/visie hebben vertaald in de structuur van de gemeentelijke organisatie en welke afwegingen daarbij een rol hebben gespeeld.

1.3 **Probleemstelling**

De probleemstelling bestaat uit drie onderdelen. De doelstelling, die vertelt wat wordt beoogd met dit onderzoek: wat wil men te weten komen en wat is de relevantie van het onderzoek. Uit de doelstelling vloeit een logisch afgeleide probleemstelling/vraagstelling voort. De probleemstelling van het onderzoek bestaat uit een onderzoeksvraag waarop het rapport een antwoord probeert te geven. Vaak is het noodzakelijk een probleemstelling uit te werken in een aantal subprobleemstellingen. Als laatste dienen de randvoorwaarden van het onderzoek te worden vastgesteld: waar en hoe kadert men het onderzoek in, waar bakent men het onderzoek af?

Doelstelling

Inzicht krijgen hoe andere klantgerichte gemeenten hun missie vertalen in hun structuur en waarom op die manier.

Probleemstelling

In hoe ver leidt deze missie tot verschillende structuren?

Subprobleemstellingen

- Hoe vertalen gemeenten hun missie in hun structuur?
- Waarom vertalen gemeenten hun missie op die manier in hun structuur?
- Waarom worden de producten op die manier gerangschikt in de structuur?

Randvoorwaarden

Het onderzoek wordt zowel in de breedte als in de diepte afgebakend. De breedte van het onderzoek wordt bepaald door het aantal te vergelijken gemeenten. Als eerste is het belangrijk dat gemeenten worden gekozen, die zelf ook bezig zijn met het klantgericht organiseren. Daarnaast is de grootte van de gemeenten van belang.

Eerst is een selectie gemaakt van alle gemeenten tussen de 60.000 en 140.000 inwoners. Uit deze ± 40 gemeenten is onderzocht in wat voor mate zij bezig zijn met klantgericht organiseren. Dit is onderzocht met behulp van Internet en telefonisch contact. Hieruit volgde een selectie groep van zeven gemeenten: twee gemeenten met ± 65.000 inwoners, drie gemeenten met ± 110.000 inwoners en twee gemeenten met ± 130.000 inwoners.

Bij de diepte van het onderzoek gaat het om de producten, die de gemeenten leveren. Elke gemeente zal de dienst anders benoemd en ingedeeld hebben. Bij dit onderzoek wordt uitgegaan van de producten die de dienst Publiekszaken van de gemeente Delft levert. Die producten zijn:

- Burgerzaken
- Belastingen
- Bouwen en Gebouwen
- Toezicht Openbare Ruimte
- Sociale Dienst

Deze producten worden verder in dit rapport besproken.



1.4 **Methoden en technieken**

Voor het beantwoorden van de vragen in de probleemstelling zijn er een aantal methoden en technieken gebruikt die in deze paragraaf kort worden toegelicht.

Er is een drietal manieren om aan je onderzoeksgegevens te komen: interviewen, observeren of het gebruik van bestaande gegevens. Het beste en meestal voordeligste is om gebruik te maken van bestaande gegevens. In dit verband wordt wel de term desk research gebruikt. Het gaat niet om literatuur, maar om bestaande gegevensbestanden die je voor je onderzoek kunt gebruiken. Meestal echter zijn dergelijke bestanden niet voorhanden en moet je zelf informatie gaan verzamelen. De keuze tussen observatie en interviewen wordt bepaald door wat je wilt weten. Als het om een mening, om kennis of om een attitude gaat ben je aangewezen op een mondeling of schriftelijk interview. Wanneer het om gedrag gaat, kun je het beste observeren.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van meerdere methoden en technieken. Voor de theorie achter het onderzoek is gebruik gemaakt van literatuurstudie. Via boeken en artikelen is de theorie van een aantal begrippen weergegeven. De onderzoeksgegevens zijn tot stand gekomen met behulp van bestaande gegevens en interviews. De bestaande gegevens zijn de documenten en organigrammen van de onderzochte gemeenten, die opgestuurd zijn of via internet zijn verkregen. Er is gebruik gemaakt van de methode interviewen omdat de kennis van de geïnterviewde het doel was van het interview. De mondelinge interviews zijn persoonlijk afgenomen bij de verschillende gemeenten.

1.5 **Leeswijzer**

Dit onderzoek is verdeeld in een theorie gedeelte en een praktijk gedeelte. In hoofdstuk twee wordt de theorie weergegeven, waarin de begrippen missie, structuur en producten worden uitgelegd. Bij het begrip missie wordt verteld wat een missie inhoudt, bij de structuur worden de verschillende structuren van gemeentelijke organisaties weergegeven en bij de producten wordt uitgelegd wat voor producten gemeenten moeten leveren aan hun burger.

Hoofdstuk drie behandelt de praktijk van het onderzoek. Hier wordt bij elke paragraaf een gemeente besproken. Achtereenvolgens wordt behandeld: algemene informatie, de missie, de structuur en de producten.

Ten slotte betreft het laatste hoofdstuk, hoofdstuk vier, de conclusie van dit onderzoek. Hier worden de verschillende onderzoeksvragen beantwoord. Als eerste worden de subprobleemstellingen beantwoord en als laatste de probleemstelling.



2 Theorie

2.1 Inleiding

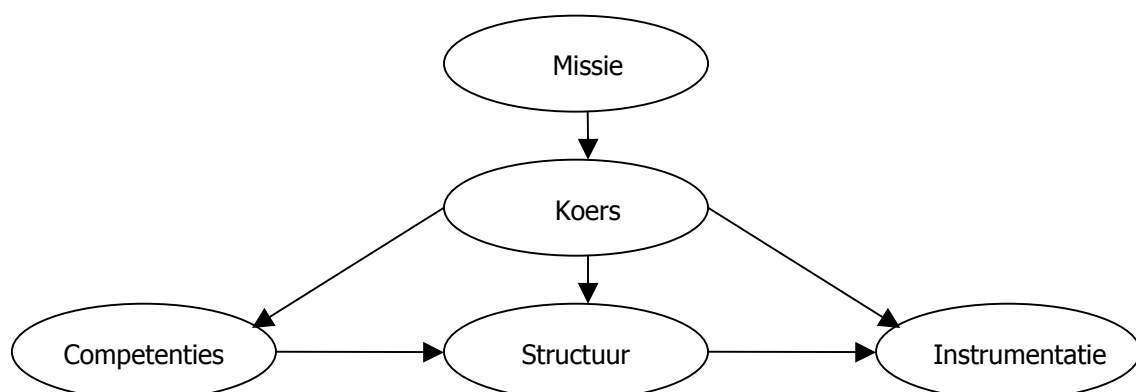
In dit hoofdstuk wordt de theorie van de verschillende begrippen uit de probleemstelling uitgelegd. Als eerste paragraaf wordt de missie weergegeven vanuit de literatuur. In paragraaf 2.3 worden de vijf organisatiemodellen besproken langs welke principes het gros van de gemeenten in Nederland is georganiseerd. In paragraaf 2.4 worden tot slot de producten van de gemeenten behandeld.

2.2 Missie

Het overkoepelende doel wordt vaak de missie genoemd – de bestaansreden van de organisatie. De missie omschrijft de visie, de gemeenschappelijke waarden en opvattingen en kan een grote invloed hebben op de organisatie.

Het begrip 'missie-gedreven' duidt op het streven alle doelen en aspecten van een organisatie af te stemmen op de geformuleerde missie. De organisatie wordt daarbij gezien als een systeem. De veronderstelling is dat een organisatie optimaal effectief is als alle doelen en aspecten van die organisatie in, hun onderlinge samenhang, op het verwezenlijken van de geformuleerde missie gericht zijn.

Het proces van de missievorming is van grote betekenis. 'Het gezamenlijk formuleren van de missie vergroot namelijk de interne cohesie en beteugelt de centrifugale krachten die in elke complexe organisatie werkzaam zijn' (Nelissen, Godfroij en de Goede, 1996). In de omschrijving van de missie kan de brug worden geslagen tussen de aangeboden producten, de beoogde effecten en de bestaansreden van de organisatie. Een missie moet relevant zijn, maar vooral prikkelend en inspirerend waardoor ze door de organisatie gedragen en overgenomen wordt. Een missie leidt tot een bepaalde koers, een strategie, bijvoorbeeld vraaggericht werken. Deze koers leidt tot de competentie van de organisatie en de koers en competenties gezamenlijk leiden tot een bepaalde structuur, die het in de missie gestelde mogelijk dient te maken. Uit de structuur en de koers leidt vervolgens het instrumentarium dat ten slotte de werknemers en de organisatie faciliteert in het in de missie gestelde doel. Het bovenstaande is in de volgende figuur grafisch weergegeven.



Figuur 1 De organisatie als een missie-gedreven systeem



2.3 Structuur

Het is al vaker en eerder gezegd: het aanpassen van de organisatiestructuur is minstens even belangrijk als het aanpassen van de cultuur. Soms worden die twee tegenover elkaar gezet, zo van: 'het gaat niet om de cultuur maar om de structuur'. Ten onrechte, want in alle gevallen gaan ze gelijk op. Als het ene zich niet tegelijk met het andere ontwikkelt, is elke organisatieverandering verloren energie. In dit rapport wordt alleen de structuur behandeld, terwijl de cultuur minstens even belangrijk is.

Als een organisatie, als samenwerkingsverband van mensen en middelen, effectief en efficiënt wil zijn is het belangrijk om na te denken over de manier waarop de organisatie intern is opgebouwd, dus hoe de structuur er uit zou moeten zien. Een organisatiestructuur dient ervoor te zorgen dat de organisatie soepel verloopt. Dat de deelprocessen en onderdelen in de organisatie zodanig op elkaar zijn afgestemd dat er effectief en efficiënt kan worden samengewerkt en waarin geregeld wordt hoe men tot gezamenlijke beslissingen komt. Een organisatiestructuur kan met behulp van een organisatieschema (organigram) zichtbaar gemaakt worden. Een organisatieschema is de schematische voorstelling van de belangrijkste kenmerken van de formele taakverdeling en formele gezagsverhoudingen in een organisatie.

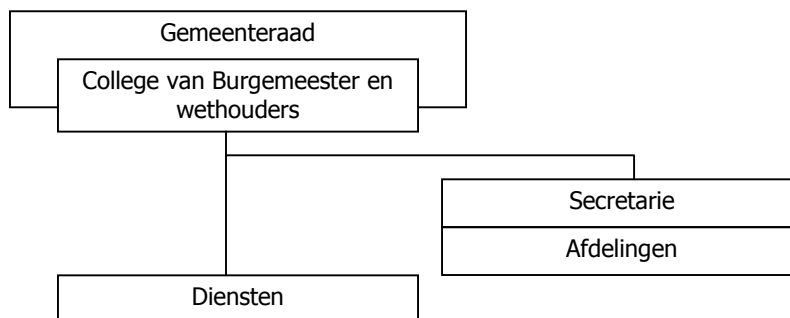
Volgens artikel 160 Gemeentewet is de gemeenteraad verplicht een verordening vast te stellen omtrent de gemeentelijke organisatie in de gemeente. Dat betekent dat de gemeenteraad zelf, binnen de grenzen van de wet, een interne ambtelijke structuur kan vast stellen die het beste past bij de eisen van de interne organisatie en de omgeving van de organisatie. De verschillen tussen de structuren van de diverse gemeenten kunnen groot zijn. Ze hebben allemaal te maken met de in essentie dezelfde veranderende eisen en wensen van de omgeving, maar een gemeente van de grootte Utrecht is niet te vergelijken met een gemeente met de grootte van Oirschot. Het ontwerp van een organisatiestructuur is onder meer afhankelijk van de missie, de strategie en de beschikbare middelen en is dus altijd een situatiegebonden oplossing, afhankelijk van de situatie, wensen en grootte van de gemeente. Een structuur die in de ene gemeente de perfecte oplossing biedt hoeft niet in een andere gemeente te werken.

Vijf gemeentelijke organisatiestructuren

Een organisatie die haar bestaansrecht wil behouden dient zich continu te ontwikkelen. De wereld is continu in beweging en stelt steeds andere eisen aan de organisatie. Organisaties die willen overleven dienen in de ontwikkelingen die de wereld kent mee te gaan. Ze dienen zich blijvend aan te passen om niet te vervreemden van zichzelf en van haar omgeving. Hierdoor werden de gemeentelijke organisaties van tijd tot tijd veranderd. Globaal zijn er in de afgelopen vijf decennia vijf gemeentelijke organisatiestructuren ontstaan die in deze subparagraaf kort zullen worden besproken.

Het secretariemodel

Tot ver na de Tweede Wereldoorlog kenden de gemeenten een gestandaardiseerd organisatiemodel, het secretariemodel. Dit model heeft zich in de loop van de tijd ontwikkeld van een model met een gemeentesecretaris met enkele ondergeschikten tot een model met een secretarie voor de beleidsvoorbereiding, de ondersteuning en de beleidsbepaling en diensten voor de uitvoerende taken. De gemeentesecretaris vormt in dit organisatiemodel het schakelstuk tussen het ambtelijke en het bestuurlijke apparaat. De contacten tussen beide apparaten lopen in principe via de gemeentesecretaris.



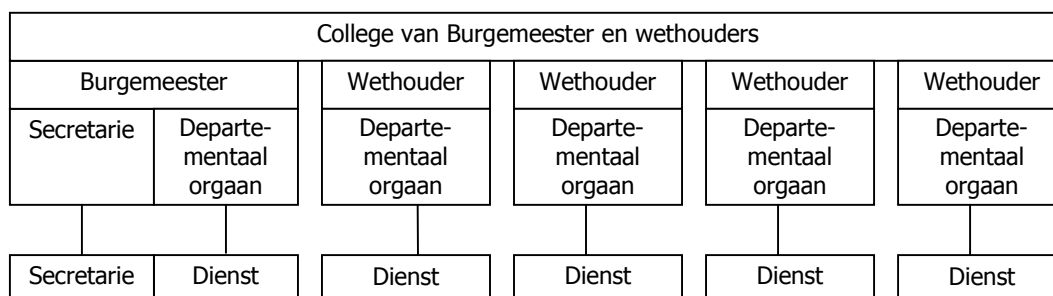
Figuur 2 Het secretariemodel

Naarmate de gemeentelijke organisatie groter wordt krijgt men binnen dit model problemen met de coördinatie. Coördinatie wordt bereikt door middel van hiërarchie, maar ook door het toenemende aantal taken, diensten, de complexiteit van de gemeentelijke problemen en het aantal gespecialiseerde ambtenaren voldoet dit coördinatiemodel niet meer. Ook de horizontale afstemming tussen afdelingen komen vaak niet of in onvoldoende mate tot stand.

Om in deze problemen te voorzien ging men, met voorop de grotere gemeenten die als eerste last kregen van deze coördinatieproblemen, op zoek naar alternatieven. In de verschillende praktijkmodellen, die ontstonden als antwoord op de problemen zijn er een tweetal overeenkomsten te vinden. Ten eerste vindt er een afslanking van de secretarie plaats. Alle uitvoerende taken en een groot aantal beleidsvoorbereidende taken worden overgeheveld naar de diensten. De secretarie behoudt dan alleen nog staffuncties. Ten tweede wordt het aantal diensten verminderd door ze samen te voegen tot grotere organisatie-eenheden. Deze grotere organisatie-eenheden worden ook wel sector genoemd: organisatorische eenheden die zijn gericht op maatschappelijke probleemvelden. Hieronder worden het departementaal model, het sectorenmodel, het concernmodel en het matrixmodel besproken.

Het departementaal model

In het departementaal model beschikt iedere wethouder over één of meer bestuursseenheden die in overeenstemming zijn met zijn portefeuille. Dat betekent dat de diensten en afdelingen rechtstreeks onder de individuele wethouder zijn gepositioneerd. De secretarie bestaat in feite niet meer als orgaan voor de beleidsvoorbereiding of coördinatie. Zij vervult nu de functie van secretariaat voor het college van burgemeester en wethouders. De beleidsvoorbereidende taken liggen op het terrein van de diensten.



Figuur 3 Het departementaal model



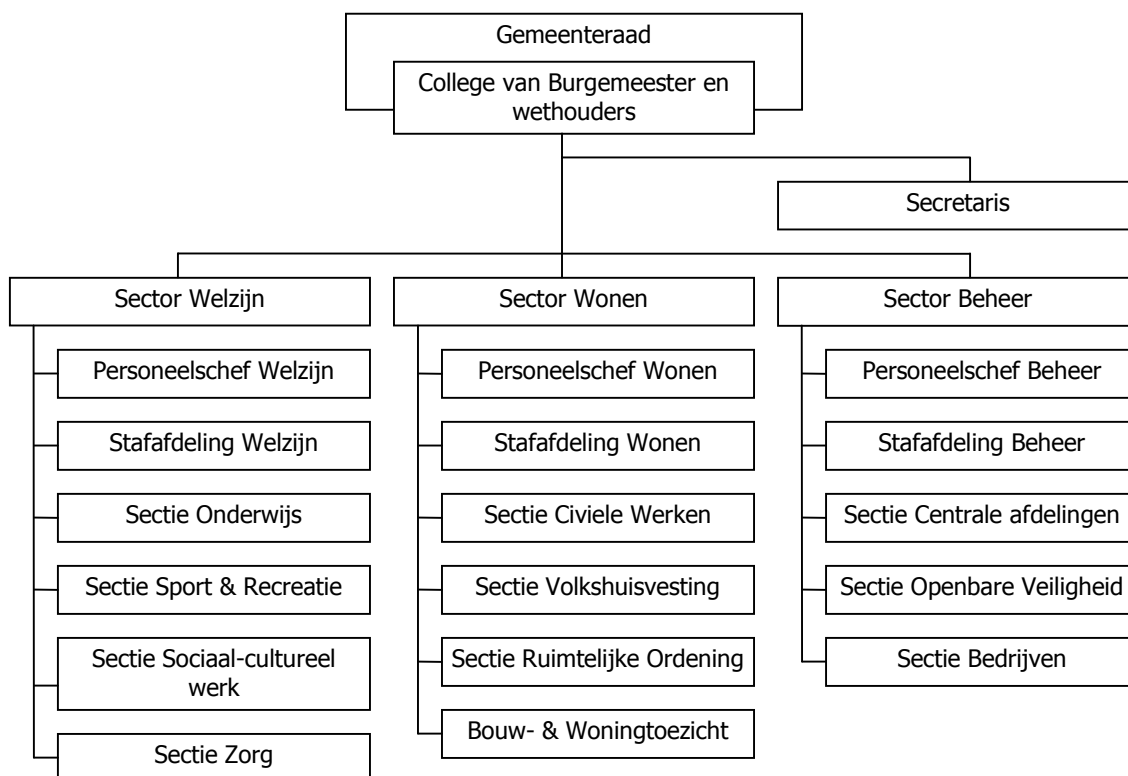
Voordelen van dit model boven het secretariemodel zijn dat het takenpakket van de secretarie verminderd wordt, er integratie van beleidsvoorbereiding en –uitvoering is en dat organisatie meer in overeenstemming is met het dagelijks functioneren van wethouders en diensten. Een probleem is dat de coördinatie tussen de diensten in de ambtelijke beleidsvoorbereiding moeilijk te realiseren is. Ambtelijke coördinatie zou wellicht vervuld kunnen worden door functionele afdelingen (bijvoorbeeld financiën, organisatie) en hoofden van dienst en wethouders.

Het sectorenmodel

In dit model worden de beleidsvoorbereiding en –uitvoering samengebracht in de sectoren. Dit zijn organisatorische eenheden die zijn gericht op maatschappelijke probleemvelden. In een dergelijke sector worden alle vroegere afdelingen en diensten die zich met een bepaald beleidsterrein bezighielden geïntegreerd tot een nieuwe afdeling. Hierdoor ontstaan een aantal hoofdafdelingen. De secretarie wordt afgeslankt en omgebouwd tot een orgaan ten behoeve van de beleidscoördinatie. De secretarie fungeert als het ware als bestuursdienst, een bestuurshulp. De afzonderlijke diensten kunnen meer dan eerst zelfstandig hun taak behartigen.

De middelenfuncties komen in dit model meestal terecht bij centrale stafafdelingen. Die stafafdelingen worden dan vaak weer gebundeld tot de sector Middelen. In latere versies van het model doet een managementteam zijn intrede. Deze is verantwoordelijk voor het tot stand komen van integrale beleidsadviezen.

Binnen het sectorenmodel zijn weer verschillende varianten te onderscheiden. Dat heeft te maken met de functie van de secretarie: is deze sterk afgeslankt en heeft ze het karakter van een bestuursdienst of heeft de secretarie nog enkele beleidsvoorbereidende en –uitvoerende taken behouden. Hieronder ziet u een voorbeeld van de Gemeente Leiden.



Figuur 4 Het sectorenmodel

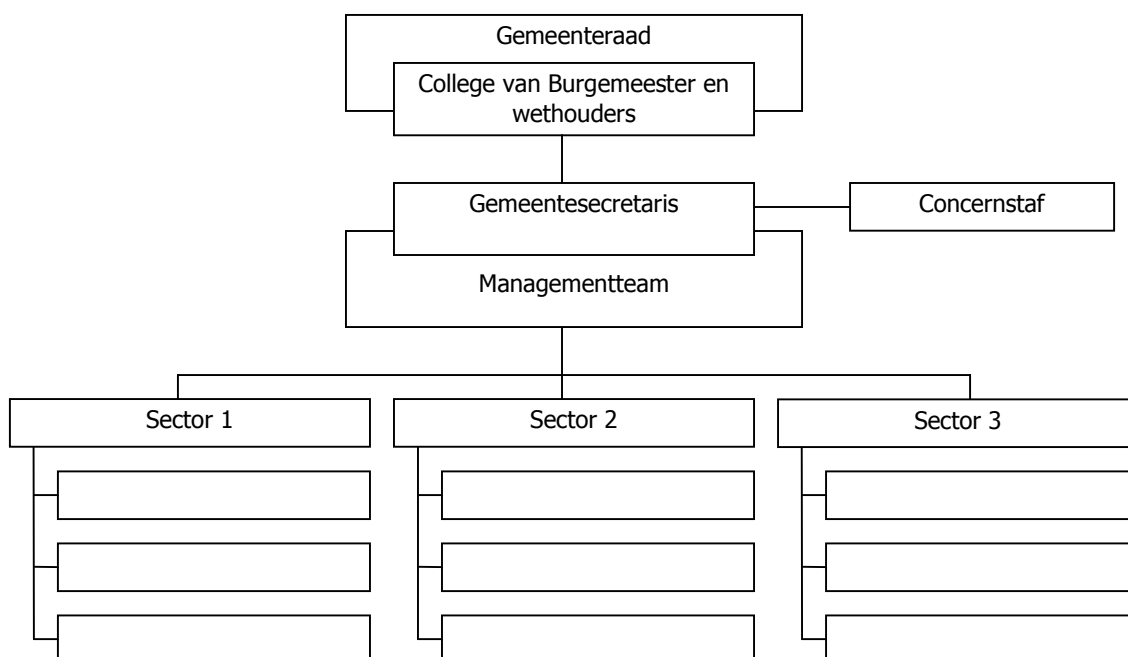


Het sectorenmodel biedt een aantal voordelen boven het secretariemodel. De gemeentesecretaris is in dit model geen hoogste ambtenaar die zich tussen bestuur en ambtelijk apparaat bevindt. Hij is belast met de coördinatie van de hoofdlijnen van het beleid en eventueel met de zorg voor de ondersteunende diensten. Het beleidsvormingsproces binnen de gemeente verloopt effectiever omdat alle beschikbare kennis binnen de beleidsvelden gebundeld is. De sectoren kunnen zelfstandig beleid voorbereiden.

Naarmate het sectorenmodel langer in gebruik is, doen zich hier ook problemen voor, met name ten aanzien van de verdeling van middelen en de horizontale integratie. De sectoren vertonen steeds meer autonoom gedrag: er vindt verkokering plaats. Er vindt veelal sterke concentratie plaats op de eigen taken, waarbij niet of nauwelijks beseft wordt dat er ook nog andere sectoren zijn. In het ergste geval ontstaat er concurrentie.

Het concernmodel

In vergelijking met het sectorenmodel is de opdeling van sectoren hetzelfde gebleven. Om het goed functioneren van de gemeente structureel in de organisatiestructuur te waarborgen, is er een concernstaf toegevoegd op centraal niveau waarin centrale staffuncties zijn opgenomen. Er wordt wel gestreefd om zoveel mogelijk staffuncties te decentraliseren naar de sectoren. Op concernniveau is een kleine staf die een beleidstoetsende en –bewakende rol heeft, maar vaak geen initiërende rol. Verder wordt de controllerfunctie geïntroduceerd op zowel concern- als sectorniveau. De concerncontroller wordt de spil in de informatievoorziening binnen de gehele gemeentelijke organisatie, is onafhankelijk en heeft geen beleidstaken. Hij bedient zowel het ambtelijk als het bestuurlijk apparaat. De sectorcontroller vervult dezelfde functie, maar hij rapporteert uitsluitend aan het sectorhoofd. De gemeentesecretaris neemt in dit model weer een centrale positie in. Hij is verantwoordelijk voor het vertalen van de besluitvorming van het college, dat integraal en op hoofdlijnen stuurt, voor het ambtelijk apparaat. Voorstellen voor het college vanuit het ambtelijk apparaat lopen ook via de gemeentesecretaris.



Figuur 5 Het concernmodel

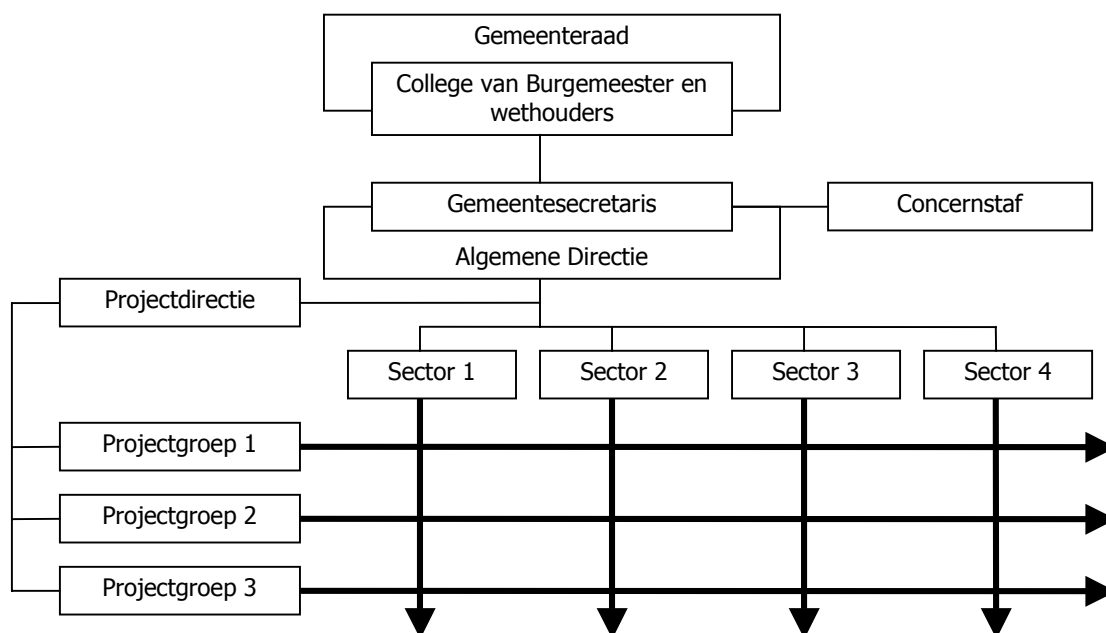


De sectorhoofden en de gemeentesecretaris vormen samen het managementteam. Het managementteam wordt wel het hart van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie genoemd. De sectorhoofden dragen integrale verantwoordelijkheid voor het management van de eigen sector. Zij zijn verantwoordelijk voor zowel de inhoud van de beleidsvoorbereiding en –uitvoer als de benodigde middelen. In een aantal gevallen sluiten ze daarvoor jaarlijks een managementcontract met het college af. De sectorhoofden leggen verantwoording af via gestandaardiseerde informatiesystemen aan het college die zowel op rechtmatigheid als doelmatigheid toetsen. Er is een integraal systeem van periodieke managementrapportages waarin de mate van detaillering wordt afgestemd op de verschillende hiërarchische en bestuurlijke niveaus. De besturing is meer gericht op de outputsturing waardoor de effectiviteit beter wordt getoetst.

Het matrixmodel

Veel problemen die zich voordoen zijn niet op te lossen in één sector. Voorbeelden zijn zaken als de verdere ontwikkeling van de binnenstad of veiligheid. Om tot coördinatie binnen complexe probleemgebieden te komen maakt men gebruik van projectgroepen. Naast de bestaande sectoren wordt een speciaal orgaan in het leven geroepen dat zich bezig houdt met een specifiek omschreven project. In de projectgroep zitten vertegenwoordigers van alle sectoren, die een bijdrage kunnen leveren aan het project. Zo'n project neemt maar een deel van de tijd van de medewerkers in beslag. Voor het overige doen de leden van de projectgroep hun normale werk.

De algemene directie bewaakt de eenheid van de gemeentelijke organisatie. Zij ziet ondermeer toe op de kwaliteit van de processen, op regionale samenhang van het beleid en op een goede communicatie met de stad. Verder heeft iedere sector een directeur. De projecten hebben een eigen directeur die integraal verantwoordelijk is voor de projecten. In wezen fungeren de sectordirecteuren als beheerders van een groep deskundigen. Afhankelijk van de zaken die lopen zijn de mensen aan diverse projecten toegewezen. Het resultaat is dat iedereen twee directe chefs heeft, een projectleider en een sectorleidinggevende.



Figuur 6 Het matrixmodel



2.4 Producten

Het gemeentebestuur heeft een zekere vrijheid in de keuze van welke taken ze wil aanpakken of niet. De overheid legt aan de gemeenten bepaalde taken op; dit is wettelijk zo geregeld. Daarnaast is er ook sprake van een open huishouding: gemeenten mogen zelf bepalen wat ze tot hun taak rekenen. Ten slotte is dat veld ook heel dynamisch: de complete taakinhoud wijzigt van jaar tot jaar.

Hieronder worden de meest voorkomende hoofdfuncties van de gemeenten genoemd met daaronder een kleine uitleg:

- **Algemeen bestuur**
College van B&W, raad en raadcommissies, gemeentesecretaris, burgerzaken
- **Economische zaken**
Bevorderen van lokale economie, belastingen
- **Onderwijs**
Huisvesting van het onderwijs, de leerplicht van jongeren, schoolbegeleiding
- **Cultuur, Sport en Recreatie**
Theaters, sportvelden, musea, zwembaden, recreatieterreinen, bibliotheken
- **Sociale zaken en werkgelegenheid**
Sociale Dienst
- **Openbare Orde en Veiligheid**
Dagelijkse surveillance en verkeersregeling
- **Milieu**
Milieuvergunningen, reiniging
- **Ruimtelijke ordening**
Bestemmingsplan, bouwvergunning, aanlegvergunning

Dit rapport onderzoekt alleen de functies, waarmee de burger direct contact heeft met de gemeente. De volgende functies worden onderzocht:

- Burgerzaken
- Belastingen
- Bouwen en Gebouwen
- Toezicht Openbare Ruimte
- Sociale Dienst

Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de frontoffice en de backoffice. De zichtbare werkprocessen van de publieke dienstverlener voor de klant vallen onder de noemer frontoffice. De onzichtbare werkprocessen en informatiesystemen die nodig zijn voor de afhandeling van een product worden met de kapstok backoffice aangeduid. Ergens in de afhandeling van een product wordt een 'knip' tussen de back- en frontoffice gemaakt: welke taken worden gedaan door medewerkers in de frontoffice en welke in de backoffice?



In dit rapport wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende producten:

- **Frontoffice Burgerzaken**
Deze balie behandelt de eenvoudige zaken zoals, paspoorten en rijbewijzen.
- **Backoffice Burgerzaken**
De backoffice ontfermt zich over de complexere zaken zoals, adoptie en overlijden.
- **Frontoffice Belastingen**
Vragen over een aanslag, bezwaarschriften innemen en informatie over belastingen worden bij de frontoffice afgehandeld.
- **Backoffice Belastingen**
Meer vakinhoudelijke zaken en bezwaarschriften worden afgehandeld bij de backoffice.
- **Frontoffice Bouwen en Gebouwen**
Bij de frontoffice wordt informatie over vergunningen en bestemmingsplannen gegeven en de afgifte van vergunningen worden hier verzorgd.
- **Backoffice Bouwen en Gebouwen**
De backoffice ontfermt zich over de aanvragen van de vergunningen en geeft wel of geen toestemming voor de vergunning. Verdere behandelt het complexere zaken over Bouwen en Gebouwen. De frontoffice en backoffice Bouwen en Gebouwen verzorgen de vergunningverlening.
- **Toezicht Bouwen en Gebouwen**
Als de vergunning verleend is, moet gecontroleerd worden op de naleving ervan. Dat is een taak van Toezicht Bouwen en Gebouwen.
- **Vergunningen Toezicht Openbare Ruimte (TOR)**
Informatie en de afgifte van parkeervergunningen vindt plaats bij vergunningen TOR.
- **Toezicht TOR**
De handhaving van het parkeerbeleid en de toezicht van de openbare ruimte wordt uitgevoerd door de Stadswachten of parkeerwachters. Dit valt onder het kopje Toezicht TOR.
- **Sociale Dienst**
Onder de sociale dienst valt de bijstand, schuldhulpverlening, vangnetregeling huursubsidie, enz.



3. Praktijk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek weergegeven. Elke gemeente wordt per paragraaf behandeld, hierin staat algemene informatie over de gemeente, de missie, de structuur en de producten. Bij de structuur worden alle sectoren of diensten weergegeven in een organigram. Bij de producten wordt het gedeeltelijk weergegeven. Verder worden bij de producten alleen deze producten besproken:

- Frontoffice Burgerzaken
- Backoffice Burgerzaken
- Frontoffice Belastingen
- Backoffice Belastingen
- Frontoffice Bouwen
- Backoffice Bouwen
- Toezicht Bouwen
- Vergunningen TOR
- Toezicht TOR
- Sociale Dienst

De volgende gemeenten worden besproken:

- Alphen aan de Rijn (paragraaf 3.2)
- Apeldoorn (3.3)
- Dordrecht (3.4)
- Ede (3.5)
- Oss (3.6)
- Zaanstad (3.7)
- Zoetermeer (3.8)



3.2 Alphen aan de Rijn

Algemene informatie

Aantal inwoners : 70.706
Oppervlakte : 5.513 ha
Provincie : Zuid Holland

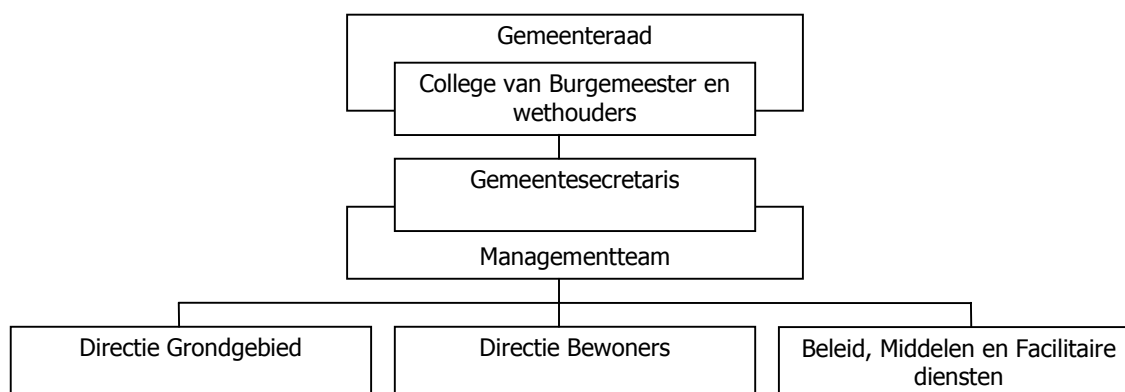


Missie

De gemeente Alphen aan de Rijn heeft een aantal waarden geformuleerd, die zij belangrijk vindt bij de dienstverlening. 'Afspraak is afspraak', doen wat beloofd is, transparant communiceren zijn waarden, die als missie gezien kunnen worden.

Structuur

De gemeente Alphen aan de Rijn kent een concernmodel met drie directies: Grondgebied, Bewoners en Beleid, Middelen en Facilitaire diensten. De eerste twee directies zijn de leidende directies binnen de organisatie, het overgrote deel van de primaire processen vindt hier plaats. De derde directie, Facilitaire diensten, ondersteunt de andere twee directies.



Figuur 7 Het organigram van de gemeente Alphen aan de Rijn

Producten

De gemeente Alphen aan de Rijn maakt een onderscheid tussen de infobalie, de frontoffice en backoffice. De infobalie bestaat uit de receptie en de telefooncentrale en heeft een informatiefunctie en een doorverwijsfunctie. Ook via internet probeert men zoveel mogelijk informatie te geven aan de burger.

De frontoffice en backoffice Burgerzaken zijn samengevoegd, omdat de gemeente Alphen aan de Rijn geen toegevoegde waarde ziet voor deze splitsing; de backoffice-functie is gering. Er zijn een aantal taken van het backofficewerk verplaatst naar de frontoffice, zodat de backoffice specifiekere taken kan uitvoeren.

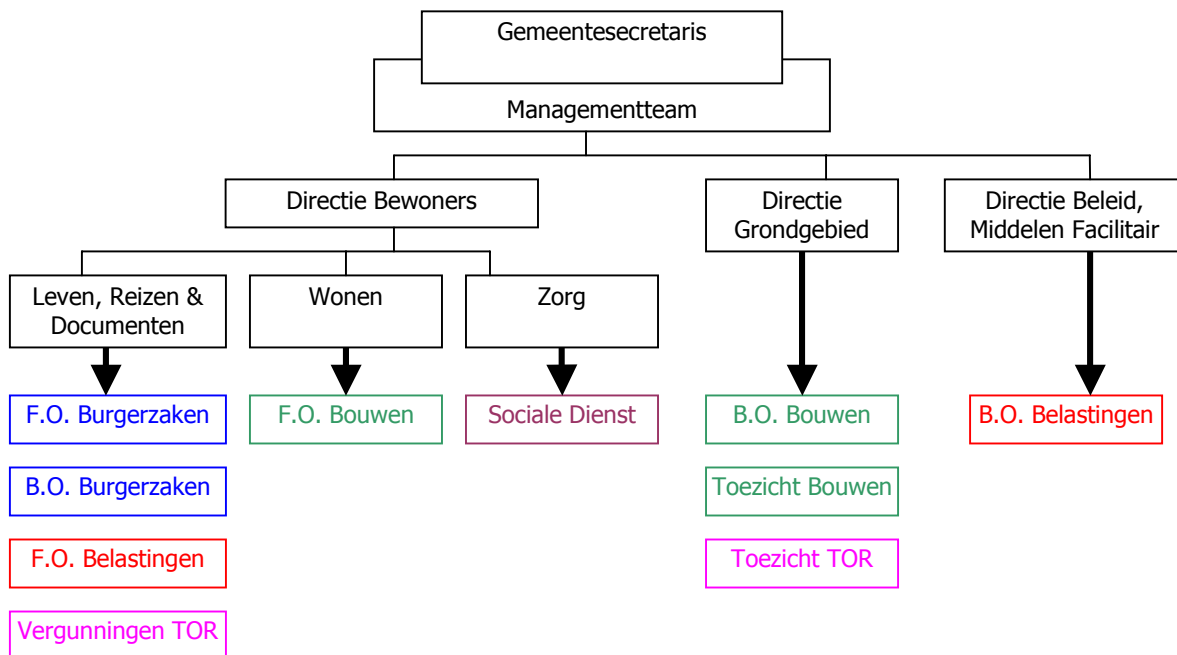
De algemene en eenvoudige vragen over Belastingen worden afgehandeld bij de frontoffice. De specifiekere en vakinhoudelijke vragen worden doorgestuurd naar de backoffice Belastingen.

Ook bij Bouwen zijn de eenvoudige zaken voor de frontoffice en de moeilijkere gevallen voor de backoffice.



De parkeervergunningen worden verstrekt bij de dienst Publiekszaken. De afdeling Publiekszaken wil geen handhaving- en toezichttaak onder zich hebben; de afdeling moet zich concentreren op de dienstverlening. Om die reden is Toezicht TOR en Toezicht Bouwen geplaatst onder directie Grondgebied.

De Sociale Dienst is een complexere dienst, maar bevindt zich wel binnen de dienst Publiekszaken. Vooral omdat het een dienstverlenend karakter heeft.



Figuur 8 De producten van de gemeente Alphen aan de Rijn gerangschikt in de structuur



3.3 Apeldoorn

Algemene informatie

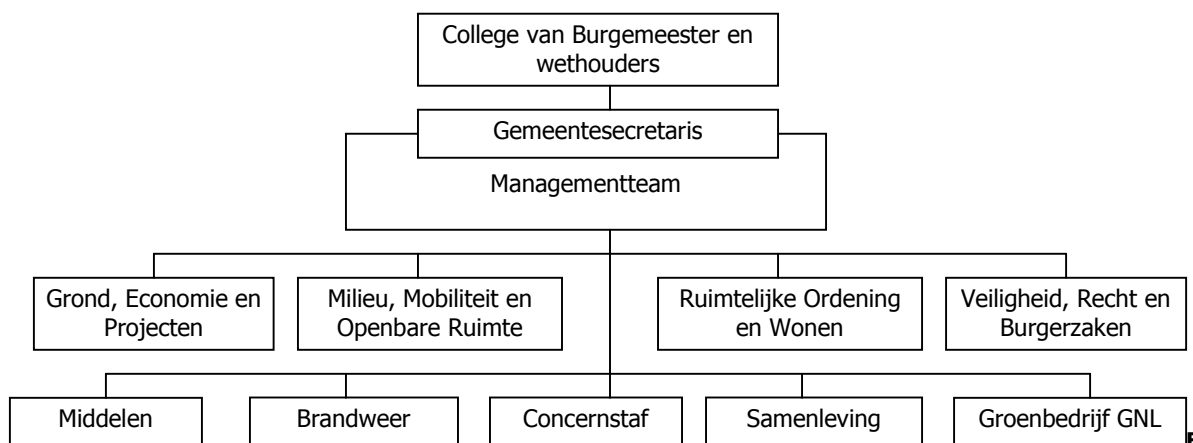
Inwoners : 155.740
Oppervlakte : 341 km²
Provincie : Gelderland



Missie

De gemeente Apeldoorn heeft een viertal thema's benoemd: slagvaardig handelen, netwerken, vraaggericht zijn en transparant. Deze thema's kunnen worden gezien als een missie. De vraag is of de medewerkers deze thema's na een paar maanden onthouden hebben.

Structuur



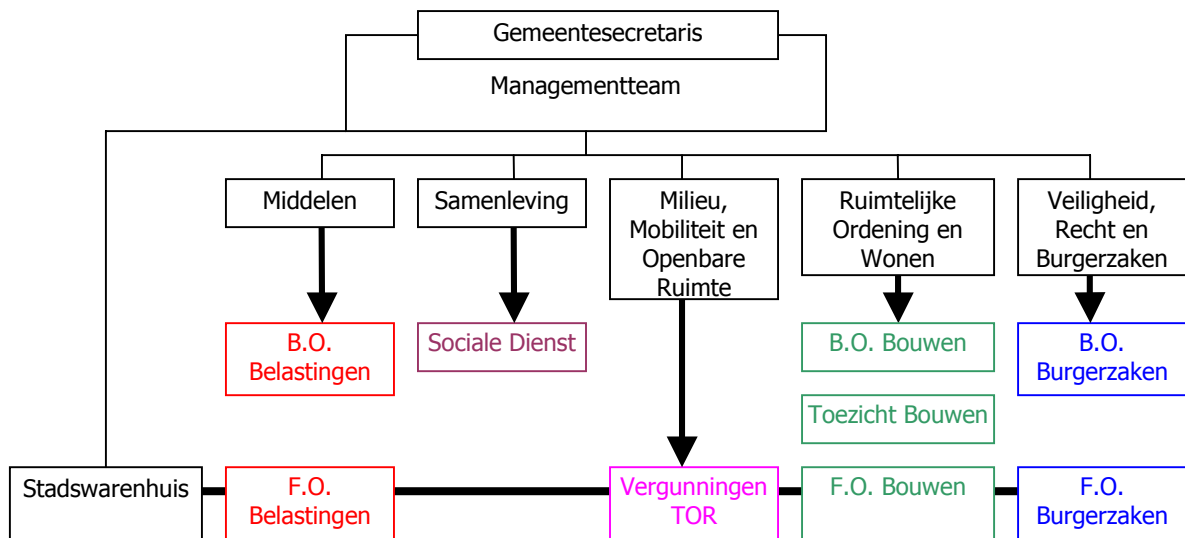
figuur 9 Het organigram van de gemeente Apeldoorn

De gemeente Apeldoorn heeft een dienstenmodel. Het dienstenmodel is een type concernmodel, waar geen sprake is van een verdeling van de afdelingen in verschillende diensten, maar de organisatie is opgedeeld in een acht à tien afdelingen die rechtstreeks worden aangestuurd vanuit het directieteam.

De Concernstaf heeft als primaire taak het gemeentebestuur, de gemeentesecretaris en het management te ondersteunen bij de besturing van de organisatie als geheel. De dienst Middelen is vooral faciliterend aan het functioneren van andere diensten. De kwaliteit van de openbare ruimte, zowel in fysieke als in functionele zin wordt tot de dienst Milieu, Mobiliteit en het beheer van Openbare Ruimte gerekend. De dienst Ruimtelijke Ordening en Wonen houdt zich bezig met de bestemmingsplannen en stedenbouwkundige plannen maar ook met vergunningen en regelgeving. De dienst Samenleving houdt zich bezig met het onderwijs, de zorg en werk en inkomen. De uitvoering van grote bouw- en ontwikkelingsprojecten valt onder de dienst Grond, Economie en Projecten. De dienst Veiligheid, Recht en Burgerzaken staat voor realisering van een optimaal klantgerichte en professionele organisatie en werkwijze, waarbij duidelijk, zorgvuldigheid, snelheid en service voorop staat. Het groenbedrijf GNL verzorgt de bosrijke omgeving van Apeldoorn. De Brandweer spreekt voor zich.



Producten



Figuur 10 De producten van de gemeente Apeldoorn gerangschikt in de structuur

De gemeente Apeldoorn beschikt over een Stadswareshuis; alle frontoffices van alle disciplines zijn hier onder gebracht. De medewerkers zijn opgeleid voor zowel frontofficewerk als backofficewerk.

De Burgerzaken is gevestigd bij Veiligheid en Recht. De voornaamste reden was dat de vroegere directeur Burgerzaken na de reorganisatie deze dienst overnam.

De Belastingen is onder gebracht bij de dienst Middelen vanwege de koppeling tussen financiën en Belastingen.

Het product Bouwen valt in zijn geheel onder de dienst Ruimtelijke Ordening en Wonen, omdat er deskundigheid gevraagd wordt van de medewerkers. De vergunningverlening en het toezicht zijn duidelijk gescheiden van elkaar, omdat het andere functies betreft.

Toezicht TOR is onder gebracht bij de politie, omdat niemand zich verantwoordelijk voelde voor deze groep.

De Sociale Dienst heeft een aparte afdeling binnen de dienst Samenleving, omdat dit complexere zaken betreft en het vergt andere competenties van de medewerkers.



3.4 Dordrecht

Algemene informatie

Aantal inwoners : 120.043
Oppervlakte : 8.058 ha
Provincie : Zuid Holland



Missie

Deze missie stond op het internet:

Dordrecht is een springlevende oude stad aan het water. Een stad waar de spanning tussen historie en vernieuwing tot mooie dingen leidt. Een gastvrije stad die er aan de buitenkant uitgesproken goed uitziet en waar elke Dordtenaar telt.

Dat is de stad die wij steeds voor ogen houden. Bij de regels die we bedenken. Bij de plannen die we maken en uitvoeren. Bij de beslissingen die we aan het gemeentebestuur voorleggen. Bij de dienstverlening die we organiseren. Betrouwbaarheid, overleg en openheid, dat vinden we belangrijk.

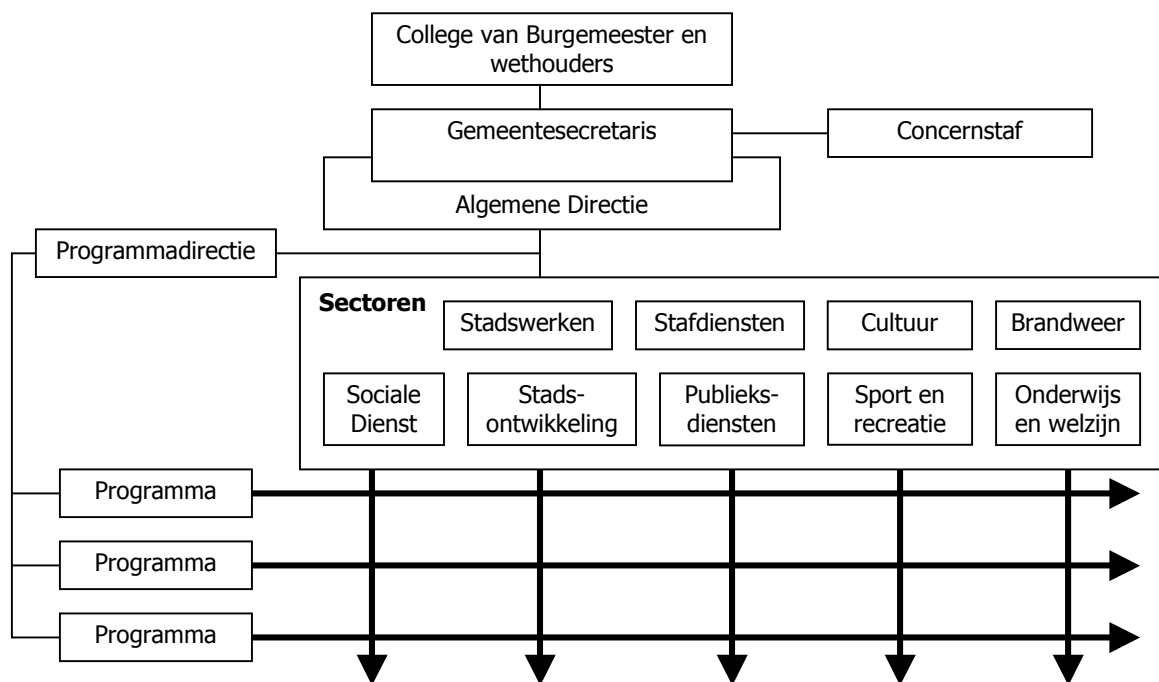
Zoals we met de stad en de inwoners van de stad omgaan, precies zo gaan we om met onze eigen organisatie en met elkaar. Daarbij geloven wij in initiatief nemen, in zelf het goede voorbeeld geven. Kras gedrag is ons visitekaartje. En KRAS staat voor kiezen, resultaat boeken, afspraken nakomen en samenwerken.

Verder richt de sector Publieksdiensten van de gemeente Dordrecht zich op klantgericht werken. Dit uit zich in transparant communiceren, klantvriendelijk en correct handelen.

Structuur

Het organigram van de gemeente Dordrecht is een matrixmodel. Hieronder wordt een kleine uitleg gegeven van alle sectoren.

De algemene directie bewaakt de eenheid van de organisatie. Zij ziet onder meer toe op de kwaliteit van de processen, op regionale samenhang in het beleid en op een goede communicatie met de stad. De concernstaf is verantwoordelijk voor de regie, coördinatie en ontwikkeling van strategische vraagstukken op het gebied van concernbeleid, middelen en organisatie, alsmede de planning- en controlcyclus in de meest brede zin van het woord. De stafdiensten voor de gehele organisatie zijn centraal georganiseerd. Het gaat om ICT, personeelszaken, juridische zaken en de facilitaire dienstverlening. De brandweer spreekt voor zich. Sport en recreatie bevordert de sportieve activiteiten in Dordrecht. het werk van Stadswerken bestaat uit: de aanleg en onderhoud van wegen, groen, sloten en vijvers, de straatverlichting, speelvoorzieningen. De sector Onderwijs en Welzijn bevordert de deelname van inwoners aan het maatschappelijke leven en zorgt voor samenhang in het voorzieningenaanbod. De sociale dienst begeleidt mensen met een uitkering naar werk en verleent bijstand aan Dordtenaren die geen of een zeer laag inkomen hebben. Een aantal musea en de schouwburg vallen onder de sector Cultuur. Burgerzaken, Belastingen, Openbare Orde en Veiligheid, Bouwen en Wonen en Toezicht vallen samen onder de Publieksdiensten. De sector Stadsontwikkeling buigt zich over de vragen; Welke grond en gebouwen verwerft de gemeente? Hoe ontwikkelt zich de stad en haar regio?

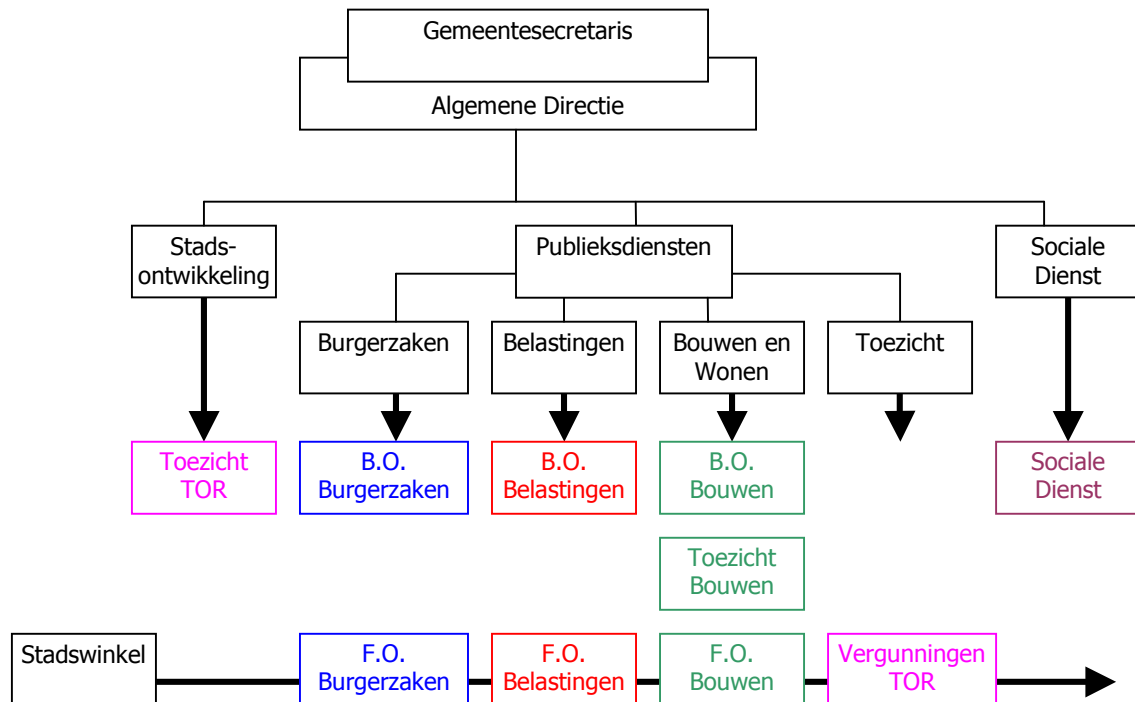


Figuur 11 Het organigram van de gemeente Dordrecht

De hoofdprioriteiten van de gemeenteraad zijn ondergebracht in programma's. De verdere ontwikkeling van de binnenstad, veiligheid, de regionale ontwikkeling, wijkbeheer: deze zaken lopen door alle sectoren heen en vereisen een voortdurende aandacht van het stadsbestuur.



Producten



Figuur 12 De producten van de gemeente Dordrecht gerangschikt in de structuur

De Stadswinkel behandelt alle directe contacten met de burger. De frontoffices van alle producten zijn ondergebracht bij de Stadswinkel. Ook de vergunningverlening voor TOR valt hier onder. De medewerkers zijn opgeleid om zowel frontoffice- als backofficewerk te verrichten, omdat de medewerkers meer vakkennis bezitten kan de klant beter voorgelicht worden. De backoffices van alle producten behandelen meer de vakinhoudelijke zaken.

Er is een duidelijke scheiding tussen de vergunningverlening en het toezicht voor zowel Bouwen als TOR, vanwege het feit dat het verschillende functies betreft.

De Sociale Dienst is een aparte tak vanwege de specifieke kennis en vakinhoud. Ook vanwege de nieuwe Wet Werk en Inkomen.



3.5 Ede

Algemene organisatie

Aantal inwoners : 101.574
Provincie : Gelderland

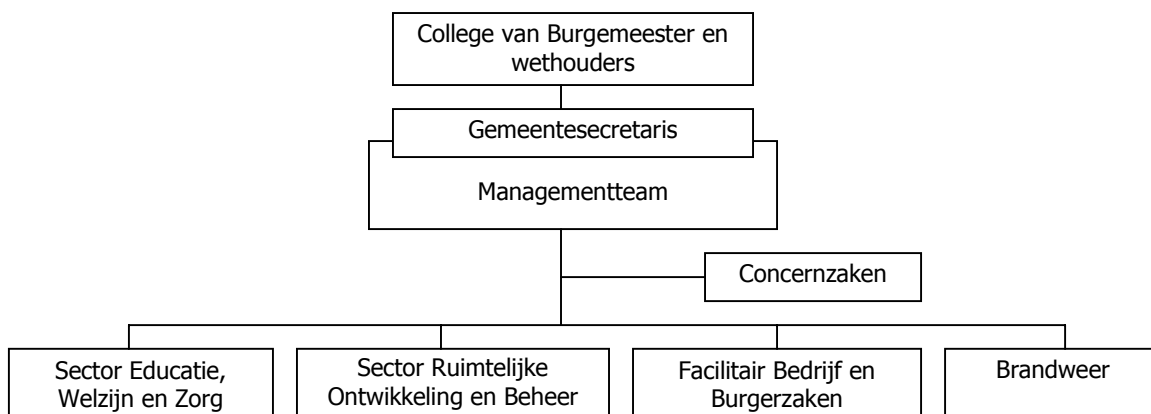


Missie

De missie van de gemeente Ede bestaat voornamelijk uit klantgericht werken. Dus de burger niet van het kastje naar de muur sturen; de een-loket gedachte. Verder zijn 'afpraak is afspraak' en correct handelen belangrijke onderwerpen. Gemeentebreed is dit bekend bij de medewerkers.

Structuur

Bij de gemeente Ede is er sprake van sectorenmodel. De sector Educatie, Welzijn en Zorg houdt zich bezig met het onderwijs, sport en recreatie en de sociale dienst. De kredietbank valt ook onder deze sector. De grondzaken, beheer, stedelijke ontwikkeling, vergunningen en handhaving en het projectenbureau vallen onder de sector Ruimtelijke Ontwikkeling. De sector Facilitair Bedrijf en Burgerzaken houdt zich bezig met de burgerlijke stand en belastingen en alle facilitaire diensten zoals ICT, kantoorgebouwen en de documentaire informatievoorziening. Onder de sector Concernzaken vallen alle ondersteunende diensten, zoals P&O, financiën, juridische zaken en communicatie.



Figuur 13 Het organigram van de gemeente Ede



Producten

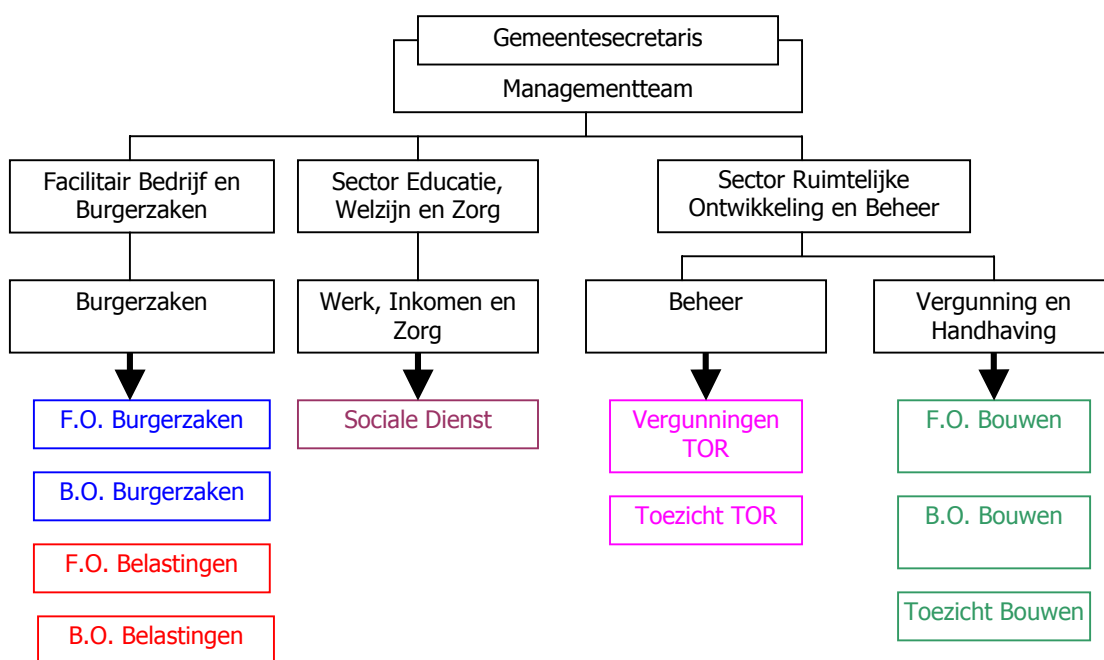
Bij de gemeente Ede is de publieksbalie verdeeld over vier locaties, waardoor de producten verdeeld zijn over het organigram. De verdeling is het gevolg van de verspreiding van de fysieke locaties.

De Burgerzaken en Belastingen bevinden zich in dezelfde locatie, maar de medewerkers zijn gespecialiseerd in één discipline. De medewerkers worden opgeleid om zowel frontofficewerk als backofficewerk te kunnen verrichten, zodat er wederzijds begrip is voor elkaars werkzaamheden.

De frontoffice, de backoffice en toezicht Bouwen bevinden zich op één locatie. Hier worden de medewerkers ook opgeleid voor zowel frontofficewerk als backofficewerk. Er is een duidelijke scheiding tussen vergunningverlening en toezicht, de ene discipline vraagt andere competenties dan de andere discipline. Ook uit het oogpunt van scheiden van functies is het ook verstandig om te splitsen.

De vergunningverlening en Toezicht TOR bevinden zich eveneens op één locatie. Ook hier is er een duidelijke scheiding tussen de vergunningverlening en toezicht.

De Sociale Dienst is de laatste locatie en bevindt zich onder de sector Educatie, Welzijn en Zorg vanwege het specialisme van de werkzaamheden en omdat er geen link is met de vakinhoud van de andere producten.



Figuur 14 De producten van de gemeente Ede gerangschikt in de structuur



3.6 Oss

Algemene informatie

Aantal inwoners : 65.734
Provincie : Noord Brabant

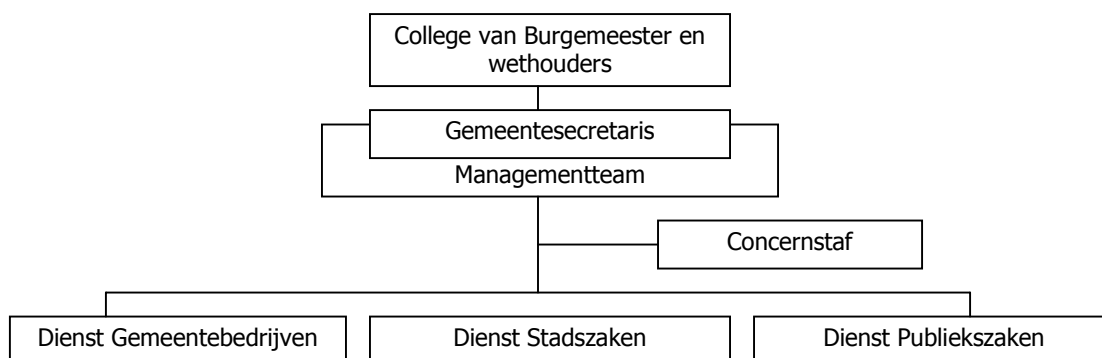


Missie

De missie van de gemeente Oss is vooral klantgericht werken. Dit uit zich in klantvriendelijkheid, de klant voorop, correct handelen en de wachttijden verkorten.

Structuur

De gemeente Oss maakt gebruik van een concernmodel, waarbij de concernstaf alle ondersteunende diensten verzorgt, zoals ICT, P&O, Financiën. Onder de dienst Gemeentebedrijven vallen onder andere de reiniging en de plantsoenendienst. De dienst Stadsbeleid vormt het beleid van de gemeente Oss. De dienst Publiekszaken handelt alle directe contacten met de burger af.



Figuur 15 Het organigram van de gemeente Oss



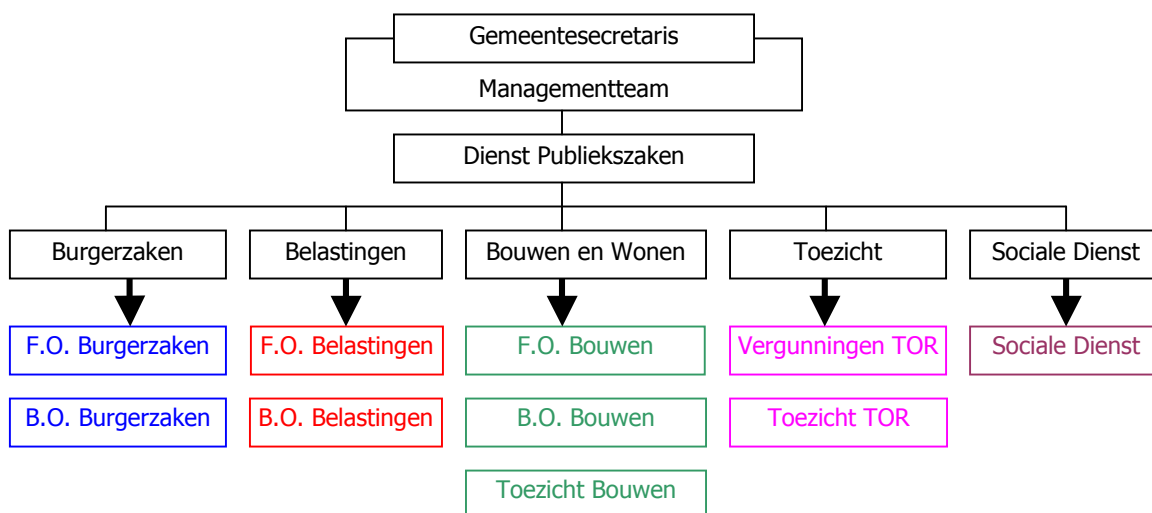
Producten

Bij de gemeente Oss vallen alle publiekscontacten onder de dienst Publiekszaken. Alle disciplines zijn aanwezig in één gebouw, behalve de Sociale Dienst.

De medewerkers van de Burgerzaken doen werkzaamheden voor zowel de frontoffice als de backoffice. Zij zijn niet inzetbaar bij andere disciplines. Dit geldt ook voor Belastingen en Bouwen. Het zorgt voor meer coördinatie tussen de frontoffice en backoffice, men weet wat zowel aan de voorkant als de achterkant gebeurt.

Ook hier is een duidelijke scheiding tussen de vergunningverlening en het toezicht van beide producten. Dit is altijd zo geweest en daarin hoeft geen verandering plaats te vinden.

De Sociale Dienst valt wel onder afdeling Publiekszaken, omdat het een direct contact met de burger betreft. Maar dit product bevindt zich niet bij de frontofficebalies, omdat er vakkennis en andere vaardigheden van de medewerkers vereist zijn.



Figuur 16 De producten van de gemeente Oss gerangschikt in de structuur



3.6 Zaanstad

Algemene informatie

Aantal inwoners : 135.621
Provincie : Noord Holland

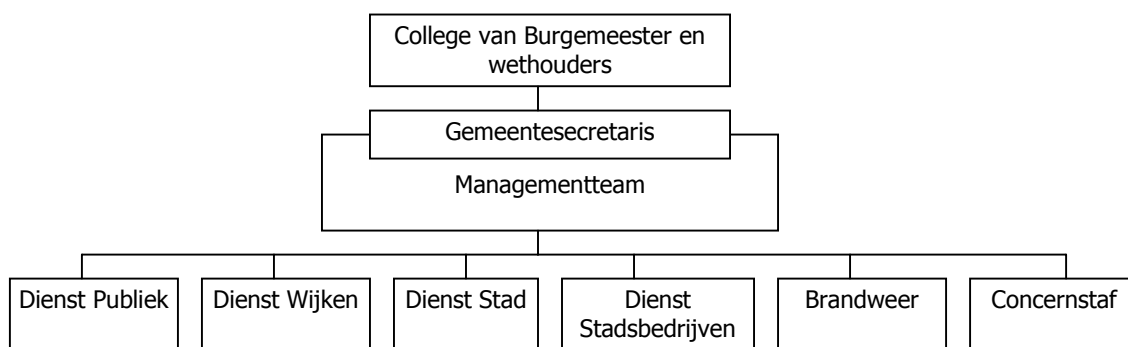


Missie

De missie van de dienst Publiekszaken is een adequate dienstverlening. Dat wordt ondersteund door zorgvuldig, vriendelijk en op tijd. Deze termen zijn bekend bij de hele dienst en worden gedragen door het personeel.

Structuur

De organisatie structuur van de gemeente Zaanstad is een concernmodel. Alleen is de concernstaf ook benoemd tot een aparte dienst. Het managementteam bestaat uit de gemeentesecretaris en de directeuren van de diverse diensten. De dienst Publiek bevat alle één op één contacten tussen burgers, bedrijven en gemeenten en alle vergunningverleningen alsmede de individuele uitkeringen. De dienst Wijken richt zich vooral op de –wijkgewijze– kwaliteitsontwikkeling van de woon- en leefomgeving. De dienst Stad vervult de rol van strategisch speler voor de gehele gemeente. Voor het op zakelijke basis leveren van in- en externe producten, diensten en menskracht is er de dienst Stadsbedrijven. De dienst Concernstaf richt zich, gezamenlijk met de diensten, tot het bereiken van één gemeente, één concern, één bedrijf, één smoel, één werkgever.



Figuur 17 Het organigram van de gemeente Zaanstad

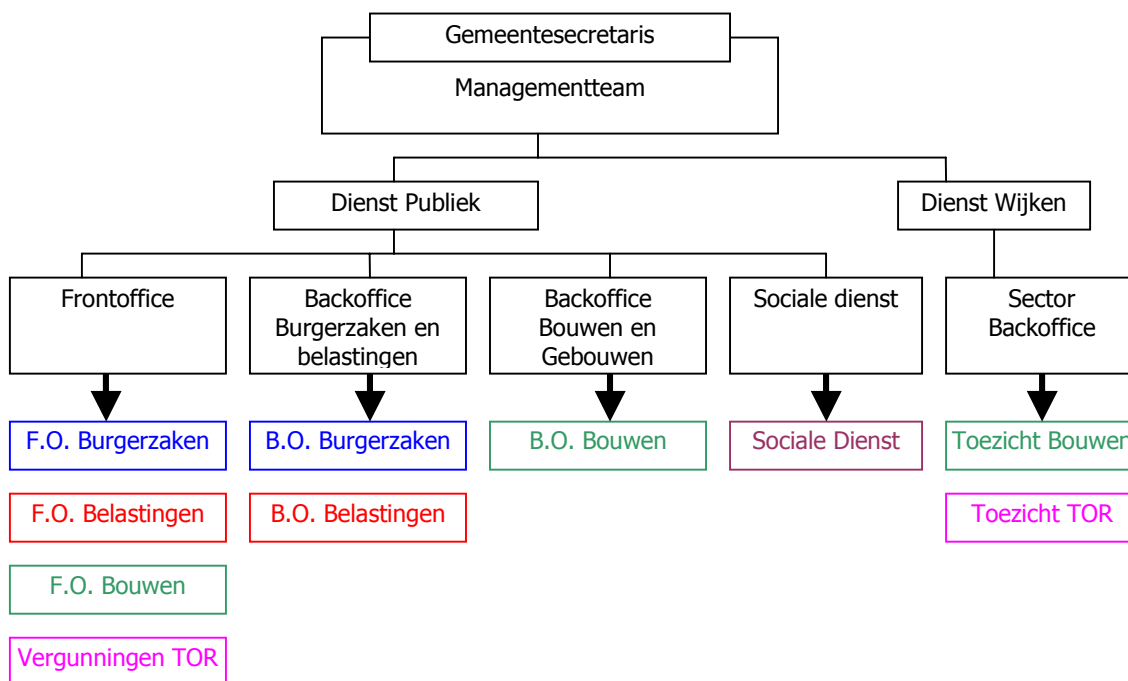


Producten

Bij de gemeente Zaanstad is er een duidelijke knip tussen de frontoffice en de backoffice. Deze knip wordt gebruikt bij Burgerzaken, Belastingen en Bouwen. De eerste reden is dat het frontoffice-werk, het contact met de burger, andere vaardigheden en competenties vraagt van de medewerkers. Ten tweede moet het backoffice-werk zoveel mogelijk ongestoord door kunnen gaan. De baliemedewerkers van Burgerzaken en Belastingen worden opgeleid om de burger te helpen voor beide producten. Deze samenvoeging is gevormd omdat over het algemeen er bij Belastingen meer backoffice-werk dan frontoffice-werk is en omgekeerd bij de Burgerzaken.

De medewerkers van Bouwen zijn alleen opgeleid voor dit product, hetzelfde geldt voor de vergunningverlening voor parkeren. De gemeente Zaanstad heeft de vergunningverlening en handhaving gesplitst, de vergunningverlening vindt plaats bij de balie Bouwen en het Toezicht is onder gebracht bij de dienst Wijken. De commissie Oosting, die de vuurwerkramp in Enschede onderzocht, heeft als aanbeveling om de handhaving en de vergunningverlening gescheiden te houden. De gemeente Zaanstad heeft dit opgevolgd.

De Sociale Dienst heeft een aparte frontoffice, omdat het specifieke onderwerpen zijn en de doelgroep privacy wil.



Figuur 18 De producten van de gemeente Zaanstad gerangschikt in de structuur



3.7 Zoetermeer

Algemene informatie

Aantal inwoners : 112.594
Oppervlakte : 3.560 ha
Provincie : Zuid Holland



Missie

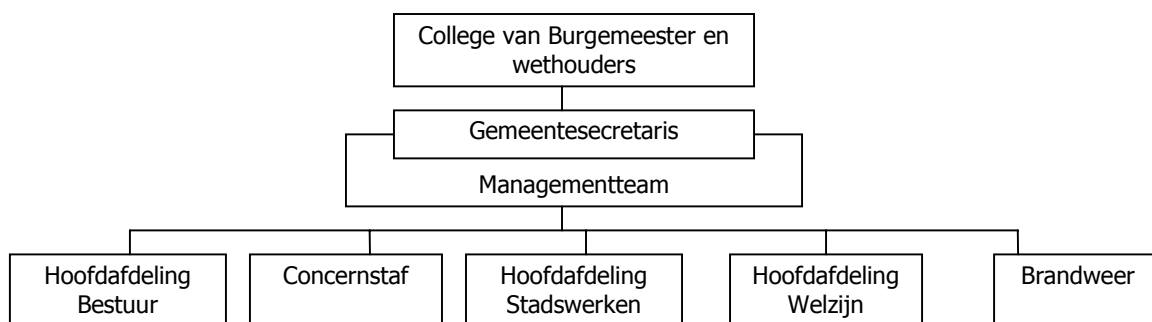
De volgende missie is op internet weergegeven: De gemeente Zoetermeer streeft er naar optimaal leefklimaat voor burgers, bedrijven en organisaties, nu en in de toekomst. Zij spant zich in het optimale te bereiken met de haar ter beschikking staande middelen, met verantwoordelijkheid en betrokkenheid als uitgangspunten. Zij beoogt een waardevolle plaats op de kaart van Nederland in te nemen.

Een ander belangrijk onderwerp bij de gemeente Zoetermeer is om de afstand tussen bestuur en burger te verkleinen en te verbeteren.

Voor de dienst Publiekszaken zijn de termen klantgericht en klantvriendelijk belangrijk. Klantgericht uit zich in het tegemoet komen van de wensen en verwachtingen van de burger, dus de burger niet van het kastje naar de muur sturen. Klantvriendelijk uit zich in het klaar staan voor de burger.

Structuur

Bij de gemeente Zoetermeer is er sprake van een concernmodel. Opnieuw is ervoor gekozen om van de concernstaf een aparte sector te vormen. Onder de hoofdafdeling Bestuur vallen de juridische aangelegenheden, facilitair bedrijf, publiekszaken, belastingen en de financiële administratie. De Concernstaf bestaat uit planning en control, personeel en organisatie en communicatie. De grootste afdeling is Stadswerken hier bevinden zich: ruimtelijke ontwikkeling, milieu, bouw en wonen, wijkcoördinatie, reiniging en economische zaken. De hoofdafdeling Welzijn bestaat uit de Sociale zaken en vrijetijdsvoorzieningen. De brandweer vormt een eigen sector binnen de gemeente Zoetermeer.



Figuur 19 Het organigram van de gemeente Zoetermeer



Producten

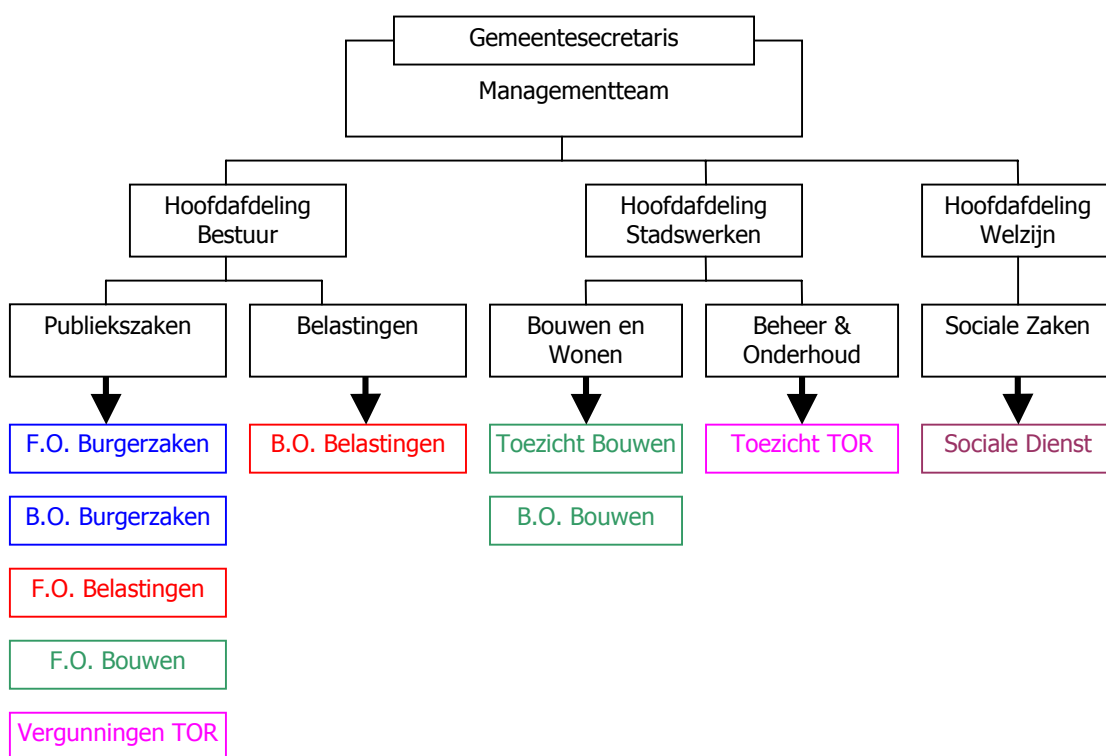
De gedachte bij de afdeling Publiekszaken is dat de burger direct een product afneemt.

Bij de afdeling Publiekszaken bestaat er een splitsing in algemene dienstverlening, voorbereidende dienstverlening en specifieke dienstverlening. De algemene dienstverlening beantwoordt de meest voorkomende vragen, hier zijn de medewerkers breed opgeleid maar niet diep; dit zijn de telefonisten en receptionisten. De voorbereidende dienstverlening oftewel de frontoffice behandelt alle zaken omtrent Burgerzaken, Bouwen, Belastingen en Vergunningen TOR. De complexere gevallen van deze producten worden behandeld door de specifieke dienstverlening.

De backoffice van Belastingen en Bouwen zijn apart opgenomen in het organigram; de reden hiervan is dat vakspecialisme van beide disciplines noodzakelijk gevonden wordt.

Het toezicht TOR bevindt zich onder de hoofdafdeling Stadswerken, omdat het volgens de gemeente Zoetermeer geen direct contact met de burger betreft.

De Sociale Dienst valt onder de hoofdafdeling Welzijn, omdat de burger niet direct een product afneemt. Men komt daarheen met een ander doel.



Figuur 20 De producten van de gemeente Zoetermeer gerangschikt in de structuur



4. Conclusie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen van de probleemstelling beantwoord. In paragraaf 4.2 wordt de eerste subprobleemstelling behandeld: Hoe vertalen gemeenten hun missie in hun structuur? Het antwoord op de tweede subprobleemstelling wordt beantwoord in paragraaf 4.3. De vraag 'waarom worden de producten op die manier gerangschikt in de structuur?' wordt besproken in paragraaf 4.4. Tot slot komt de probleemstelling aan bod in paragraaf 4.5. Hier wordt het antwoord gegeven van het onderzoek.

4.2 Subprobleemstelling 1

Hoe vertalen gemeenten hun missie in hun structuur?

Bij alle gemeenten komt de missie neer op klantgericht werken. De meeste gemeenten volgen de principes van het programmabureau OverheidsLoket2000. De competenties van de medewerker wordt gezien als de belangrijkste factor; de burger heeft direct contact met de medewerker en deze laat een indruk achter bij de burger. Dus klantvriendelijk en een pro-actieve houding zijn belangrijke kenmerken van een goede medewerker.

Verder is communicatie belangrijk, zowel intern als extern. Intern om de producten snel en efficiënt af te handelen en extern om de burger te informeren over levertijden en voorwaarden van een product.

Een beperking is de invloed van de overheid en de verwachtingen van de burger. De overheid kan de regelgeving veranderen en dat kan ten kosten gaan van de dienstverlening. Verder zijn de verwachtingen van de burger hoog gespannen; kan je de burger wel tevreden krijgen?

Ook gebruiken verschillende gemeenten allerlei instrumenten om de dienstverlening beter te laten verlopen. Bijvoorbeeld worden er kwaliteitshandvesten gebruikt, verschillende distributiekkanalen (fysieke balie, telefonisch, Internet, schriftelijk) worden aangesproken, de openingstijden worden verruimd, wachttijden worden verkort door middel van snelbalies, er kunnen afspraken gemaakt worden voor bepaalde producten. Zo probeert elke gemeente klantgericht te werken.

Op de gestelde vraag of een missie binnen de organisatie geldt als uitgangspunt voor veranderingen en het dagelijks handelen van het apparaat blijkt dat alle gemeenten een missie hebben opgesteld dat als leidraad dient te dienen voor de organisatie. Maar vervolgens blijkt dat niet alle gemeenten deze missie ook daadwerkelijk wordt gebruikt als uitgangspunt, de kans is aanwezig dat de medewerker de missie na een paar maanden vergeten is.



Vier van de zeven gemeenten, Alphen aan de Rijn, Oss, Zaanstad en Zoetermeer hebben hun missie vertaald door middel van een dienst Publiekszaken. Dus één locatie waar alle producten kunnen worden afgehaald of informatie kan worden opgevraagd.

De gemeenten Apeldoorn en Dordrecht hebben een Stadswarenhuis of Stadswinkel, waar alle producten kunnen worden afgehaald. Alleen dit Stadswarenhuis is niet zichtbaar in de organisatie, het is een fysieke locatie, waarbij de verschillende sectoren de deskundigheid van de medewerkers moeten leveren.

Slechts een gemeente, Ede, is op dit moment zo ingericht dat de verschillende producten over heel de organisatie zijn uitgestrooid. De voornaamste reden hiervoor zijn de fysieke locaties, waar de verschillende disciplines gevestigd zijn. In de toekomst wil de gemeente Ede wel naar een publieksbalie toe, maar op dit moment ontbreken de financiën en de fysieke mogelijkheid om te bouwen.

4.3 **Subprobleemstelling 2**

Waarom vertalen gemeenten hun missie op die manier in hun structuur?

Zes van de zeven gemeenten, Alphen aan de Rijn, Apeldoorn, Dordrecht, Oss, Zaanstad en Zoetermeer, hebben ervoor gekozen om alle directe contacten met de burger bij elkaar te voegen, zodat de burger niet van het kastje naar de muur wordt gestuurd. Waarbij de gemeenten Apeldoorn en Dordrecht dachten dat het de burger niet uitmaakt hoe de interne organisatie georganiseerd is, als men maar snel en vriendelijk geholpen wordt.

De gemeente Ede heeft meerdere locaties, omdat de historie dit bepaald heeft. Vroeger zaten de producten verdeeld over zestien locaties, intussen is dit terug gedrongen tot maar vijf locaties. Tevens zijn deze locaties niet ver van elkaar verwijderd. Zoals al genoemd wil de gemeente Ede één publieksbalie maar de financiën en de fysieke mogelijkheid om te bouwen houden dit tegen.



4.4 Subprobleemstelling 3

Waarom worden de producten op die manier gerangschikt in de structuur?

Om deze vraag te beantwoorden is een splitsing gemaakt tussen frontoffice en backoffice, medewerkers, vergunningverlening en toezicht en de Sociale Dienst.

Frontoffice en backoffice

Vier gemeenten, Alphen aan de Rijn, Apeldoorn, Dordrecht en Zoetermeer, zijn van mening dat de organisatie klantgericht moet worden ingericht voor zover er publiekscontacten (frontoffice) plaats vinden. Alleen de delen van de organisatie die direct contact met de burgers kennen, dienen ingericht te worden vanuit het gezichtspunt van de burger. Voor de resterende delen van de organisatie is de interne logica leidend. Men organiseert de publiekscontacten zo dat het voor de burger begrijpelijk en zo effectief mogelijk is. Het frontofficewerk is ander werk dan het backofficewerk.

Drie andere gemeenten, Ede, Zaanstad en Oss, gaan nog een stapje verder. Zij zijn van mening dat niet alleen de delen van de organisatie die de publiekscontacten (frontoffice) kennen dienen te worden ingericht vanuit het gezichtspunt van de burger maar ook de delen die geen directe publiekscontacten (backoffice) kennen. Want heel de gemeente is er voor de burger en niet alleen de mensen achter de balie.

Verder hebben Alphen aan de Rijn, Oss en Zoetermeer een informatiebalie. Het eerste contact met de burger vindt plaats bij deze balie; het heeft een informatiefunctie en een doorverwijfsfunctie. Voor algemene informatie van alle producten kunt men daar terecht en voor complexere zaken kan worden doorverwezen naar de frontoffice.

Medewerkers

De medewerkers bij de gemeenten Apeldoorn, Dordrecht en Ede zijn opgeleid om zowel frontoffice- als backofficewerk uit te voeren, zodat er wederzijds begrip voor elkaars werkzaamheden ontstaat.

Bij de gemeenten Oss, Zoetermeer en Zaanstad zijn de frontoffice-medewerkers opgeleid om alle disciplines te kunnen behandelen. Men wil naar één loket, zodat elke medewerker alle producten kan afhandelen. Er worden ook andere competenties gevraagd voor frontofficewerk dan voor backofficewerk; sociale vaardigheden tegenover vakdeskundigheid.

Bij de gemeente Alphen aan de Rijn is de frontoffice-medewerker opgeleid om één discipline te behandelen. De medewerker kan dieper ingaan op de materie en neemt daarmee werkzaamheden voor de backoffice weg.

Vergunningverlening en toezicht

Alle gemeenten hebben een duidelijke splitsing tussen de vergunningverlening en de handhaving. Een aantal gemeenten hebben deze scheiding vanwege het verschil van functie; het handhaven vergt andere competenties dan de vergunningverlening. De commissie Oosting van de vuurwerkramp in Enschede is voor andere gemeenten de reden geweest om deze splitsing toe te passen.



Sociale Dienst

De Sociale Dienst wordt bij de gemeenten Apeldoorn, Dordrecht, Ede, Zoetermeer gezien als een aparte dienst. Volgens deze gemeenten zijn er geen vakinhoudelijke verbanden tussen de producten en tevens is deze dienst vatbaar voor de regelgeving van de overheid.

Bij drie andere gemeenten, Alphen aan de Rijn, Oss en Zaanstad wordt de Sociale Dienst betrokken bij de afdeling Publiekszaken. Hier is vooral gekeken naar het dienstverlenende karakter van deze dienst. Volgens de gemeenten Oss en Zaanstad blijft het een aparte tak en wordt het niet betrokken bij de frontoffice werkzaamheden vanwege de specifieke kennis en de privacygevoelige gegevens. De gemeente Alphen aan de Rijn ziet in de toekomst een mogelijkheid om deze dienst wel te betrekken bij de frontoffice werkzaamheden.

4.5 Probleemstelling

In hoe ver leidt deze missie tot verschillende structuren?

De missie 'klantgericht werken' leidt tot verschillende invalshoeken bij gemeentelijke organisaties. Alle gemeenten hebben een andere gedachte hoe zij hun organisatie willen organiseren, dat is afhankelijk van een aantal invloeden: de politiek, de overheid, de burger, grootte en complexiteit van de gemeente, fysieke mogelijkheden.

Iedere gemeente moet alert blijven op verkokering van de diensten en is daarom verplicht om zich te blijven ontwikkelen. Er kan niet gezegd worden welke gemeente de beste gemeentelijke organisatie heeft. Maar alle gemeenten zijn wel in beweging om de burger beter te bedienen en een gemeente die in beweging is gaat met de tijd mee. Uiteindelijk draait het om een tevreden burger te krijgen én te behouden.



Literatuurlijst

Boeken

- *Advieskunde voor praktijkstages*,
P.M. Kempen en J.A. Keizer, Groningen, 2000
- *Organisatietheorie en –ontwerp*,
R.L. Daft, Schoonhoven, 1998
- *Organisatie van gemeenten en provincies*,
H. Dijkgraaf, Utrecht, 1998
- *Zoeken naar een modern bestuur. Het Tilburgs model en de logica van de burger*,
G.W.M. van Vugt en P.W. Tops, Alphen aan de Rijn, 1998
- *Ambtelijke reorganisatie*,
W.J.M. van Raay en M. Wolters, Alphen aan de Rijn, 1988
- *Projectmanagement*,
R. Grit, Groningen, 2000
- *De gemeente*,
E. van der Veen, Amsterdam, 1996
- *Beleidssterreinen van de lagere overheden*,
G. Pollemans en A. Stapelkamp, Utrecht, 2002
- *Methoden en Technieken*,
D.B. Baarda en M.P.M. de Goede, Houten, 1995
- *Onderneming en Omgeving*,
R. Schöndorff, J.F.B. Pleus en C.A. de Kam, Leiden, 1994
- *Besturen van het bedrijf*,
J. Heijnsdijk, Groningen, 1992

Tijdschriftartikelen

- Jacobs A.A.J. en Jacobs T.M., *De vernieuwing van de organisatie van de Gemeente Delft*, M & O, 2001, nr. 3, pag. 59-78
- Visser – de Boer M., *Gemeente Zoetermeer wijzigt koers*, Facility Management Magazine, 2001, nr. 88, pag. 8-15
- Vijver O. van de, *Logica van de burger bepaalt het nieuwe Tilburgse model*, Binnenlands bestuur, 1996, nr. 51-52, pag. 24-25
- Arntzen H.L. en Nelissen W.J.A., *De Gemeentelijke overheid als drieluik*, Openbaar bestuur, 1997, nr. 1, pag. 13-18
- Harberden P. van, Veldhuis K. en Venrooij M. van, *Gemeenten sleutelen aan een vraaggerichte organisatie*, Openbaar bestuur, 2001, nr. 5, pag. 22-25
- Dijkstra W.J.A., *Risico's van het Tilburgs model*, Openbaar bestuur, 1994, nr. 10, pag. 17-19
- Keesom J., *In een klap alle zaken afhandelen*, Ng, 1997, nr. 3, pag. 12-13



Internet

- www.gemeentedelft.info
- www.alphenaanderijn.nl
- www.zoetermeer.nl
- www.apeldoorn.nl
- www.zaanstad.nl
- www.oss.nl
- www.dordrecht.nl
- www.ede.nl
- www.minbzk.nl
- www.ol2000.nl

Gemeentelijke documenten

- Overdrachtdossier Publiekszaken, Gemeente Delft, maart 2000
- Handen en Voeten, Gemeente Delft, februari 2002
- HV2 van denken naar doen, Gemeente Delft, februari 2003
- Onderweg naar excellente dienstverlening, Gemeente Alphen aan de Rijn, september 2003
- Organisatie Apeldoorn, Gemeente Apeldoorn
- Onderweg naar een nieuwe werkwijze en organisatie, Gemeente Apeldoorn, juni 1997
- Meerjarenbeleidsprogramma 2002-2006, Gemeente Dordrecht, november 2002
- Inhoud stuurt de beweging, Gemeente Dordrecht, november 2001
- Zaankanteling, Gemeente Zaanstad, 2002

Publicaties Programmabureau Overheidsloket 2000

- Denken en werken vanuit de burger
- Management van verandering
- Van loketidee naar implementatie