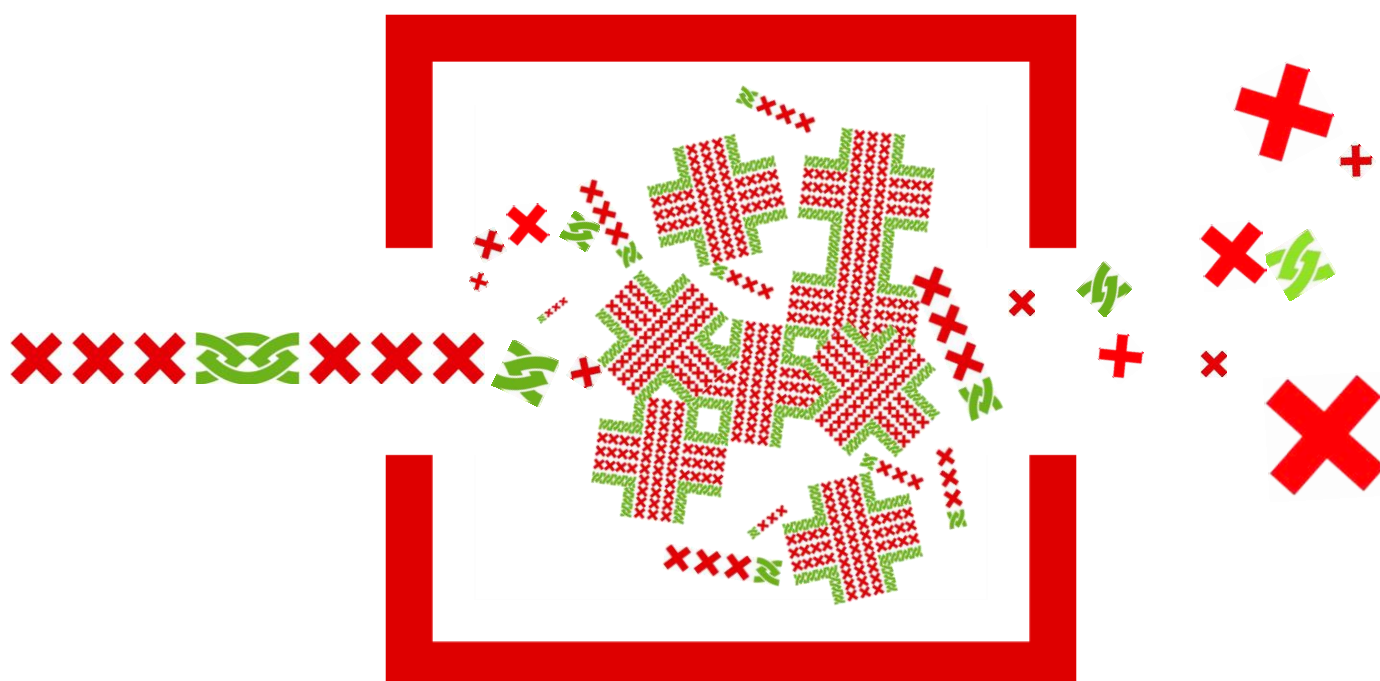


Publieke en individuele waarde *door* en *voor* medewerkers

Onderzoek naar de betekenis van publieke en individuele waarde creatie voor de invulling van peoplemanagement bij de gemeente Amsterdam, Stadsdeel Zuidoost, directie Beheer & Handhaving



Onderzoek naar de betekenis van publieke en individuele waarde creatie voor de invulling van peoplemanagement bij de gemeente Amsterdam, Stadsdeel Zuidoost, directie Beheer & Handhaving



Auteur

S. van Velzen BSc
3046060
vanvelzensteef@gmail.com

In opdracht van

H. Koopman
Directeur Beheer & Handhaving, Stadsdeel Zuidoost

drs. M.R.G.P. Mud
Directeur AT Osborne Public

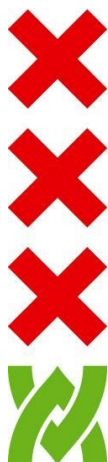
Instelling

Universiteit Utrecht
Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie
Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO)
Master Strategisch Human Resource Management

Begeleiders

dr. E. Knies
Eerste begeleider, Universiteit Utrecht

prof. dr. P. Leisink
Tweede begeleider, Universiteit Utrecht



Gemeente Amsterdam
Stadsdeel Zuidoost

Universiteit Utrecht



 **AT OSBORNE PUBLIC**

Voorwoord

Ik geloofde het nooit helemaal, wanneer iemand in een voorwoord schreef dat hij of zij veel had geleerd over het onderzoeksonderwerp. Ik dacht dan altijd: ja dat zeg je nu wel, maar stiekem vond je het een verschrikkelijk saaie periode waar geen einde aan kwam. Hoewel ik het schrijven van deze scriptie heb ervaren als een lang en zwaar proces, zou het een understatement zijn als ik zou zeggen dat ik mijn mening lichtelijk heb bijgeschaafd.

Bedoeld en onbedoeld heb ik in 9 maanden meer geleerd dan dat ik ooit daarvoor heb gedaan. Dit wordt alleen al bewezen door het feit dat ik deze maand niet alleen afstudeer, maar ook begin aan een leuke baan, een rijbewijs heb, een auto heb en verhuisd ben naar Amsterdam. Het begin was het moeilijkst, namelijk het kiezen van een onderzoeksonderwerp: keuzes maken is nooit mijn sterkste kant geweest. Maar, toen ik eenmaal een onderwerp had, was het ook echt iets dat ik leuk vond. Tot het laatste moment heeft het tot nieuwe inzichten en levenswijsheden geleid. Zo ben ik er van overtuigd geraakt dat het voor mensen en organisaties nuttig is om regelmatig na te denken over de dingen die er echt toe doen, hoe simpel het misschien ook lijkt.

Het is natuurlijk niet zo vreemd dat in de bevindingen van een studie naar de 'dingen die er echt toe doen' het woord 'mens' veelvuldig voorkomt, zoals in mijn onderzoek. Dat maakt het alleen maar vreemder, dat het gros van het onderzoek dat eerder is gepubliceerd juist *niet* draait om mensen, maar om geld. Hoe ironisch bovendien, dat het menselijke precies is wat bij mijzelf onder regie van mijn perfectionisme heeft moeten lijden. Eva, mijn eerste begeleider, gaf me nog een tip in verband met dat perfectionisme: 'Kill your darlings', zei ze. Daarmee bedoelde ze vast niet mijn vrienden, familie en mijn vriendin, die mij de afgelopen tijd nauwelijks hebben gezien.

Daarom wil ik graag nog even mijn menselijke kant laten zien. Ik wil Eva graag als eerste bedanken voor haar constructieve feedback. Het is eigenlijk wel grappig hoe het is gelopen. Ik dacht in het begin namelijk dat onze samenwerking misschien niet in mijn voordeel ging werken, omdat ik mijn laagste cijfer tijdens mijn bachelor B&O van Eva had gekregen. Het tegendeel bleek natuurlijk waar; ik heb meerdere keren mijn scriptie radicaal omgegooid ten gunste van de kwaliteit, op basis van goede feedback van Eva. Ook had ik er een handje van om ingewikkelde teksten te schrijven, die Eva in een handomdraai kon ombouwen in begrijpelijk Nederlands. Mede door haar ondersteuning ben ik erg trots op zowel het (leer)proces als het eindresultaat. Bedankt Eva!

Daarnaast wil ik graag Peter Leisink, Paul Boselie en Marco Mud bedanken. Ook op basis van constructieve feedback en levendige discussies met Peter heb ik een aantal mooie aanpassingen kunnen doen ten behoeve van de kwaliteit van mijn scriptie. Het enthousiasme waarmee Paul de HRM-master leidt heb ik daarnaast als erg inspirerend ervaren. Dat geldt ook voor Marco, die met zijn Publiek Management kennis en ideeën een enorme inspiratiebron voor me is geweest, en die mij de mogelijkheid heeft geboden om leerzaam werk te verrichten tijdens mijn master.

Last but not least wil ik mijn ouders en vriendin bedanken. Mijn ouders voor hun motiverende woorden, en voor het financieel mogelijk maken van mijn (lange) studie. Geld doet er kennelijk toch (ook) toe! En lieve Mar, thanks voor je geduld. Nu is het tijd om de dingen te gaan doen waar ik de laatste tijd vanachter mijn scherm veelvuldig van heb zitten dromen.

Steef van Velzen

Amsterdam, november 2013.

Managementsamenvatting

Nederlandse gemeenten zitten in een lastig parket. Aan de ene kant zet de rijksoverheid de laatste jaren sterk in op decentralisatie van overheidstaken en aan de andere kant moeten gemeenten hun uitgaven beperken (COELO, 2013). Volgens verschillende publieke managers is het voor gemeenten lastig om uit deze benarde positie te ontsnappen, omdat er door medewerkers teveel wordt gedacht in S.M.A.R.T. doelen, en te weinig in; *'waarom doen we wat we doen en doen we het op de goede manier?'* (Mario Baaijens, zie bijlage 1). In navolging van Vandenabeele, Leisink en Knies (2013) stonden daarom twee vragen centraal in onderhavig onderzoek, namelijk *wat* de dienstverlening van gemeenten nu eigenlijk op zou moeten leveren en *hoe* deze opbrengsten zo optimaal mogelijk gerealiseerd zouden kunnen worden.

In de missie van een gemeente zijn de doelen van de organisatie vaak in abstracte en brede termen geformuleerd (Moore, 1995:95-99). Het is daarom niet altijd duidelijk wat deze doelen nu concreet inhouden voor de invulling van het werk van publieke medewerkers. Zeker niet in de lokale context en de specifieke situaties waarin publieke medewerkers zich dagelijks bevinden (zie bijvoorbeeld Rainey, 2009). Verschillende wetenschappers pleiten er wel voor, dat publieke dienstverlening ook iets oplevert voor de medewerkers (Boselie, 2010; Boxall & Purcell, 2011; Paauwe, 2004). Naast opbrengsten voor de organisatie is het volgens hen dus ook belangrijk dat er opbrengsten voor (individuele) medewerkers gerealiseerd worden.

De vraag *hoe* de opbrengsten zo optimaal mogelijk gerealiseerd zouden kunnen worden is tevens lastig te beantwoorden. Het bieden van ondersteuning aan medewerkers, om de missie op een 'goede' manier ten uitvoer te brengen, is niet zo simpel als het in eerste instantie lijkt. Zo blijkt uit recente studies naar Human Resource Management (HRM) in de publieke sector, dat niet alleen *ondersteunende HR-maatregelen* van invloed kunnen zijn op het gedrag van medewerkers, maar ook het *leiderschapsgedrag* dat daarbij tentoongespreid wordt (Knies, 2012, Purcell & Hutchinson, 2007). Deze twee ondersteuningselementen, namelijk het toepassen van HR-maatregelen en leiderschapsgedrag, worden door Purcell & Hutchinson (2007) samengevat in de term *peoplemanagement*. De term 'peoplemanagement' diende daarom in navolging van Knies (2012) in onderhavig onderzoek ter vervanging van de term '(S)HRM'.

Onderzoeksvraag

Op basis van bovenstaande twee punten is in juli en augustus van dit jaar onderzoek gedaan bij de gemeente Amsterdam, Stadsdeel Zuidoost, directie Beheer en Handhaving. De volgende onderzoeksvraag stond daarbij centraal:

Wat zijn de opbrengsten die Beheer & Handhaving en haar medewerkers willen behalen en hoe kunnen deze opbrengsten door middel van peoplemanagement gerealiseerd worden?

Doel van het onderzoek was het doen van aanbevelingen over leiderschapsgedrag en HR-maatregelen waarmee Beheer & Handhaving mogelijk meer opbrengsten *voor* en *door* medewerkers zou kunnen realiseren. Om te bepalen welke onderwerpen daarbij de aandacht verdienen, is eerst een literatuurstudie uitgevoerd op basis van wetenschappelijke literatuur.

Literatuurstudie

Uit de literatuurstudie werd duidelijk dat opbrengsten impliciet of expliciet verwoordt kunnen worden in de vorm van *publieke waarden* (opbrengsten voor de organisatie) en *individuele waarden* (opbrengsten voor medewerkers). Deze twee soorten waarden zijn vaak in op democratische wijze samengesteld beleid te vinden, zoals in beleidsdocumenten, waarvan de betekenis afhankelijk is van de specifieke context en de wijze van formulering van de waarden. Om de betekenis van de waarden uit het beleid te confronteren met hun betekenis in een specifieke context, werden ze in onderhavig onderzoek geconfronteerd met gepercipieerde publieke en individuele waarden volgens leidinggevenden en gepercipieerde publieke waarden volgens, en individuele waarden van medewerkers.

In tweede instantie kon op basis van de bestudeerde literatuur bepaald worden welke theoretische concepten mogelijk relevant waren bij het zoeken naar een manier om de operationele capaciteit, in de vorm van publieke medewerkers, zodanig te mobiliseren dat opbrengsten optimaal gerealiseerd kunnen worden. Knies (2012) heeft in haar (longitudinale) studie laten zien dat het mogelijk is om voor en door medewerkers opbrengsten te genereren, door middel van *peoplemanagementactiviteiten*. In onderhavig onderzoek werd dus onderzocht welke peoplemanagementactiviteiten mogelijk bijdragen aan het realiseren van opbrengsten voor Beheer & Handhaving en haar medewerkers. Dit moest gedaan worden uit drie verschillende gezichtspunten. Onderzoek van Edgar & Geare (2006) en Khilji & Whang (2006) toont namelijk aan dat er verschillen kunnen zitten tussen het *beoogde HR beleid* uit bijvoorbeeld beleidsdocumenten, de maatregelen die *daadwerkelijk worden geïmplementeerd* door leidinggevenden en de *percepties* die *medewerkers* daarvan hebben.

Omdat onderhavig onderzoek over publieke en individuele *waarden* ging, en dus ging over de *ideale situatie*, was het doel van de interviews dus om te onderzoeken wat *idealiter geïmplementeerd en gepercipieerd peoplemanagement* is volgens medewerkers en leidinggevenden. Dit kon vervolgens wederom geconfronteerd worden met *beoogd peoplemanagement* uit de geanalyseerde beleidsdocumenten. Op deze manier konden drie verschillende perspectieven vergeleken worden in een poging om een antwoord te vinden op de vraag hoe publieke en individuele waarde optimaal gerealiseerd zou kunnen worden.

Methode

Om tot een antwoord op de onderzoeksvraag te komen werd vervolgens een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Uit de literatuurstudie vloeiden een zestal deelvragen voort, die vervolgens vrijwel één op één (in ongeveer dezelfde bewoordingen) dienden als 'topics' in de semigestructureerde interviews. Zie voor een overzicht van de deelvragen en hun verhouding tot de onderzoeksconcepten bijlage 2.

Bij 17 respondenten van zowel de afdeling Beheer als de afdeling Handhaving werden interviews afgenomen, waarvan 12 medewerkers en 5 leidinggevenden van deze medewerkers, zie voor een overzicht bijlage 3. De topiclijsten, die behandeld zijn in de interviews, zijn te vinden in bijlage 4 & 5. Tevens is een documentanalyse uitgevoerd op beleidsdocumenten aan de hand van dezelfde topics.

Resultaten en conclusie

In de resultaten en de conclusie staan de gevonden (gepercipieerde) opbrengsten en peoplemanagementactiviteiten uitgebreid beschreven, in deze managementsamenvatting worden de bevindingen slechts zeer beknopt weergegeven.

Opbrengsten voor Beheer & Handhaving en haar medewerkers

Beheer & Handhaving wil de leefbaarheid (schoon, heel, veilig en goed gebruik) van Amsterdam Zuidoost optimaliseren voor haar burgers, bedrijven en bezoekers. Betrouwbaarheid van en naar collega's en burgers is daarbij essentieel, net als (juridische) zorgvuldigheid, het geven van een snel antwoord aan burgers, en een goed verloop van interne processen. Medewerkers vinden persoonlijk voornamelijk bepaalde aspecten van of op hun werk belangrijk, zoals een goede werksfeer en de mogelijkheid om hun vakspecifieke kennis en vaardigheden te kunnen gebruiken. Ook vinden zij het werken met mensen en de diversiteit in hun werk leuk, en zien zij graag mogelijkheden om zichzelf te ontwikkelen. Daarbij vinden zij het fijn als zij voorzien zijn van goede faciliteiten.

Medewerkers komen tijdens hun werk in 'conflictsituaties' terecht waarin verschillende opbrengsten uit de missie van Beheer en Handhaving met elkaar conflicteren en/of conflicteren met wat zij zelf belangrijk vinden. In sommige situaties vinden medewerkers het namelijk zelf niet moreel verantwoord om te Handhaven of te Beheren. Het is op die momenten voor medewerkers lastig om de beslissen of er bijvoorbeeld gehandhaafd of beheerd moet worden in tegenstelling tot gedoogd of gelaten.

Ideaal peoplemanagement bij Beheer & Handhaving

Bovenstaande opbrengsten kunnen gerealiseerd worden door middel van op maat gemaakte HR-maatregelen die bijdragen aan de ontwikkeling van medewerkers, en die hun autonomie vergroten. Ook is het belangrijk dat medewerkers beschikken over goed materiaal, en dat zij op de juiste momenten (informeel) beloond worden. Intervisiebijeenkomsten zouden gebruikt kunnen worden om belangrijke zaken met elkaar af te stemmen.

Bij het implementeren van de HR-maatregelen is het belangrijk dat de leidinggevende achter de medewerkers staat, zich menselijk en open opstelt, vertrouwen creëert en regisserend, inhoudsgericht en duidelijk te werk gaat. Medewerkers kunnen optimaal gefaciliteerd worden wanneer de leidinggevende regelmatig gebruik maakt van (informele) momenten om met ze te sparren over zowel werk- als privé zaken. Te denken valt daarbij aan het nemen van 'koffiemomentjes' met de medewerkers.

Aanbevelingen

Er bestaan verschillen tussen beoogd peoplemanagement uit de beleidsdocumenten, dat wat leidinggevend en idealiter zouden willen implementeren en dat wat medewerkers idealiter zouden willen percipiëren. Ondanks dat in de beleidsdocumenten bijvoorbeeld genoemd staat dat er in de komende periode meer aandacht voor operationeel leidinggevend zal zijn, wordt hier verder weinig over geschreven. De HR-maatregelen en vormen van (operationeel) leiderschapsgedrag die wel beschreven worden, bevatten geen of weinig toelichting over de toepassing of uitwerking ervan.

Dit is een gemiste kans, want de gevonden verschillen in percepties over opbrengsten tussen de beleidsdocumenten, medewerkers & leidinggevend, of Beheerders & Handhavers, kunnen weggenomen worden door middel van het toepassen van de door respondenten benoemde peoplemanagementactiviteiten. Peoplemanagement zou volgens de betekenisgeving van de respondenten dus kunnen helpen bij het optimaal realiseren van opbrengsten voor Beheer & Handhaving en haar medewerkers *ondanks* verschillen in percepties en *dankzij* overeenkomstige percepties.

Ideaal peoplemanagement bij Beheer & Handhaving

Medewerkers benadrukten voornamelijk het belang van een goede werksfeer of het belang van meerdere sociale aspecten van de leidinggevende. Zij zien bijvoorbeeld graag dat de leidinggevende hen enthousiasmeert met behulp van vakspecifieke kennis. Ook het serieus nemen of luisteren van en naar medewerkers wordt benadrukt, net als het aanvoelen van medewerkers, het weten wat er speelt bij medewerkers of het weten wat medewerkers nodig hebben. Het gaat hier om zowel werk- als privé zaken. Ook het tijd vrijmaken voor persoonlijke gesprekken en het fysiek aanwezig zijn wordt genoemd. Deze zaken worden echter niet genoemd in beleidsdocumenten, en werden ook niet genoemd door leidinggevendenden. Wanneer deze elementen dus wel toegepast zouden worden, zouden ze bij kunnen dragen aan het creëren van opbrengsten voor de medewerkers.

Meer opbrengsten voor Beheer & Handhaving

Een intervisiebijeenkomst of het sparren met medewerkers zou kunnen dienen als waarde-uitwisseling tussen medewerkers, leidinggevendenden en het beleid, waardoor verschillen in percepties weggenomen kunnen worden. Zo kunnen leidinggevendenden de missie en de visie van de organisatie uit de beleidsdocumenten, of de informatie die uit het bestuur afkomstig is, vertalen in termen die voor medewerkers duidelijk en begrijpelijk zijn. Het is voor een goede interne terugkoppeling bovendien belangrijk dat leidinggevendenden op de werkvloer in meer concrete termen communiceren met medewerkers dan dat zij hebben laten blijken in de interviews. Daarnaast is het volgens medewerkers belangrijk dat leidinggevendenden weten wat medewerkers nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen.

Leidinggevendenden benadrukten nauwelijks het belang van het formeel of informeel belonen van medewerkers, terwijl zij wel het belang van het creëren van vertrouwen benadrukten. Volgens medewerkers kan dit vertrouwen juist door middel van (informele) beloning gecreëerd worden, omdat de leidinggevende daarmee laat zien dat hij of zij ziet dat medewerkers goed werk leveren en hun best doen.

In de documenten wordt genoemd dat het voor medewerkers belangrijk is dat zij een “open oog en oor” hebben en proactief signaleren. Dit betekent dat medewerkers signalen en informatie van buiten naar binnen en van binnen naar buiten halen. Respondenten hebben dit niet genoemd, maar Handhavers hebben wel genoemd dat het belangrijk is dat de leidinggevende hen back-up verschaft, door maatschappelijke problemen of veranderingen in de wijk terug te koppelen naar ‘boven’ of naar het bestuur. De leidinggevende kan de medewerkers op deze manier dus ondersteunen in het hebben van een ‘open oog en oor’.

Volgens de documenten dienen medewerkers het effect van hun werk als ‘geheel’ te zien, omdat de bewoners dat ook doen. Een inhoudelijke, maar op de stakeholders gerichte manier van leidinggeven, zou medewerkers van Beheer kunnen enthousiasmeren om het effect van hun werk in het grote geheel te bezien.

‘Goed’ omgaan met conflictsituaties

Naast intervisiebijeenkomsten zijn er drie specifieke momenten te onderscheiden waarin vormen van leiderschapsgedrag behulpzaam kunnen zijn voor medewerkers in het omgaan met de eerder genoemde conflictsituaties. In eerste instantie is het belangrijk dat de leidinggevende aanvoelt of medewerkers ergens tegenaan lopen of een persoonlijk probleem hebben met iets dat op straat is gebeurd, door bijvoorbeeld met ze te sparren of door open en benaderbaar gedrag van de leidinggevende.

In tweede instantie is het belangrijk dat de leidinggevende al regisserend de leiding neemt en zorgt dat er een duidelijk besluit wordt genomen, bijvoorbeeld over het volgen van een 'harde of zachte lijn' in het optreden in de betreffende situatie. Daarnaast is het belangrijk dat de leidinggevende weet wat medewerkers nodig hebben om op de juiste manier met de situatie om te gaan, zodat hij of zij de medewerkers daarin kan faciliteren. Tevens is het belangrijk dat de leidinggevende kennis en ervaring heeft van en met conflictsituaties, zodat hij of zij de medewerker een goed (inhoudelijk) advies kan geven.

Tot slot is het belangrijk dat de leidinggevende altijd achter de medewerker blijft staan. Dit is zeker belangrijk wanneer de medewerker handelt naar wat volgens hem of haar in lijn is met de missie van de organisatie, maar wat in werkelijkheid bijvoorbeeld anders uitpakte. Back-up van de leidinggevende richting burgers of richting het bestuur is bijvoorbeeld belangrijk wanneer burgers het niet eens zijn met het handelen van de medewerker, of wanneer opdrachten vanuit het bestuur in verband met de plaatselijke en specifieke (conflicterende) omstandigheden niet uitgevoerd kunnen worden. Wanneer het een structureel conflict van waarden betreft, dan is het bovendien zaak dat de leidinggevende deze situaties aankaart bij het bestuur, zodat het bestuur bijvoorbeeld een wetswijziging kan bewerkstelligen.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Opbrengsten van publieke organisaties	2
1.2 Peoplemanagement	3
1.3 Publiek Strategisch Human Resource Management	3
1.4 De onderzoeksorganisatie: directie Beheer & Handhaving	4
1.5 Doelstelling en onderzoeksvragen	5
1.6 Relevantie onderzoek	6
1.6.1 Organisatorische en maatschappelijke waarde	6
1.6.2 Wetenschappelijke waarde	8
1.7 Leeswijzer	10
2. Theoretisch kader	11
2.1 Strategisch Publiek Management	11
2.2 Publieke waarde creatie	12
2.3 Publieke waarde (1)	14
2.3.1 Publieke waarden	15
2.3.1.1 Eigenschappen van (publieke) waarden	17
2.4 Het publiek (2)	17
2.5 De operationele capaciteit (3)	18
2.5.1 Strategisch Human Resource Management	20
2.5.2 HRM & performance	21
2.6 De ontwikkeling van een peoplemanagement-waardeketen	22
2.6.1 De eerste hoofdcomponent: van HRM naar peoplemanagement	24
2.6.1.1 HRM vanuit drie perspectieven	24
2.6.1.2 Peoplemanagement	25
2.6.2 Opbrengsten: een gebalanceerde benadering	26
2.7 Conclusie en conceptueel onderzoeksmodel	28
3. Methodologie	30
3.1 Onderzoeksbenadering	30
3.2 Onderzoekspopulatie	31
3.3 Dataverzameling en -verwerking	32
3.3.1 Semigestructureerde interviews	32
3.3.2 Documentanalyse	34
3.4 Kwalitatieve data-analyse	34
3.4.1 Weergave van de resultaten	36
3.5 Betrouwbaarheid & validiteit	37
3.5.1 Maatregelen ten gunste van de validiteit	37
3.5.2 Maatregelen ten gunste van de betrouwbaarheid	38

4.1	Publieke & individuele waarden uit de beleidsdocumenten	39
4.2	Percepties over de stakeholders van de directie Beheer & Handhaving	40
4.2.1	Externe stakeholders	40
4.2.2	Interne stakeholders	41
4.3	Gepercipieerde publieke waarden	42
4.3.1	Publieke productwaarden	42
4.3.2	Publieke proceswaarden	45
4.3.2.1	Externe publieke proceswaarden	45
4.3.2.2	Externe-en-interne publieke proceswaarden	48
4.3.2.3	Interne publieke proceswaarden	49
4.3.3	Deelconclusie gepercipieerde publieke waarden	50
4.3.3.1	Verschil in percepties tussen Beheerders & Handhavers	50
4.3.3.2	Verschil in percepties tussen medewerkers & leidinggevenden	50
4.4	Individuele waarden	51
4.4.1	Maatschappelijke doelen	51
4.4.2	Aspecten van of op het werk	52
4.4.3	Deelconclusie individuele waarden	56
4.4.3.1	Verschil in percepties tussen Beheerders & Handhavers	57
4.4.3.2	Verschil in percepties tussen medewerkers & leidinggevenden	57
4.5	Vergelijking van gepercipieerde stakeholders en waarden met de beleidsdocumenten	57
4.5.1	Vergelijking van de stakeholders	58
4.5.2	Vergelijking van de publieke waarden	58
4.5.3	Vergelijking van de individuele waarden	59
4.6	Conflicterende waarden	61
4.6.1	Conflicterende publieke waarden	61
4.6.1.1	Conflicterende publieke productwaarden	61
4.6.1.2	Conflicterende interne proceswaarden	61
4.6.2	Conflicten tussen publieke en individuele waarden	62
4.6.3	Conflicten tussen meerdere publieke en individuele waarden	62
4.7	Idealiter geïmplementeerd en gepercipieerd peoplemanagement	63
4.7.1	Beoogd peoplemanagement in de beleidsdocumenten	63
4.7.2	Idealiter geïmplementeerde en gepercipieerde HR-maatregelen	64
4.7.3	Idealiter toegepast en gepercipieerd leiderschapsgedrag	67
4.7.4	Deelconclusie HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag	75
4.7.4.1	Verschillen in percepties tussen Beheerders & Handhavers	75
4.7.4.2	Verschillen in percepties tussen medewerkers en leidinggevenden	76
4.7.4.3	Vergelijking van percepties van respondenten met de beleidsdocumenten	76
4.8	Integratie van alle gevonden waarden, HR-maatregelen en gedragsvormen	77
4.8.1	Idealiter gepercipieerde en geïmplementeerde peoplemanagementactiviteiten	78
4.8.2	Idealiter gepercipieerde en geïmplementeerde peoplemanagementactiviteiten en waarde creatie	79
4.8.3	Genoemde peoplemanagementactiviteiten en conflicterende waarden	80
4.8.4	Alle verschillen in percepties tussen Beheerders & Handhavers, medewerkers & leidinggevenden	81
4.8.5	Vergelijking van alle verschillen tussen percepties en de beleidsdocumenten	83

5. Conclusie	86
5.1 De belangrijkste bevindingen uit het theoretisch kader	86
5.2 Opbrengsten voor Beheer & Handhaving en haar medewerkers	87
5.2.1 Opbrengsten voor Beheer & Handhaving	88
5.2.2 Opbrengsten voor de medewerkers	88
5.2.3 Conflictsituaties	89
5.3 Peoplemanagement bij Beheer & Handhaving	89
5.3.1 Idealiter geïmplementeerde en gepercipieerde peoplemanagementactiviteiten	89
5.3.2 Peoplemanagement voor Beheerders & Handhavers	91
5.4 Peoplemanagement en optimale publieke en individuele waarde creatie	91
5.4.1 Peoplemanagement en opbrengsten voor Beheer & Handhaving en haar medewerkers	91
5.4.2 Peoplemanagement en conflicterende waarden	94
5.5 Antwoord op de onderzoeksvraag	95
6. Discussie	96
6.1 Resultaten in relatie tot de literatuur	96
6.1.1 Publieke, individuele en conflicterende waarden	96
6.1.2 Peoplemanagement en waarde creatie	98
6.2 Evaluatie van het onderzoek	100
6.2.1 Verklaring voor opmerkelijke resultaten	100
6.2.2 Kanttekeningen	101
6.3 Aanbevelingen	102
6.3.1 Praktische aanbevelingen	102
6.3.1.1 Waarden-uitwisseling	102
6.3.1.2 Conflictsituaties	103
6.3.1.3 Peoplemanagementactiviteiten	103
6.3.2 Verder onderzoek	103
6.3.2.1 Onderzoek binnen stadsdeel Zuidoost	103
6.3.2.2 Extern onderzoek	104
Literatuurlijst	105
Bijlagen	

Nederlandse gemeenten zitten in een lastig parket. Aan de ene kant zet de rijksoverheid de laatste jaren sterk in op decentralisatie van overheidstaken, voornamelijk in het sociale domein. Aan de andere kant moeten gemeenten hun uitgaven beperken, wat vaak noodzakelijkerwijs resulteert in het verlagen van het lokale voorzieningenniveau (COELO, 2013). Hedendaagse gemeentelijke medewerkers en leidinggevenden zitten daardoor ‘Klem’ tussen steeds complexer wordende opgaven vanuit het bestuur enerzijds en de verwachting dat zij steeds efficiënter en effectiever te werk gaan anderzijds (Mud, 2012 naar; Noordegraaf, Geuijen & Meijer, 2011).

Deze ‘beklemmende’ positie is afgelopen jaar aanleiding geweest voor een serie bijeenkomsten, gefaciliteerd door AT Osborne Public, waarin door publieke managers kennis en ervaring werd uitgewisseld over het ontsnappen uit deze positie. Op één van de avonden verwoordde een publieke manager ondergenoemd citaat, het is iets dat door vele aanwezigen werd beaamd en dat representatief genoemd kan worden voor de input van alle avonden.

“Er wordt teveel gedacht in S.M.A.R.T. en te weinig in; waarom doen we wat we doen en doen we het op de goede manier?”

(Mario Baaijens, publieke manager, zie bijlage 1)

Ik raakte geïnspireerd; wat moet ‘goede’ publieke dienstverlening eigenlijk opleveren? En wat is ‘de goede manier’ om dat te bereiken? Mijn zoektocht naar het antwoord op deze vragen begon in navolging van Moore (1995) bij de *missie* van publieke organisaties. Het is namelijk de missie van een publieke organisatie waarin is vastgelegd ‘waarom men doet, wat men doet’. Leidinggevenden zouden medewerkers vervolgens kunnen ondersteunen om ‘vaker na te denken’ over deze missie, zodat zij hun werk ‘op de goede manier’ kunnen doen.

Helaas is dit niet alles wat de klok slaat. Ten eerste zijn in een missie vaak abstracte en brede doelen geformuleerd (Moore, 1995:95-99). Het is niet altijd duidelijk wat deze abstract geformuleerde doelen nu concreet inhouden voor de invulling van het werk van publieke medewerkers. Zeker niet in de lokale context en de specifieke situaties waarin publieke medewerkers zich dagelijks bevinden (zie bijvoorbeeld Rainey, 2009). Ten tweede is het bieden van ondersteuning aan medewerkers, om de missie op een ‘goede’ manier ten uitvoer te brengen, waarschijnlijk niet zo simpel als het in eerste instantie lijkt. Zo blijkt uit recente studies naar Human Resource Management (HRM) in de publieke sector, dat niet alleen ondersteunende HR-maatregelen van invloed kunnen zijn op het gedrag van medewerkers, maar ook het leiderschapsgedrag dat daarbij tentoongespreid wordt (Knies, 2012, Purcell & Hutchinson, 2007).

In juli en augustus van dit jaar kreeg ik de mogelijkheid om onderzoek te doen bij de gemeente Amsterdam, Stadsdeel Zuidoost, directie Beheer en Handhaving. In navolging van Vandenabeele, Leisink en Knies (2013) en op basis van bovengenoemde twee inzichten, stonden daarbij twee vragen centraal. Ten eerste de vraag *wat* de dienstverlening van de directie Beheer en Handhaving nu eigenlijk op zou moeten leveren, zie paragraaf 1.1. Ten tweede de vraag *hoe* deze opbrengsten zo optimaal mogelijk gerealiseerd zouden kunnen worden, zie paragraaf 1.2. Op basis van mijn bevindingen en aanbevelingen zou Beheer & Handhaving meer opbrengsten *voor* en *door* medewerkers kunnen realiseren. Onderhavig verslag is het resultaat van dit kwalitatief onderzoek.

Opbrengsten van publieke organisaties

Wat zou publieke dienstverlening moeten opleveren? Wetenschappers als Boyne (2002) onderkennen dat publieke dienstverlening meerdere doelen dient. Zo draagt Beheer & Handhaving volgens haar missie bij aan de *leefbaarheid* van de gemeente Zuidoost door te zorgen dat haar wijken *schoon, heel en veilig* zijn en op een *goede manier* worden gebruikt. Deze doelen zijn idealiter terug te vinden in publiek beleid, zoals bestuursakkoorden en afdelingsplannen, en vinden idealiter hun weg 'naar beneden' door middel van de organisatiecultuur en werkwijzen. Sommige doelen kunnen echter met elkaar conflicteren (Rainey, 2009). Het is daardoor niet altijd duidelijk wat publieke dienstverlening moet opleveren. Vooral bij gemeenten kan dit zorgen voor conflicten tussen dat wat het bestuur wil bereiken en dat wat uiteindelijk opgeleverd wordt. Een voorbeeld is hier op zijn plaats.

Als streven naar een 'schone, hele en veilige' omgeving behoort tot de missie van Beheer & Handhaving, dan kan dat in een concrete situatie bijvoorbeeld betekenen dat een Handhaver een bekeuring geeft aan iemand die zijn auto verkeerd heeft geparkeerd. Zeker wanneer door het bestuur van het stadsdeel is vastgesteld dat *iedereen* die zijn auto verkeerd neerzet *altijd* een boete moet krijgen, omwille van gelijke behandeling, dan lijkt er geen twijfel over mogelijk dat deze bekeuring uitgedeeld moet worden. De vraag is echter of dit ook moet gebeuren wanneer het een hard werkende aannemer betreft, die zijn auto tijdelijk op de stoep heeft staan om zijn spullen uit te laden. Is het waarborgen van de veiligheid in deze specifieke situatie nog rechtvaardig? En als deze aannemer bezig is met het opknappen van een prestigieus kantoorpand; in hoeverre draagt de bekeuring dan nog bij aan het volbrengen van de missie van de gemeente?

Medewerkers en leidinggevendenden van de gemeente Amsterdam, stadsdeel Zuidoost, directie Beheer & Handhaving staan in nauw contact met de mensen die de effecten van hun werk ondervinden. Wat het is, dat zij moeten leveren, is dus in grote mate afhankelijk van de specifieke context waarin zij dagelijks opereren, en niet alleen van de missie die is ingegeven vanuit het bestuur. Het is daarom interessant om te onderzoeken wat in hun ogen belangrijk is in het volbrengen van de missie van de organisatie.

Opbrengsten voor medewerkers

Het is echter niet alleen belangrijk dat burgers tevreden zijn met publieke dienstverlening. Verschillende wetenschappers pleiten ervoor dat publieke dienstverlening ook iets oplevert voor de medewerkers (Boselie, 2010; Boxall & Purcell, 2011; Paauwe, 2004). Naast opbrengsten voor de organisatie is het volgens hen dus ook belangrijk dat er opbrengsten voor (individuele) medewerkers gerealiseerd worden. Deze benadering wordt ook wel een *balanced approach* genoemd (Boselie, 2010; Paauwe, 2004). Hierbij gaat het om het realiseren van opbrengsten voor medewerkers *an sich*, en dus niet met als doel om organisatieopbrengsten te realiseren.

In eerder onderzoek wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen drie verschillende soorten opbrengsten voor medewerkers (Van de Voorde, 2009): werkgeluk (bijvoorbeeld tevredenheid en commitment), werkrelaties (bijvoorbeeld moraal en samenwerking) en gezondheid (bijvoorbeeld geen hoge werkdruk en geen stress). Omdat deze opbrengsten voor iedere medewerker waarschijnlijk een andere betekenis hebben, en omdat leidinggevendenden waarschijnlijk niet altijd op de hoogte zijn van wat medewerkers persoonlijk belangrijk vinden, is het interessant om te onderzoeken wat deze opbrengsten nu precies zijn in de ogen van medewerkers en leidinggevendenden van de directie Beheer & Handhaving.

1.2

Peoplemanagement

Stadsdeel Zuidoost kan de aanwezige kennis en ervaring van haar medewerkers gebruiken als hulpbron om bovengenoemde opbrengsten te realiseren. Medewerkers zouden op deze manier kunnen bijdragen aan het volbrengen van de missie van de gemeente (Boxall & Purcell, 2011:97-100). Leidinggevendenden kunnen de medewerkers hierin ondersteunen door het toepassen van HR-maatregelen. Bepaalde maatregelen kunnen namelijk van invloed zijn op de houding en het gedrag van medewerkers (Knies, 2012). Daarom werd in deze studie onder andere onderzocht *welke* HR-praktijken volgens respondenten zouden kunnen bijdragen aan het realiseren van opbrengsten voor Beheer & Handhaving en haar medewerkers.

Om bovenstaande te kunnen onderzoeken zijn interviews afgenomen bij zowel medewerkers als hun directe leidinggevendenden. Uit eerder onderzoek blijkt namelijk dat medewerkers en leidinggevendenden een verschillende visie kunnen hebben op HR-maatregelen; er kunnen verschillen bestaan tussen het *beoogde HR-beleid* van leidinggevendenden en de *percepties* die medewerkers daarvan hebben (Edgar & Geare, 2009; Khilji & Wang, 2006; Knies, 2012). Beide visies zijn belangrijk om te onderzoeken, omdat uit eerdere studies blijkt dat zij allebei van invloed kunnen zijn op het gedrag dat medewerkers vertonen (Edgar & Geare, 2009; Nishii, Lepak & Schneider, 2008; Khilji & Wang, 2006).

Diverse auteurs benadrukken het belang van *de manier waarop* HR-beleid in praktijk wordt gebracht door de leidinggevende (Knies, 2012:6). Uit eerder onderzoek blijkt namelijk dat niet alleen de keuze van het soort HR-maatregelen, maar ook de *rol van de leidinggevende* in het *uitvoeren* van deze maatregelen van invloed kan zijn op de houding en het gedrag van medewerkers (Knies, 2012; Purcell & Hutchinson, 2007). Ook de directie Beheer & Handhaving onderstreept het belang van de rol van de (operationeel) leidinggevende en stelt in haar bedrijfsvisie dat de komende jaren meer aandacht gegeven zal worden aan deze functie.

De bovengenoemde twee ondersteuningselementen, namelijk het toepassen van HR-maatregelen en leiderschapsgedrag, worden door Purcell & Hutchinson (2007) samengevat in de term *peoplemanagement*. In onderhavige studie is daarom onderzocht welke *peoplemanagement-activiteiten* mogelijk bijdragen aan het realiseren van opbrengsten voor Beheer & Handhaving en haar medewerkers. De term 'peoplemanagement' zal daarom in navolging van Knies (2012) in het vervolg van dit verslag ter vervanging dienen van de term '(S)HRM'.

Het longitudinaal onderzoek van Knies (2012) naar de antecedenten en effecten van peoplemanagement, biedt een stevige fundering voor onderhavig onderzoek. Knies (2012) toont namelijk aan dat gepercipieerd peoplemanagement effect kan hebben op het gedrag van medewerkers en dat het opbrengsten voor zowel de organisatie, als voor medewerkers kan genereren. De generieke uitwerking van peoplemanagement van Knies (2012) is daarom in het licht van onderzoek naar het optimaal realiseren van opbrengsten *voor* en *door* publieke medewerkers, uiterst relevant.

1.3

Publiek Strategisch Human Resource Management

Tot dusver is beschreven waarom het interessant is om in kaart te brengen *wat* volgens medewerkers en leidinggevendenden de missie van Beheer & Handhaving precies inhoudt, en *wat* voor medewerkers persoonlijk belangrijk is in of tijdens het volbrengen van deze missie. Vervolgens is beschreven waarom het interessant is om te onderzoeken *welke* HR-maatregelen, gelet op de *rol*

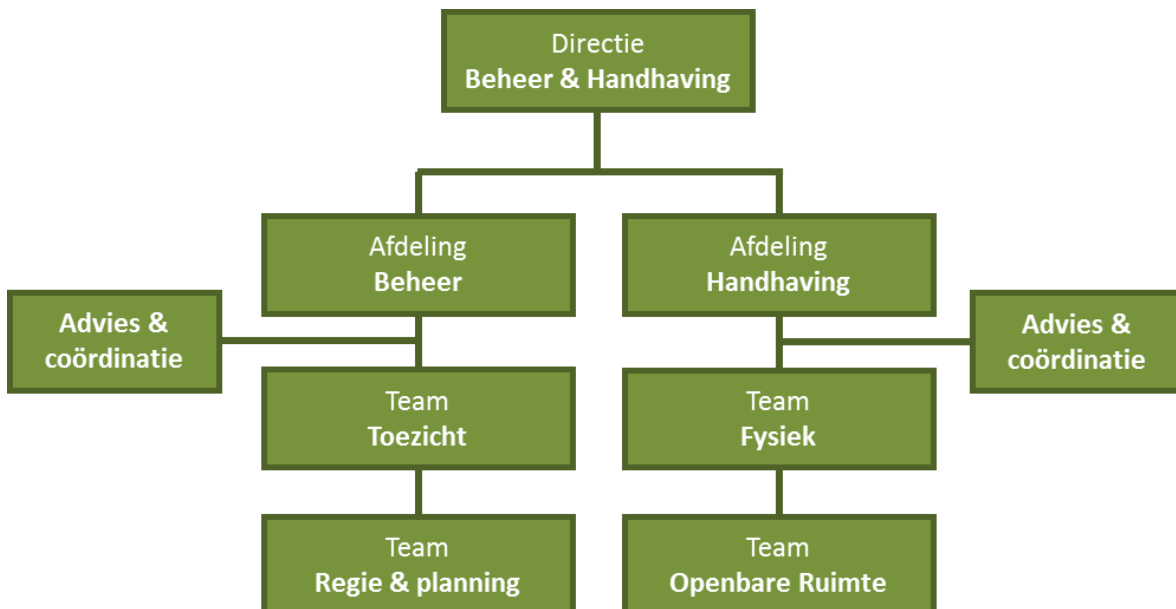
van de leidinggevende, zouden kunnen bijdragen aan zowel het volbrengen van de missie van de directie als aan het tevredenstellen van medewerkers. Verderop in dit hoofdstuk (zie paragraaf 1.6.1) is verder uiteen gezet waarom onderhavig onderzoek waardevol kan zijn voor Beheer & Handhaving. Het onderzoek is onderdeel van afstuderen voor de master Strategisch Human Resource Management (in het vervolg: SHRM) aan de Universiteit Utrecht.

Omdat onderhavig onderzoek tracht bij te dragen aan het volbrengen van de missie van een publieke organisatie, door middel van HR-maatregelen, kan het gezien worden als een *publiek SHRM onderzoek*. Het maakt gebruik van theoretische inzichten uit zowel Publiek Management als (S)HRM literatuur. Net zoals eerder onderzoek naar HRM en opbrengsten in publieke organisaties, vaak in de vorm van HRM & performance, onderstreept het onderzoek bovendien het belang van het afstemmen van HR-praktijken op de organisatie doelen en op de organisatiecontext (Boselie, 2010; Gould-Williams, 2003; Boyne, Jenkins & Poole, 2002; Pichault, 2007). Het onderzoek zou nieuwe inzichten op kunnen leveren over elementen die het strategisch HR-beleid van publieke organisaties zou moeten bevatten, of over hoe dit beleid kan worden afgestemd op de missie en de organisatiecontext zoals de doelen van Beheer & Handhaving en haar medewerkers. Verderop in dit hoofdstuk (zie paragraaf 1.6.2) is verder uiteen gezet waarom onderhavig onderzoek iets zal gaan toevoegen aan bestaande (S)HRM wetenschap.

1.4

De onderzoeksorganisatie: directie Beheer & Handhaving

De directie Beheer & Handhaving van de gemeente Amsterdam, stadsdeel Zuidoost, is gericht op de hoofdprocessen Beheren en Handhaven. Binnen deze hoofdprocessen worden drie kerntaken onderscheiden, namelijk Beheren, Uitvoeren en Handhaven. Omdat het onderzoek niet heeft plaatsgevonden bij de afdeling Uitvoering (inzamel-, reinigings- en onderhoudstaken), wordt deze afdeling hier verder niet toegelicht.



Figuur 1.1 Organogram van de directie Beheer & Handhaving (Inrichtingsplan, 2010)

Beheren

De kerntaak Beheren is gericht op het beheer van de openbare ruimte, het publiek vastgoed en het maatschappelijk vastgoed. Binnen dit beheerproces wordt een onderscheid gemaakt in toezichtprocessen, regie- en planningsprocessen en coördinatieprocessen:

- Team Toezicht houdt zich bezig met uitbesteed werk (aannemers), markten, diensten en bedrijven;
- Team Regie & Planning houdt zich bezig met besluitvorming, professioneel opdrachtgeven en het plannen van beheermaatregelen;
- Team Advies & coördinatie (accountmanagement) houdt zich bezig met coördinatieprocessen om voldoende afstemming binnen de directie en met collega-directies te waarborgen.

Naast het beheer in technische zin, houdt deze afdeling zich ook bezig met de verantwoording van de exploitatie van de openbare ruimte. Met betrekking tot het beheer van het vastgoed gaat het om een kostendekkend beheer van het publiek en maatschappelijk vastgoed en het in rekening brengen van de huur bij de directie Realisatie (een doorbelasting van de kostprijsuur) en/of externe huurders.

Handhaven

De kerntaak Handhaven is gericht op twee gebieden, namelijk op de Openbare Ruimte en op het Fysiek domein. Het fysiek domein omvat alles achter de gevel, zoals woningen, bedrijven en inrichtingen. De afdeling heeft een sterke relatie met de ontwikkelingsprocessen ordening en regelgeving binnen de directie Strategie & Beleidsontwikkeling en de processen van vergunningsverlening binnen de directie Dienstverlening en Vergunningen. Handhaving wordt ingezet wanneer men zich bijvoorbeeld niet aan regels of vergunningen houdt, of wanneer andere afdelingen (zoals Beheer) zaken waarnemen waarop gehandhaafd moet worden.

1.5

Doelstelling en onderzoeksvragen

Deze scriptie heeft ten doel inzicht te bieden in de doelen die Beheer & Handhaving volgens medewerkers en leidinggevendenden voor zichzelf en voor haar medewerkers zou moeten nastreven, en de betekenis van het nastreven van deze doelen voor de invulling van peoplemanagement, gebaseerd op empirisch onderzoek. De volgende onderzoeksvraag staat daarbij centraal:

Wat zijn de opbrengsten die Beheer & Handhaving en haar medewerkers willen behalen en hoe kunnen deze opbrengsten door middel van peoplemanagement gerealiseerd worden?

Om de hoofdvraag door middel van kwalitatief empirisch onderzoek te kunnen beantwoorden is deze opgesplitst in een aantal deelvragen. De relatie tussen de deelvragen en de hoofdvraag wordt nader geëxpliciteerd in het Theoretisch kader. De deelvragen luiden als volgt:

1. Welke opbrengsten voor Beheer & Handhaving en haar medewerkers zijn in beleidsdocumenten te vinden?
2. Wat zijn de opbrengsten voor Beheer & Handhaving en haar medewerkers volgens medewerkers en leidinggevenden?
3. In hoeverre bestaat er discrepantie tussen de (gepercipieerde) opbrengsten voor Beheer & Handhaving en haar medewerkers?
4. Wat betekenen de gepercipieerde opbrengsten volgens medewerkers en leidinggevenden voor de invulling van peoplemanagement?
5. Welke vormen van beoogd peoplemanagement zijn in beleidsdocumenten te vinden?
6. In hoeverre bestaat er discrepantie tussen beoogd, idealiter geïmplementeerd en idealiter gepercipieerd peoplemanagement?

Deelvraag 1 tot en met 3 gaat dus over de opbrengsten van Beheer & Handhaving en haar medewerkers (het 'wat'; zie paragraaf 1.1). Deelvraag 4 tot en met 6 gaat over hoe deze opbrengsten optimaal gerealiseerd zouden kunnen worden door middel van peoplemanagement (het 'hoe'; zie paragraaf 1.2). De laatste twee deelvragen verdienen hier enige toelichting. Omdat onderhavig onderzoek gaat over de opbrengsten die Beheer & Handhaving in de *ideale situatie* zou moeten realiseren volgens medewerkers en leidinggevenden, gaat het onderzoek ook over peoplemanagement dat bij kan dragen aan het realiseren van deze ideale situatie. Er kunnen echter verschillen bestaan tussen wat volgens beleidsdocumenten, leidinggevenden of medewerkers belangrijk is voor het realiseren van deze ideale situatie, zoals genoemd in paragraaf 1.2. In de laatste deelvraag wordt daarom een vergelijking gemaakt tussen *beoogd* peoplemanagement uit (HR-)beleid, *idealiter geïmplementeerd* peoplemanagement volgens leidinggevenden en *idealiter gepercipieerd* peoplemanagement volgens medewerkers.

Op basis van de antwoorden op de deelvragen en een antwoord op de hoofdvraag is uiteindelijk in hoofdstuk 6, de discussie, een aantal aanbevelingen gedaan ten behoeve van het realiseren van optimale opbrengsten voor de gemeente Amsterdam, Stadsdeel Zuidoost, directie Beheer & Handhaving en haar medewerkers.

1.6

Relevantie onderzoek

Onderhavig onderzoek heeft getracht bij te dragen aan het realiseren van zowel organisatorische als maatschappelijke en wetenschappelijke opbrengsten. Met andere woorden: in onderstaande subparagrafen is uiteen gezet waarom het onderzoek een bijdrage gaat leveren aan organisatorische vraagstukken van Beheer en Handhaving, aan vraagstukken van een breder maatschappelijk publiek en aan vraagstukken uit de wetenschap.

1.6.1

Organisatorische en maatschappelijke waarde

Om het betoog over de organisatorische en maatschappelijke waarde van onderhavig onderzoek kracht bij te zetten, wordt om te beginnen even afstand genomen van de lokale focus die eerder is gebruikt in dit hoofdstuk. Uit vergelijkend onderzoek bij grote OECD landen door Bach & Bordogna (2011) blijkt namelijk, dat publieke organisaties op strategisch managementniveau *wereldwijd* verschillende (HR) hervormingen ondernemen in een poging tot het vinden van een balans tussen

(gepercipieerde) opbrengsten. Vaak gaat het bij deze hervormingen om *concurrerende* opbrengsten zoals centralisatie en decentralisatie, differentiatie en coördinatie, gelijkheid en flexibiliteit en autonomie en (politieke) controle (Christensen en Lægheid, 2006: 360–61 in: Bach & Bordogna, 2011). Organisaties hervormen volgens de onderzoekers niet volgens een ‘one best way’ of sturen niet richting varianten van Nieuw Publiek Management, maar bevinden zich in een *continu* proces van aanpassing op basis van (lokale) prioriteiten, ideologische invloeden en druk van belangengroepen (Bach & Bordogna, 2011).

Overheden experimenteren daarbij steeds vaker met modellen die de ‘alignment’ tussen (gepercipieerde) *centrale opbrengsten*, uit bijvoorbeeld bestuursakkoorden of van bestuurders, en (gepercipieerde) *lokale opbrengsten*, uit bijvoorbeeld afdelingsplannen of van medewerkers, vergroten. Al die modellen representeren variaties van een *publieke-opbrengsten-gecentreerde benadering* van governance en leiderschap, rekening houdend met de *uniciteit* van de contextuele setting (Bao, Wang, Larsen & Morgan, 2012:6). Daarbij zijn niet alleen (gepercipieerde) publieke en individuele opbrengsten van invloed op de betekenis die het handelen van organisaties krijgt in de lokale context, maar ook structuren en processen van autoriteit en de competenties van leiders (Bao et al., 2012).

Uit bovengenoemde onderzoeken blijkt, dat de aanleiding van onderhavig onderzoek die is weergegeven in de introductie, publieke organisaties op *wereldwijd* niveau bezig houdt. Daarnaast bevestigen bovenstaande onderzoeken dat mogelijke ‘oplossingen’ *ook* – en misschien wel voornamelijk – benaderd moeten worden vanuit de *lokale* context. Bovendien bevestigen ze dat structuren en processen van autoriteit en competenties van leiders van belang zijn.

Een (lokale) opbrengsten-gecentreerde benadering van het functioneren van publieke organisaties, zoals gebruikt in onderhavig onderzoek, zou volgens meerdere bestuurskundige wetenschappers publieke werknemers wereldwijd dan ook kunnen helpen om (concurrerende) opbrengsten meer doelgericht, systematisch en reflectief te benaderen, en zou kunnen helpen om de organisatieperformance van overheidsorganisaties te vergroten. Dit komt omdat het volgens hen (zie Smith, 2004 in; Bao et al., 2012:15-17; Jørgensen & Bozeman, 2007; O’Flynn, 2007 & Stoker, 2006);

- de integratie van strategisch leiderschap met de meer tactische en uitvoerende dag-tot-dag bezigheden van performance management en beoordeling integreert;
- het belang van relatiemanagementvaardigheden in het opbouwen van vertrouwen in bestuur en ambtenaren benadrukt;
- het belang van publieke processen, als het primaire instrument waardoor publieke waarde wordt uitgedrukt en gecreëerd, benadrukt;
- de capaciteit voor individueel en organisatie-leren vergroot doordat het efficiëntie- en effectiviteitsslagen verbindt met publieke waarde;
- elementen versterkt waarvan uit onderzoek blijkt dat ze nodig zijn voor het opbouwen en onderhouden van sterke organisatieculturen (Schein, 1985, 1993 in; Bao et al., 2012) en;
- bruikbaar en/of noodzakelijk is in situaties van (politieke) impasse waarbij een tegenstelling tussen ideologische, religieuze, etnische of andere partijen bestaat of waarbij publieke medewerkers corrupt worden, zelf-dienstbaar worden of het pad van de publieke kernwaarden kwijt raken in de naam waarvan zij dienen (Bao et al., 2012:2-3).

Meerdere onderzoekers van over de hele wereld benadrukken dus het *organisatorisch* belang van onderhavig onderzoek. De inzichten die worden verworven kunnen dan ook *direct* van waarde zijn voor de directie Beheer en Handhaving, Stadsdeel Zuidoost en haar leidinggevenden. Zij kunnen namelijk geholpen zijn met de in kaart gebrachte gepercipieerde (en lokale) publieke en individuele opbrengsten, omdat het mogelijk de ambiguïteit en hybriditeit die het creëren van publieke en

individuele opbrengsten belemmert, wegneemt (Van Der Wal & Van Hout, 2009). Ook zou het balanceren van concurrerende opbrengsten gemakkelijker kunnen worden omdat leidinggevendenden beter weten wat er speelt en inzicht hebben in wat er door directe stakeholders en medewerkers belangrijk wordt gevonden. Tevens kan onderhavig onderzoek bijdragen aan de aandacht die de directie de komende periode wil geven aan het functioneren van operationeel leidinggevendenden (zie de bedrijfsvisie 2013-2016). Bovendien kan de analyse handvatten opleveren voor het vormgeven en implementeren van een sterk HRM-beleid, omdat naar peoplemanagementprocessen gekeken wordt – eerder in dit hoofdstuk is het belang van peoplemanagement al benadrukt. Een sterk en ‘goed’ geïmplementeerd HRM-beleid in combinatie met inzicht in gepercipieerde (lokale) opbrengsten zou kunnen bijdragen aan de effectiviteit van de organisatie.

De inzichten die voortkomen uit onderhavig onderzoek kunnen *indirect* meer opbrengsten opleveren voor de medewerkers en (andere) stakeholders van de directie Beheer en Handhaving. Met ‘indirect’ wordt bedoeld dat medewerkers en leidinggevendenden de verworven inzichten logischerwijs wel eerst moeten gebruiken en toepassen om er meer opbrengsten mee te kunnen realiseren. Daarmee heeft het onderzoek tevens een *maatschappelijke* waarde. Bovendien zou het onderzoek van waarde kunnen zijn voor andere directies, andere gemeenten of soortgelijke overheidsorganisaties in Nederland; als dat niet is door de (concurrerende/gepercipieerde) opbrengsten die gedefinieerd worden of door de handvatten die geboden worden voor een sterk (geïmplementeerd) HRM beleid, dan mogelijk door de opzet van het onderzoek. De opzet van het onderzoek (let op: hier worden juist *niet* de resultaten mee bedoeld) is namelijk op iedere willekeurige publieke organisatie toepasbaar door het explorerende en generieke karakter. Er zijn bijvoorbeeld geen (of nauwelijks) verwachtingen te formuleren door de grote mate van contextafhankelijkheid van de uiteindelijke resultaten. Het toepassen van de generieke opzet van onderhavig onderzoek levert op basis van bovenstaande argumentatie waarschijnlijk in veel gevallen waarde op voor de betreffende organisatie, de medewerkers of de (directe) stakeholders.

1.6.2

Wetenschappelijke waarde

Tot nu toe ging het in onderhavig verslag steeds over het ‘realiseren van opbrengsten’, omdat dit in het Nederlands duidelijk weergeeft waar het in dit onderzoek over gaat. Echter, om onderhavig onderzoek beter aan te laten sluiten bij voorgaand onderzoek, wordt een ander theoretisch concept gebruikt in de volgende hoofdstukken, tot aan de conclusie.

Omdat een missie een uitdrukking is van een bepaalde *waarde* die een organisatie tracht te creëren, voor haar burgers of voor haar ‘publiek’ (Moore, 2000:190), kan het volbrengen van de missie ook ‘*het creëren van publieke waarde*’ genoemd worden. De opbrengsten waarmee de missie gerealiseerd kan worden, kunnen dan gezien worden als verschillende *publieke waarden*. Waarden kunnen namelijk gezien worden als een uitdrukking van *waarde*, het zijn de ‘*reasons or reference points by which people value things or particular policies*’ (Vandenabeele, Leisink & Knies, 2013:40). Op deze manier kunnen opbrengsten voor individuele medewerkers dus ook weergegeven worden als *individuele waarden*. Publieke dienstverlening zou dus publieke en individuele *waarde* op moeten leveren, en het is interessant om te weten welke publieke en individuele *waarden* daaraan bij kunnen dragen in de ogen van medewerkers en leidinggevendenden van Beheer & Handhaving.

Zoals uit de vorige sub paragraaf blijkt, ondernemen publieke organisaties wereldwijd verschillende (HR) hervormingen ter bevordering van de effectiviteit en efficiëntie van de organisatie. Bovendien onderstrepen meerdere onderzoekers het belang van een ‘publieke-waarde-perspectief’ om de effectiviteit en efficiëntie van publieke organisaties te kunnen verbeteren (zie Smith, 2004 in; Bao et al., 2012:15-17; Jørgensen & Bozeman, 2007; O’Flynn, 2007 & Stoker, 2006). Er is echter relatief

weinig onderzoek gedaan naar (gepercipieerde) publieke en individuele waarde en waarden, of naar (HR) hervormingen die kunnen bijdragen aan optimale publieke of individuele waarde creatie.

Eerder HR-onderzoek besteedt namelijk weinig aandacht aan waarde van medewerkers of andere stakeholders. Veel onderzoek is uitgevoerd in de private sector waardoor vaak eenzijdig aandacht is voor de waarde van het management en de aandeelhouders, of voor toegevoegde (financiële) waarde in de vorm van performance. Bovendien treden bij onderzoek naar HRM en waarde creatie vaak senior (HR-)managers als respondenten op in plaats van medewerkers, waardoor vaak de 'HRM retoriek' onderzocht wordt in plaats van de 'HRM realiteit' (Knies, 2012:5-6). Bovendien is bestaand onderzoek naar waarden vaak theoretisch van aard (zie bijvoorbeeld Jørgensen & Bozeman, 2007).

Er zijn echter uitzonderingen. Enkele auteurs hebben getracht om verschillende typen van classificaties van publieke waarden of vormen van waarde op empirische wijze te formuleren. Zo hebben Andersen en anderen (2012b) verschillende publieke waarden geïnclassificeerd en empirisch getest. Deze typologie van vier organisatieontwerpen (hiërarchie, clan, netwerk & markt) resulteerde in zeven dimensies van publieke waarden, gericht op het dienstverleningsproces, namelijk: zich aan de regels houden, het balanceren van belangen, binnen het budget blijven, het publiek in het groot, efficiëntie, gebruikersfocus en professionalisme. Deze dimensies zijn een enigszins concrete (context specifieke) uitwerking van de vijf conceptuele categorieën van waarde-indicatoren die Boyne (2002) eerder formuleerde in zijn onderzoek naar waarde creatie van lokale autoriteiten. Boyne (2002) onderscheidt namelijk verschillende criteria, ingedeeld in 5 categorieën, op basis waarvan bepaald zou kunnen worden of een publieke organisatie waarde heeft gecreëerd. De vijf categorieën die Boyne (2002) onderscheidt zijn: outputs (kwaliteits- en kwantiteitsindicatoren van het dienstproces), efficiëntie (de kosten per eenheid output), dienst uitkomsten (bijvoorbeeld de effectiviteit van de dienst), responsiviteit (bijvoorbeeld klanttevredenheid) en democratische uitkomsten (bijvoorbeeld participatie).

Ondanks bovengenoemde uitzonderingen, is een veelgenoemd probleem in onderzoek naar waarde en waarden dat wetenschappers het oneens zijn over het definiëren en meten van de concepten. Dit komt volgens De Graaf & Van Der Wal (2008) omdat waarden in feite 'essentieel betwiste' concepten zijn. In veel studies naar waarden wordt überhaupt geen definitie gegeven (De Graaf & Van Der Wal, 2008). Volgens Andersen en anderen (2012b) zijn publieke waarden bovendien contextafhankelijk, waardoor classificaties enkel uitgebreid en exclusief zijn in een gegeven context. Zo stellen ook Jørgensen & Bozeman (2007:373) dat er geen inherent beste, of onbetwistbare en vanzelfsprekende waarheden zijn.

Eerder is beargumenteerd dat een gemeente een relevante onderzoekscontext is voor onderzoek naar publieke waarde(n), omdat deze op centraal niveau en op democratische wijze wordt vastgesteld, maar vervolgens in confrontatie komt met de lokale realiteit van de uitvoerende medewerkers. Omdat eerder empirisch onderzoek naar (gepercipieerde) waarden in een *Nederlandse gemeentelijke context* ontbreekt, en deze specifieke waarden in onderhavig onderzoek in kaart worden gebracht bij de Nederlandse gemeente Amsterdam, stadsdeel Zuidoost, directie Beheer en Handhaving, is onderhavig onderzoek wetenschappelijk relevant.

Eerder onderzoek maakt volgens Vandenabeele en anderen (2013) geen conceptuele verbinding tussen *waarde* en *waarden* zoals in onderhavig onderzoek wordt gedaan. Een conceptuele verbinding tussen *waarden* en *waarde* kan helpen om 'dat wat publieke organisaties zouden moeten leveren' te verwoorden (Vandenabeele et al., 2013). Het verenigt namelijk 'toegevoegde waarde' met 'morele waarde'; een spanning waar onder andere Boselie (2010:10) en Paauwe (2004) over spreken, zie ook de *balanced approach* in sub paragraaf 1.1. Door publieke *waarde* uit te drukken in publieke *waarden* wordt het mogelijk om over het holistische begrip 'waarde creatie' te spreken in

plaats van over het eenzijdige ‘waarde toevoegen’. Immers, een bepaalde dienst kan bijvoorbeeld (financiële) waarde toevoegen aan de publieke sfeer, maar niet waardevol worden geacht door het publiek omdat het bijvoorbeeld (plaatselijk) op een niet-morele manier gebeurt. Zie voor verdere uitleg het volgende hoofdstuk, sub paragraaf 2.3. In tegenstelling tot eerder onderzoek besteed onderhavig onderzoek, in navolging van Vandenaabeele en anderen (2013), dus wel aandacht aan (gepercipieerde) waarden *en* hun conceptuele verbinding met *waarde*. Hierdoor is onderhavig onderzoek wetenschappelijk relevant.

Zoals weergegeven in paragraaf 1.2 is (gepercipieerd) peoplemanagement een relevant onderzoeksconcept als het gaat om het creëren van waarde omdat het volgens onderzoek van Knies (2012) een rol speelt in het genereren van opbrengsten voor zowel de medewerkers als de organisatie. Veel onderzoek naar HRM en waarde creatie, vaak in de vorm van HRM en performance, gaat voornamelijk over de inhoud van het HR-beleid en niet over de manier waarop het in praktijk wordt gebracht (Knies, 2012:6). Het definiëren van publieke *en* individuele waarde, in combinatie met het creëren van deze waarden door (gepercipieerde) peoplemanagementactiviteiten, is iets dat nog niet als zodanig (empirisch) is onderzocht; het is dus ook niet bekend hoe peoplemanagementactiviteiten eruit zouden moeten zien om bepaalde publieke en individuele waarde optimaal te kunnen creëren. Omdat onderhavig onderzoek ook deze hiaat tracht te dichten, is het wetenschappelijk relevant.

Het onderwerp is echter niet alleen wetenschappelijk relevant omdat het hiaten in de wetenschappelijke literatuur dicht. Uit het feit dat de meeste publicaties in de afgelopen 7 jaar zijn verschenen en dat deze voornamelijk theoretisch van aard zijn, blijkt dat publieke waarde creatie ook een redelijk *nieuw* onderzoeksonderwerp is. Zoals Davis & West het kernachtig weergeven (2009:602); ‘*Public values are on a research front burner*’. Ook peoplemanagement werd pas voor het eerst geïntroduceerd in 2007 (Purcell & Hutchinson) en voor het eerst als vervangende term voor HRM gebruikt in 2012 (zie Knies, 2012).

1.7

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk, het theoretisch kader, zullen de onderzoeksconcepten op basis van wetenschappelijke literatuur nader worden beschreven en gedefinieerd. Daarna volgt een methodologisch hoofdstuk, waarin de onderzoeksmethode is verantwoord. Vervolgens wordt een analyse weergegeven van de interviews die zijn afgenomen bij de gemeente Amsterdam, Stadsdeel Zuidoost, directie Beheer en Handhaving. Na de analyse volgt een conclusie en tot slot een discussie, waarin de bevindingen met eerder onderzoek vergeleken worden. In de discussie wordt tevens het onderzoeksproces gerelativeerd. Tot slot worden aanbevelingen gedaan voor de gemeente Amsterdam, Stadsdeel Zuidoost, directie Beheer en Handhaving.

Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden de resultaten weergegeven van exploratief wetenschappelijk literatuuronderzoek. Op basis van bestaande wetenschappelijke literatuur die gericht is op publieke organisaties, is een kader gevormd dat ten grondslag ligt aan onderhavig onderzoek en ter onderbouwing dient van het conceptuele model dat in paragraaf 2.7 wordt gepresenteerd. De grote lijnen van het kader zijn in het vorige hoofdstuk al geschetst, maar behoeven nog enige uitwerking in verband met de wetenschappelijke betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Het doel van het kader is dus om de bestaande theoretische concepten van publieke waarde(n), individuele waarde(n) en peoplemanagement nader te definiëren en mogelijke verbanden tussen de concepten te beschrijven, aan de hand waarvan vervolgens topiclijsten samengesteld zijn voor de interviews met leidinggevend en medewerkers, zie voor deze verdere uitwerking het methodologische hoofdstuk.

In navolging van Vandenabeele en anderen (aankomend) wordt in eerste instantie 'dat wat publieke organisaties zouden moeten leveren' behandeld en in tweede instantie 'hoe ze dat zouden kunnen leveren' (Vandenabeele et al., 2013). Paragraaf 2.1 tot en met 2.4 gaat in op de eerste vraag door middel van theorieën over strategisch publiek management, publieke waarde creatie, publieke waarde & publieke waarden en 'het publiek'. Paragraaf 2.5 gaat in op de tweede vraag door middel van theorieën over strategisch human resource management en performance. In 2.6 wordt vervolgens op basis van het concept 'peoplemanagement' een tweetal conceptuele onderzoeksmodellen gevormd, welke in paragraaf 2.7 worden gepresenteerd. Deze onderzoeksmodellen worden in onderhavig onderzoek niet getoetst, maar bevatten de onderwerpen die behandeld zullen worden in de interviews.

2.1

Strategisch Publiek Management

Het vraagstuk van 'wat het is, dat publieke organisaties zouden moeten leveren' is in essentie een strategisch vraagstuk. De strategie van een organisatie bestaat namelijk hoofdzakelijk uit een visie op de waarde die een organisatie zich voorneemt te produceren en begint bij de missie van de onderneming (Moore, 2000:183 & 189); *'The mission of a nonprofit or governmental organization defines the value that the organization intends to produce for its stakeholders and for society at large.'* (Moore, 2000:190). Onderzoek naar organisatiestrategie van publieke organisaties zou daarom kunnen helpen in het vinden van een antwoord op de eerder genoemde vraag (Vandenabeele et al., 2013:38).

Onderzoek naar strategisch management binnen de publieke sector heeft verschillende paradigma's gekend (O'Flynn, 2007:353). Voorheen werd vooral gebruik gemaakt van Traditional Public Administration (TPA) gebaseerd op de ideeën van Weber. TPA gaat er van uit dat politiek leiderschap, politieke partijen en bureaucratie belangrijke hulpmiddelen zijn om met de complexe vraagstukken binnen de publieke sector om te gaan en om zo structuur en orde in het beleidsproces te creëren (Stoker, 2006:43-44; Moore, 1995). Als reactie op de ineffectiviteit die ontstond door TPA is de afgelopen decennia vooral het paradigma New Public Management (NPM) te onderscheiden in wetenschappelijk onderzoek (Stoker, 2006; O'Flynn, 2007:353). Kenmerkend aan NPM zijn de technieken die ontleend worden aan de private sector die een sterke focus hebben op competitie, klanttevredenheid en performance management. Volgens Bao en anderen (2012) zijn meerdere wetenschappers het erover eens dat de toepassingen van de technieken hebben gezorgd voor een

proactievere probleemoplossende houding van publieke managers, een betere systeemintegratie en beter omvattende metingen van performance (Bao et al., 2012).

In de afgelopen 30 jaar zijn wetenschappers uit de bestuurskunde en het publiek management echter tot inzicht gekomen dat er niet simpelweg gekopieerd kan worden vanuit de private sector (Vandenabeele et al, 2013:37). Daar zijn voornamelijk de volgende redenen voor:

- Er bestaat geen gemeenschappelijke noemer zoals 'winst' of 'marktaandeel' bij overheidsorganisaties die kan dienen als een vergelijkende factor tussen een breed scala van publieke programma's en criteria die nodig zijn om vertrouwen en legitimiteit op te bouwen bij burgers in hun politieke instituties;
- Over de hele wereld past de publieke sector in toenemende mate gefragmenteerde structuren van autoriteit toe ('Networked Governance', zie Stoker, 2006), waardoor de mogelijkheid en zelfs het verlangen om in een rechte lijn van doelen en missies naar instrumenteel gelinkte performance metingen te bewegen wordt belemmerd (Bao et al., 2012:4);
- Private technieken beogen met administratieve benaderingen problemen op te lossen die in essentie politiek van aard zijn (Kettl, 2000; Laren, 2008 in: Bao et al., 2012:4; Noordegraaf & Teeuw, 2003)

Bij wijze van these, antithese en synthese op de paradigma's van TPA en NPM zou vervolgens Public Value Management (PVM) onderscheiden kunnen worden in wetenschappelijk onderzoek. PVM werd voor het eerst geïntroduceerd door Moore (1995) in zijn boek 'Creating Public Value'. Hoewel de term 'Public Value Management' niet direct aan zijn werk gelinkt kan worden, beschrijft het werk wel een soortgelijk algemeen perspectief en kan het gezien worden als de 'Big Bang' van onderzoek naar publieke waarde. Het werk van Stoker (2006) kan vervolgens gezien worden als een 'subtiel verlengstuk' van de hypothesen van Moore (Davis & West, 2009:605).

2.2

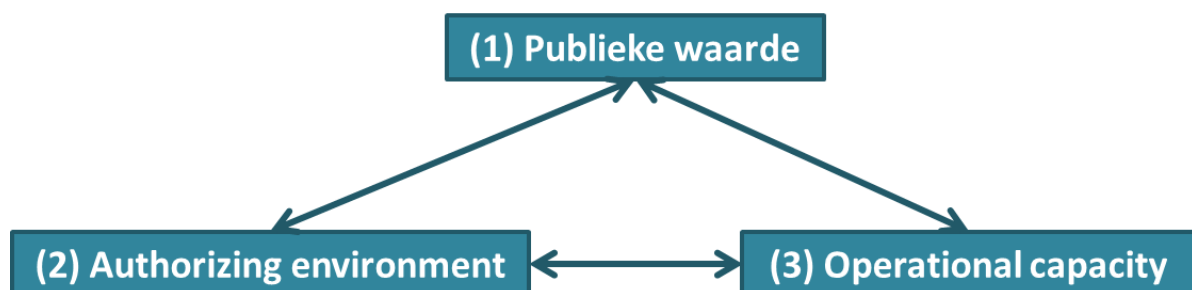
Publieke waarde creatie

'Public Value Management does offer a new paradigm and a different narrative of reform. Its strength lies in its redefinitions of how to meet the challenges of efficiency, accountability, and equity and in its ability to point to a motivational force that does not rely on rules or incentives to drive public sector reform. It rests on a fuller and rounder vision of humanity than does either traditional public administration or new public management.'
(Stoker, 2006: 56).

Verschillende auteurs zijn het erover eens dat PVM als (nieuw) wetenschappelijk paradigma verschillende voordelen biedt (zie Smith, 2004 in; Bao et al., 2012:15-17; Jørgensen & Bozeman, 2007; O'Flynn, 2007 & Stoker, 2006). Ook onder beleidsmakers en managers in Groot Brittannië, Europa, Australië en Nieuw Zeeland krijgt 'publieke waarde' steeds meer aandacht. In tegenstelling tot eerder genoemde paradigma's, probeert het 'publieke waarde paradigma' niet om politieke processen te beperken met administratieve benaderingen, maar ziet het deze processen juist als de *centrale uitdaging* van publiek management (Stoker, 2006:46). Het creëren van publieke waarde staat centraal bij PVM, om zo effectief de problemen aan te pakken waar de burgers het meest om geven (Stoker, 2006: 44). Publieke sector performance gaat volgens Moore (1995) dan ook om 'het

creëren van publieke waarde'. Echter, wat is die publieke waarde dan precies? Om op die vraag een antwoord te kunnen geven wordt eerst het strategisch model van Moore (2000) beschreven, vervolgens wordt in paragraaf 2.3 verder ingegaan op deze vraag.

Moore (2000) presenteert een strategisch model genaamd 'The Strategic Triangle' waarin drie onderling afhankelijke processen worden weergegeven die noodzakelijk zijn voor het creëren van publieke waarde, zie Model XXX. In feite is deze *Strategic Triangle* een wat (1), wie (2) en hoe (3) verhaal. In het model spelen publieke managers een sleutelrol in het creëren van publieke waarde door (1) de waarde propositie uit de missie van de organisatie te definiëren en te specificeren; de waarde die de organisatie leidt en nastreeft in een bepaalde situatie. Vervolgens zoeken zij (2) ondersteuning en legitimiteit om de waarde na te streven, ze trachten een coalitie van stakeholders te vormen en te bewaren van wie steun en acceptatie van belang is om de strategische acties te kunnen uitvoeren. Dit wordt door Moore (2000:198) de 'authorizing environment' genoemd. Het derde punt (3) gaat vervolgens over het mobiliseren en gebruik maken van middelen van binnen en buiten de organisatie, die noodzakelijk zijn om publieke waarde te creëren, zoals kennis, vaardigheden, personeel en technologie (Moore, 2000:197-198).



Figuur 2.1 The Strategic Triangle (Moore, 2000:197)

Hoewel het werk van Moore (1995) brede wetenschappelijke steun heeft ontvangen, bestaat er ook kritiek. Rhodes en Wanna (2007) bekritisieren namelijk de theoretische status van zijn werk en stellen dat het *niet* gezien kan worden als een nieuw management paradigma zoals Stoker (2006) het ziet. De sleutelrol die publieke managers en medewerkers spelen geeft volgens Rhodes en Wanna (2007) teveel verantwoordelijkheid aan deze managers en medewerkers en het vraagt intussen te weinig verantwoording van ze, om twee redenen (Davis & West, 2009:605-607).

Ten eerste gaat het model er vanuit dat het gedrag van managers en medewerkers, die betrokken zijn bij het creëren van publieke waarde, gemotiveerd is door een verlangen om gemeenschappelijke doelen te bereiken. Het is een aanname dat hun gedrag voornamelijk gestuurd wordt door een 'public service ethos'; een intrinsieke motivatie om het publiek te dienen en om naar publieke waarde te streven. Echter, in onderzoek naar motivatie van publieke medewerkers bestaat onvoldoende bewijs om een dergelijke aanname te ondersteunen. In bepaalde omstandigheden kunnen publieke medewerkers zichzelf ook waarde toe-eigenen, ofwel private (individuele) doelen nastreven, al dan niet in strijd met het streven naar publieke waarde. Zo kunnen zij bijvoorbeeld streven naar veel groen in de wijk, terwijl de prioriteit vanuit het bestuur of het beleid juist wordt gelegd op het kappen van hoge struiken omwille van de overzichtelijkheid van de wijk, wat weer bij kan dragen aan de veiligheid van de wijk. Dit soort situaties, waarin persoonlijke waarde conflicteert met publieke waarde, zijn daarom juist interessant om te onderzoeken. Dit is tevens aanleiding om te suggereren dat een vorm van 'waarde' als enkelvoudige uitkomst, zoals publieke waarde, vormen van 'waarden' als meervoudige input vereist, zoals publieke waarden (Davis & West, 2009:605-606).

Ten tweede gaat Stoker (2006) uit van een zeer open en transparant besluitvormingsproces, waarin de ‘authorizing environment’ (Moore, 2000) alle vrijheid heeft om relevante besluiten en handelingen te legitimeren en te overwegen. Echter, in de realiteit is het niet mogelijk of wenselijk om alle beslissingen openbaar te beraadslagen, of is het niet altijd mogelijk of wenselijk om managers en medewerkers bij besluitvorming te betrekken (Davis & West, 2009:606). In het publieke beleid dat uitgevoerd dient te worden ligt bijvoorbeeld al publieke waarde verankerd waar op (indirecte) democratische wijze steun voor is gevonden. Om het voorbeeld uit de vorige alinea aan te halen: het is niet wenselijk dat een medewerker bepaalt dat het goed is voor een wijk als er veel struiken gepland worden, terwijl door het bestuur is bepaald dat deze struiken juist gekapt moeten worden in verband met de veiligheid en overzichtelijkheid van de wijk. Dit wil overigens *niet* zeggen dat het nooit wenselijk is om bij het uitvoeren van beleid rekening te houden met belangen van de mensen die de effecten van het beleid ondervinden of die het beleid (moeten) uitvoeren.

Ten derde wordt door de onderzoeker zelf een kanttekening geplaatst bij het model, met betrekking tot de ‘operationele capaciteit’. Niet alleen door *verschil in waarden* tussen bestuurders, managers en medewerkers zoals in het eerste punt genoemd, maar ook door andere factoren zoals *ambigüiteit van waarden*, kan het zijn dat er betekenis- en interpretatieverschillen bestaan tussen beoogd (HR-)beleid van leidinggevenden en de percepties die medewerkers daarvan hebben (Van Der Wal & Van Hout, 2009). Hierdoor kan het bijvoorbeeld *lijken* alsof dezelfde of de ‘juiste’ doelen worden nagestreefd, maar dat hoeft niet het geval te zijn, waardoor de effectiviteit van het model afneemt. Ook blijkt, zoals in de introductie genoemd, dat de rol van leidinggevenden invloed kan hebben op de waarde die gecreëerd wordt (Purcell & Hutchinson, 2007). Het ‘mobiliseren en gebruik maken van de middelen’ om publieke waarde te creëren, is dus niet zo simpel zoals het model misschien doet voorstellen.

Naar aanleiding van de kritiek op Moore (2000) en Stoker (2006) (Davis & West, 2009; Rhodes & Wanna, 2007) en de kanttekening van de onderzoeker, zijn in de volgende drie paragrafen de elementen van het model geherdefinieerd om ze bruikbaar te maken voor het onderzoek:

1. In *paragraaf 2.3* is het concept van ‘publieke waarde’ gedefinieerd op basis van Benington (2009) en in sub paragraaf 2.3.1 wordt deze enkelvoudige waarde in navolging van Vandenabeele en anderen (aankomend) uitgedrukt in ‘publieke waarden’;
2. In *paragraaf 2.4* is in plaats van de actief ‘controlerende’ term ‘authorizing environment’ gekozen voor een passieve ‘ontvangende’ term, die voornamelijk de mensen *beschrijft* die de effecten van publiek beleid ondervinden; de (directe) stakeholders;
3. In *paragraaf 2.5* is gedefinieerd op welke manier de operationele capaciteit in de vorm van personeel effectief benut zou kunnen worden om mogelijk optimale publieke waarde te kunnen creëren, namelijk (mogelijk) door middel van (gepercipieerd) peoplemanagement.

2.3

Publieke waarde (1)

Ondanks de groeiende aandacht voor ‘publieke waarde’ bestaat er weinig onderzoek naar de definitie en de achterliggende theoretische aannames van het theoretisch concept (Benington, 2009:232). Voor zover bekend doet alleen Benington (2009) een poging tot het definiëren van het concept op basis van het werk van Moore (1995). Volgens hem kan het concept het beste begrepen worden binnen de ‘publieke sfeer’, welke hij definieert als een democratische ruimte die (onder andere) de staat bevat, waarin burgers hun collectieve behoeften uiten en waarin individuele vrijheden beschermd moeten worden. Er kan dan op twee manieren over publieke waarde gedacht worden (Benington 2009):

1. Ten eerste: dat wat door het publiek als (het meest) waardevol wordt geacht;
2. Ten tweede: dat wat waarde toevoegt aan de publieke sfeer.

Tussen bovenstaande twee aspecten bestaat vaak een spanning en soms conflict, maar het is nodig om beide dimensies met elkaar te verbinden om de theorie robuust te laten zijn (Benington, 2009:234). Het eerste punt biedt tegenwicht aan het enorme bestand van traditioneel onderzoek naar de eerder genoemde wetenschappelijke paradigma's TPA en NPM, waarin de 'producenten' de waarde van publieke diensten bepalen in plaats van de 'afnemers'. Het tweede punt biedt weer tegenwicht aan het eerste, door niet alleen een focus te leggen op de behoeften van huidige 'gebruikers' maar ook op de lange termijn van publieke goederen: inclusief de behoeften van aankomende generaties (Benington, 2009).

Tussen de twee aspecten ligt precies het conflict dat eerder is benadrukt. Om hetzelfde voorbeeld nogmaals aan te halen: het planten van struiken kan door burgers gezien worden als het meest waardevolle dat een gemeente op een bepaald moment kan doen (zie het eerste deel van de definitie), terwijl het misschien niet bijdraagt aan de veiligheid van een wijk of zelfs niet wenselijk is om na te streven omdat het geld beter ergens anders voor gebruikt kan worden. De vraag is of het planten van struiken dan nog steeds waarde toevoegt aan de publieke sfeer (zie het tweede deel van de definitie). Het conflict tussen de twee aspecten van de definitie is aanleiding om te suggereren dat 'waarde' als enkelvoudige uitkomst meerdere 'waarden' als meervoudige input vereist (Davis & West, 2009:605-606) en dat 'publieke waarde' dus uitgedrukt kan worden in meervoudige 'publieke waarden' (Vandenabeele et al., 2013:40). In de volgende paragraaf (2.3.1) wordt verder ingegaan op het concept van publieke waarden.

De definitie van Benington (2009:234-235) zou toegepast kunnen worden op het model van Moore (1995) om te gebruiken voor onderhavig onderzoek. Er moet dan echter wel een kanttekening bij de definitie worden geplaatst op basis van de eerder genoemde kritiek op het model van Moore (1995). De uitkomst van zijn definitie is als het goed is, zoals eerder genoemd, op democratische wijze vastgelegd in beleid en beleidsdocumenten zoals coalitieakkoorden. In dit beleid of in deze documenten ligt dus verankerd 'wat door het publiek als (het meest) waardevol wordt geacht' en 'wat waarde toevoegt aan de publieke sfeer'. Ook O'Flynn (2007) stelt dat publieke waarde wordt vastgesteld door middel van politieke processen:

'Public value creation is said to rely on the politically-mediated expression of collectively determined preferences, that is, what the citizenry determines is valuable' (O'Flynn, 2007: 360).

De publieke waarde die geformuleerd is in publiek beleid, zoals in de missie van de organisatie, dient dus niet nog eens gheredefinieerd te worden door publieke managers zoals in het model van Moore (1995) (Davis & West, 2009). Ook onderzoek naar publieke waarde creatie dient dus niet als doel te hebben om de missie van de organisatie opnieuw te definiëren.

2.3.1

Publieke waarden

Publieke waarden kunnen gezien worden als de *'reasons or reference points by which people value things or particular policies.'* (Vandenabeele et al., 2013:40). De publieke waarde die een publieke organisatie beoogt te creëren is daarom in beleidsdocumenten (impliciet of expliciet) uitgedrukt in de vorm van verschillende publieke waarden. Deze waarden kunnen zowel doelen als middelen zijn om deze doelen te halen (zie verderop in deze paragraaf, 2.3.1.1). Zo stelt Bozeman (2007) dat ook publieke waarden als uitgangspunt zouden moeten dienen van publiek beleid:

*'Public values are the principles on which governments and policies
should be based'*
(Bozeman, 2007:13)

Net zoals bij publieke waarde, wordt er in eerder (HR) onderzoek doorgaans weinig aandacht besteed aan opbrengsten in de vorm van publieke waarden. Bovendien is bestaand onderzoek voornamelijk theoretisch van aard, in de vorm van classificaties of definities (Andersen et al., 2012b; zie bijvoorbeeld Jørgensen & Bozeman, 2007). Daarnaast stelt voorgaand onderzoek publieke waarden vaak gelijk aan de 'klassieke waarden' zoals publiek belang, politieke loyaliteit, verantwoordelijkheid, onpartijdigheid, professionalisme, integriteit en eerlijkheid. Echter, veel andere waarden zijn relevant als zijnde 'publiek' (Andersen et al., 2012a:2), bijvoorbeeld de waarden die Jørgensen & Bozeman (2007) categoriseerden.

Jørgensen & Bozeman (2007) categoriseerden namelijk tweeënzeventig waarden uit relevante wetenschappelijke literatuur in zeven waarden-constellaties. Elke constellatie heeft een focus op bepaalde aspecten van de publieke sector waar de waarden aan gerelateerd zijn. Zo behelst één constellatie bijvoorbeeld alle waarden die met het gedrag van publieke werknemers te maken hebben. Deze inventarisatie van Jørgensen & Bozeman (2007) geeft de multidimensionaliteit van het publieke waarden universum weer (Andersen et al., 2012b:2). Naast dit literatuuronderzoek zijn tot nu toe alleen de classificaties van Andersen en anderen (2012b), op basis van organisatieontwerpprincipes, en Van Der Wal en anderen (2008), op basis van publieke en private waarden, empirisch getest. Ook Boyne (2002) deed empirisch onderzoek, maar dan niet naar publieke waarden *an sich*, maar naar indicatoren waarmee gemeten kan worden of publieke waarde is gecreëerd.

Het onderzoek van Boyne (2002) is een mooie aanvulling op het onderzoek van Andersen en anderen (2012b). De typologie van Andersen en anderen (2012b) bestond uit vier organisatieontwerpen (hiërarchie, clan, netwerk & markt) gekoppeld aan zeven dimensies van publieke waarden binnen deze organisatieontwerpen: het opvolgen van (juridische) regels, het balanceren van belangen, binnen het budget blijven, inzicht in politieke belangen (zoals verantwoordelijkheid en transparantie), efficiëntie, gebruikersfocus en professionaliteit. Deze waarden zijn dus allemaal gericht op het dienstverleningsproces. De waarde-indicatoren die Boyne (2002) onderscheidt zouden vervolgens gebruikt kunnen worden om te meten of en in welke mate publieke waarde is gecreëerd. Hij onderscheidt namelijk vijf conceptuele categorieën van waarde-indicatoren in zijn onderzoek naar waarde creatie van lokale autoriteiten: outputs (kwaliteits- en kwantiteitsindicatoren van het dienstproces), efficiëntie (de kosten per eenheid output), dienst uitkomsten (bijvoorbeeld de effectiviteit van de dienst), responsiviteit (bijvoorbeeld klanttevredenheid) en democratische uitkomsten (bijvoorbeeld participatie).

Ondanks een paar mooie pogingen om publieke waarden en het meten van publieke waarde in beeld te brengen, zijn wetenschappers het oneens over het definiëren van waarden en het meten van waarde. Dit komt volgens Van Der Wal en anderen (2008) omdat waarden in feite 'essentieel betwiste concepten' zijn. Ook volgens Andersen en anderen (2012b) zijn publieke waarden contextafhankelijk, waardoor classificaties enkel uitgebreid en exclusief zijn in een gegeven context. Ook Jørgensen & Bozeman (2007:373) stellen dat er geen inherent beste, of onbetwistbare en vanzelfsprekende waarheden zijn. Het bestaande publieke waarde debat is daarmee volgens Van Der Wal en Van Hout (2009) erg normatief en ideologisch van aard, omdat het suggereert dat er uiteindelijk een set van waarden bestaat met onbetwiste betekenissen, die publieke organisaties (zouden moeten) karakteriseren. Bovendien worden de waarden die publieke organisaties zeggen

uit te dragen vaak niet gepresenteerd in combinatie met een definitie of een suggestie van hoe de waarde geïmplementeerd gaat worden en/of hoe deze geactualiseerd gaat worden (Van Der Wal & Van Hout, 2009).

Onderzoek toont dus aan dat het erg lastig of zelfs onwenselijk is om waarden te classificeren. Maar wat zijn dan de eigenschappen van waarden die dat zo moeilijk maken, of die het onwenselijk of lastig maken om een generieke classificatie te definiëren?

2.3.1.1

Eigenschappen van (publieke) waarden

Sommige van de klassieke publieke waarden bevatten een veelheid aan betekenissen, zijn hybride en conflicteren intern of in relatie tot elkaar. Publieke waarden zoals onpartijdigheid en wettelijkheid of efficiëntie en effectiviteit kunnen bijvoorbeeld intrinsiek tegengesteld of zelfs hybride zijn (Van Der Wal & Van Hout, 2009). Van Der Wal & Van Hout (2009) onderscheiden in de wetenschappelijke literatuur omtrent publieke waarden daarom drie karakteristieken van waarden: *ambigüiteit*, *concurrentie* en *hybriditeit*. Eerder werd al een voorbeeld genoemd van persoonlijke waarden van medewerkers die concurreren met waarden van het bestuur (zie paragraaf 2.2). Ook werden al eerder voorbeelden gegeven van waarden uit de missie van een organisatie die meerdere (concurrerende) betekenissen kunnen hebben in de lokale context.

Naast bovenstaande drie karakteristieken valt er volgens Benington (2009) nog een verschil te maken tussen waarden die te maken hebben met *producten* of waarden die te maken hebben met *diensten*. Immers, in het geval van een dienst zou het proces zelf een product kunnen zijn die publiek waardevol wordt geacht (Benington, 2009). Zoals genoemd is het onderzoek van Andersen en anderen (2012b) een voorbeeld van een indeling van waarden die met het *dienstverleningsproces* te maken hebben. Het is daarom belangrijk om een onderscheid te maken tussen waarden die gezien worden als een *doel* en waarden die gezien worden als een belangrijk *middel* om bepaalde doelen te bereiken. In onderhavig onderzoek wordt daarom een onderscheid gemaakt tussen *proces- en productwaarden*.

Onderscheid en verbinding tussen proces- en productwaarden kan gemaakt worden door de context van de waarden te analyseren in combinatie met de manier waarop de waarden expliciet (mondeling of schriftelijk) zijn *geformuleerd*. Deze *formulerings-eigenschappen* spelen daarom mogelijk een belangrijke rol bij het afnemen van interviews en het analyseren van data in onderzoek naar waarde(n). Waarden kunnen *breed of smal* en *abstract of concreet* geformuleerd zijn. Moore (1995) stelt namelijk het volgende: *'Missions and goals can be formulated in broad or narrow and abstract or concrete terms'* (Moore, 1995:95-99). Zo kan bijvoorbeeld 'veiligheid' een onderdeel zijn van de missie van een organisatie en kan het 'uitdelen van bekeuringen' hieraan bijdragen. Hoewel het 'uitdelen van bekeuringen' veel smaller en concreter is geformuleerd, kan het voor een bepaald persoon of in een specifieke situatie hetzelfde betekenen als 'veiligheid'.

2.4

Het publiek (2)

Volgens de eerder genoemde definitie van Benington (2009) zijn de publieke waarden van een publieke organisatie dus (indirect) afkomstig van het publiek. Het is zoals eerder genoemd volgens Moore (2000) dan ook de missie van een publieke organisatie om waarde te creëren voor stakeholders en de maatschappij in het groot. De actief 'controlerende' term 'authorizing environment' uit het model van Moore (1995) zou dus vervangen kunnen worden door 'het publiek' of de 'stakeholders', als zijnde degenen die de publieke waarde dienen te 'ontvangen'. Het is

belangrijk om deze groep mensen nader te definiëren omdat zij degenen zijn die ook de effecten van uitgevoerd beleid ervaren en bepalen of het beleid dat zij indirect zelf hebben samengesteld ook daadwerkelijk waarde toevoegt aan de publieke sfeer, zie de definitie van Benington (2009). Echter, wie worden bedoeld met het publiek?

Zoals eerder genoemd is veel van onze kennis over strategisch management afkomstig uit de private sector en onderzoek op dit gebied heeft daarom vaak winstmaximalisatie of het maximaliseren van de waarde voor shareholders als doel (Vandenabeele et al., 2013). De shareholders worden dan gezien als de belangrijkste 'afnemers' van organisatiebeleid. Paauwe (2004) tracht daarom, door middel van zijn context gerelateerde HR theorie, deze eenzijdige kennis op basis van wat hij 'economische rationaliteit' noemt aan te vullen met 'relationele rationaliteit': *'the development and maintenance of sustainable relations with all the relevant stakeholders, not just customers and shareholders.'* (Paauwe, 2004: 67). Niet alleen Paauwe (2004), ook Stoker (2006) moedigt deze manier van denken aan: *'There is a need to give more recognition to the legitimacy of a wide range of stakeholders'* (Stoker, 2006:47).

Kortom, 'het publiek' of 'de stakeholders' zijn *alle* partijen die te maken krijgen met de waarde die door een organisatie gecreëerd wordt, of die in andere woorden te maken krijgen met de effecten van het werk van publieke medewerkers (Paauwe, 2004; Stoker, 2006).

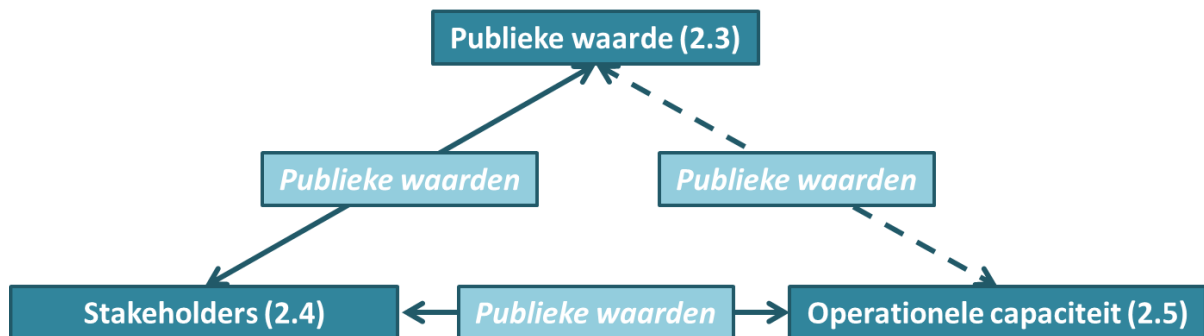
2.5

De operationele capaciteit (3)

Aan de hand van de tot zover besproken literatuur kan de volgende definitie van publieke waarde creatie gegeven worden:

Publieke waarde creatie is het creëren van dat wat door stakeholders als (het meest) waardevol wordt geacht en dat wat waarde toevoegt aan de publieke sfeer; impliciet of expliciet verwoordt in de vorm van publieke waarden, in op democratische wijze samengesteld beleid, waarvan de betekenis afhankelijk is van de specifieke context en de wijze van formulering van de waarden.

Daarbij kan de volgende conceptuele aanpassing van het model van Moore (1995) gegeven worden, zie onderstaand figuur 2.2. Echter, zoals uit het vervolg van dit theoretisch kader zal blijken is de weergegeven 1:1 relatie tussen de operationele capaciteit en publieke waarde creatie waarschijnlijk een zeer idealistische weergave van de realiteit. De vraag is nu hoe de operationele capaciteit zodanig gemobiliseerd kan worden zodat de publieke waarde uit het beleid optimaal gerealiseerd wordt.



Figuur 2.2 Conceptuele aanpassing van *The Strategic Triangle* (Moore, 2000:197)

Ondanks de eerder genoemde conceptuele onenigheid over waarden, zijn wetenschappers het wel eens over het feit dat waarden niet gehoord of gezien kunnen worden maar dat ze zich manifesteren door attitudes, preferenties, besluitvorming en handelingen. Waarden staan daarom nooit op zichzelf, ze zijn altijd gekoppeld aan een manifestatie zoals een voorkeur voor het nemen van een besluit (Van Der Wal et al., 2008). In onderhavig onderzoek zijn waarden daarom gedefinieerd als *'belangrijke kwaliteiten en standaarden die een bepaald gewicht hebben in de keuze van handelen [...] Waarden refereren aan die dingen die het meest belangrijk zijn voor een persoon of organisatie'* (Van Der Wal et al., 2008: 468). Bovendien:

'[...] public values can be seen as the ideals, coined as principles, to be followed when producing a public service or regulating citizens' behaviour, thus providing direction to the behaviour of public servants.'
(Andersen et al., 2012b:2)

Aangezien publieke waarden het gedrag van publieke medewerkers en leidinggevendenden (zouden moeten) sturen (Andersen et al., 2012a:2; Van Der Wal et al., 2008), dienen zij op een passende manier aangestuurd te worden, om zodoende optimale publieke waarde te kunnen creëren. Achter het model van Moore (1995) zit dan ook een aanname dat deze hulpbronnen van een organisatie, waaronder medewerkers, *kunnen* bijdragen aan publieke waarde creatie. Deze aanname past bij een benadering van strategisch management die de *Resource Based View* (RBV) wordt genoemd. RBV theoretici benadrukken namelijk het belang van *alle* (sterke of zwakke) interne resources voor het creëren van waarde. Hiermee wordt het relevant om bijvoorbeeld ook de talenten en interacties (of de waarden) van medewerkers te analyseren om te kijken in hoeverre deze talenten en interacties kunnen leiden tot het creëren van optimale (publieke) waarde. (Boxall & Purcell, 2011:97-100). In onderhavig onderzoek wordt daarom een RBV benadering gehanteerd met betrekking tot het managen van medewerkers, of Human Resource Management (HRM).

Er bestaan echter twee punten van kritiek op de RBV met betrekking tot HRM. Ten eerste richt het zich volgens critici teveel op interne processen (Boxall & Purcell, 2011:99; Knies, 2012:20), daarom zal in dit hoofdstuk worden stilgestaan bij de manier waarop rekening gehouden kan worden met waarden uit *de omgeving* (context) van de organisatie in het vormen van HR-beleid. Ten tweede is er volgens critici wel aandacht voor de waarde die medewerkers kunnen leveren, maar niet voor de manier waarop (Knies, 2012:20). Daarom zal in dit hoofdstuk tevens onderzoek beschreven worden dat getracht heeft uit te zoeken *of en op welke manier* HRM mogelijk bij zou kunnen dragen aan het creëren van (publieke) waarde. Hierdoor wordt onderhavig onderzoek gekoppeld aan het HRM en performance debat, wanneer publieke waarde gezien wordt als een type van organisatieperformance.

In de volgende sub paragraaf wordt allereerst het concept 'Strategisch Human Resource Management' afgebakend, daarna volgt een sub paragraaf over HRM en performance en in de daarop volgende twee paragrafen wordt vervolgens een conceptueel onderzoeksmodel ontwikkeld, 'de peoplemanagement-waardeketen', voornamelijk op basis van onderzoek van Knies (2012).

2.5.1

Strategisch Human Resource Management

Zoals genoemd in bovenstaande paragraaf gaat het hier om het aansturen van medewerkers op een passende wijze, ten behoeve van het creëren van publieke waarde. Theorieën over 'Human Resource Management' passen daarom bij onderhavig onderzoek, omdat deze theorieën alles behelzen dat te maken heeft met *'the policies and practices used to organise work and to employ people'* (Boxall & Purcell, 2011:3).

Ondanks de populariteit van de term 'Human Resource Management' bestaat er nog geen universele definitie over de betekenis van het concept. In de breedste zin zou het gebruikt kunnen worden om alle benaderingen te beschrijven die te maken hebben met het managen van mensen (Beardwell & Claydon, 2011:4). Guest (1997) heeft (daarom) opgeroepen om in onderzoek de afbakening van HRM zoveel mogelijk te baseren op eerdere studies en om te expliciteren wat er onder HRM wordt verstaan. In meer concrete termen wordt in onderhavig onderzoek daarom de explicitering van Knies (2012) gebruikt:

'Met HRM worden alle maatregelen bedoeld die gericht zijn op het aantrekken en behouden van menselijk kapitaal en op het beïnvloeden van het gedrag van medewerkers.' (Knies, 2012:30)

De bestaande HRM literatuur zou grofweg in twee delen onderscheiden kunnen worden; benaderingen waarbij rekening wordt gehouden met de context van de organisatie, ook wel contingentie en best-fit benaderingen genoemd, en benaderingen waarbij gezocht wordt naar universeel toepasbare theorieën, ook wel universalistische en best-practice theorieën genoemd. Aangezien de betekenis van waarden tijd- en plaatsgebonden is wordt in dit onderzoek een contingentie en best-fit benadering gehanteerd, waarin de keuze en implementatie van HR-activiteiten dus niet los van de 'omgeving' gezien wordt. De beschrijving die Boselie (2010) geeft met betrekking tot *strategisch* HRM sluit daarom goed aan bij onderhavig onderzoek, ondanks dat de beschrijving door middel van 'duurzame competitieve voordelen' misschien meer verwijst naar private organisaties:

'Strategic Human Resource Management focuses on issues of linking HRM to the business strategy, designing high-performance work systems (HPWSs) and adding value through good people management in an attempt to gain sustained competitive advantage (Delery and Doty, 1996). The concept of 'fit' plays a central role within SHRM.' (Boxall et al., 2007:1 in; Boselie, 2010:5)

Boselie (2011:30-40) presenteert een 'six-component' model waarin de context van een organisatie bestaat uit zes externe en interne componenten. Met het model benadrukt hij het strategisch belang van horizontale en verticale 'fit'. Een *verticale fit* staat voor de mate van afstemming tussen de

waarden uit de organisatiecontext, de waarden uit de organisatiestrategie en de waarden uit de HR strategie. In het model wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met de normen en waarden uit de institutionele omgeving van de organisatie in het vormen van HR-beleid. Een *horizontale fit* staat voor de mate van afstemming tussen de verschillende HR praktijken die voortvloeien uit de HR strategie (Vandenabeele et al., 2013: 43-44) en is belangrijk omdat verschillende (combinaties van) HR praktijken incoherent of inconsistent kunnen zijn, omdat zij bijvoorbeeld waarden kunnen omvatten die met elkaar concurreren, waardoor ze mogelijk minder efficiënt of effectief zijn als ze tegelijk(-ertijd) worden toegepast (Boxall & Purcell, 2011:230-231).

2.5.2

HRM & performance

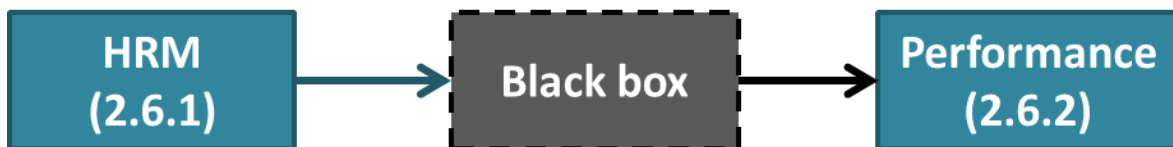
Zoals blijkt uit het six component model van Boselie (2010) hebben waarden uit de omgeving van de organisatie of vanuit de cultuur van de organisatie invloed op het HR-beleid, of zouden zij daar invloed op moeten hebben. De achterliggende gedachte van het model is namelijk dat een betere 'fit' leidt tot een betere organisatieperformance (Boon, 2008 in; Boselie, 2010:30). Wanneer er geen goede 'fit' bestaat, zijn er waarschijnlijk kansen voor een hogere organisatieperformance onbenut, of loopt een organisatie (financiële) risico's. Een goede 'fit' kan daarentegen leiden tot optimale publieke waarde creatie, aangezien publieke sector performance volgens Moore (1995) gaat om het creëren van 'publieke waarde'. Echter; er is geen eenduidig empirisch bewijs dat een goede 'fit' inderdaad leidt tot betere organisatieprestaties (Boon, 2008 in; Boselie, 2010).

Uit een meta-analyse van Boselie en anderen (2005 in; Paauwe, 2009:136) van wetenschappelijke HR-literatuur, blijkt dat er 26 verschillende HR-maatregelen bestaan, waarvan de meest voorkomende zijn weergegeven in het six component model. Binnen de HRM-literatuur bestaat echter geen consensus over HR-praktijken die prestatie verhogend zijn, ook wel High Performance Work Practices genoemd (HPWP's) (Boselie, 2010). Ook bestaat er geen consensus over of en op welke manier (high performance) HR-praktijken tot een geïntegreerd (high performance) HR-systeem gebundeld dienen te worden om performance te vergroten. Aanhangers van HR-systemen stellen echter dat het integreren van HR praktijken kan leiden tot het optreden van synergetische effecten (Jiang, Lepak, Han, Hong, Kim & Winkler, 2011). Een hoge mate van coherentie (horizontale fit) van HR praktijken kan volgens hen zorgen voor 'powerful combinations' (Boxall & Purcell, 2011:230).

Sinds het midden van de jaren '90 is er veel onderzoek verricht naar de bijdrage van HRM aan opbrengsten van (publieke) organisaties en organisatieperformance. Overzichtsstudies laten zien dat dit onderzoek wisselende resultaten heeft opgeleverd. Verschillende onderzoekers hebben een significante maar zwakke samenhang gevonden, anderen menen dat het door methodologische beperkingen te voorbarig is om conclusies te trekken over de aard van de relatie (Knies, 2012:4). Middels een aantal meta-analyses concluderen verschillende auteurs echter dat HRM een positieve maar zwakke samenhang heeft met performance (Boselie et al., 2005 in; Paauwe, 2009). Bovendien onderstrepen meerdere onderzoeken in de publieke sector wel het belang van eerder genoemde 'fit' tussen HR-activiteiten, de organisatiedoelen en de organisatiecontext om de algemene performance van publieke organisaties te vergroten (Boyne, Jenkins & Poole, 2002; Gould-Williams, 2003; Pichault, 2007). HR-praktijken zouden dus waarschijnlijk bij kunnen dragen aan het creëren van publieke waarde wanneer zij goed afgestemd zijn op de publieke waarden uit de context van de organisatie en uit de organisatie zelf.

De ontwikkeling van een peoplemanagement-waardeketen

Hedendaags HR-onderzoek richt zich niet zozeer meer op de vraag óf HRM bijdraagt aan performance, maar *hoe* (Knies, 2012:140). Verschillende onderzoekers hebben geprobeerd om de mechanismen te achterhalen die HRM en performance met elkaar verbinden. Onderzoek naar deze mechanismen wordt ook wel onderzoek naar de ‘black box’ van performance genoemd (Knies, 2012:22). Wright & Nishii (2006) ontwikkelden een conceptueel model waarin de relatie tussen HRM en performance is uitgewerkt, waarvan Knies (2012:16) globaal de drie hoofdcomponenten heeft onderscheiden, weergegeven in figuur 2.4.

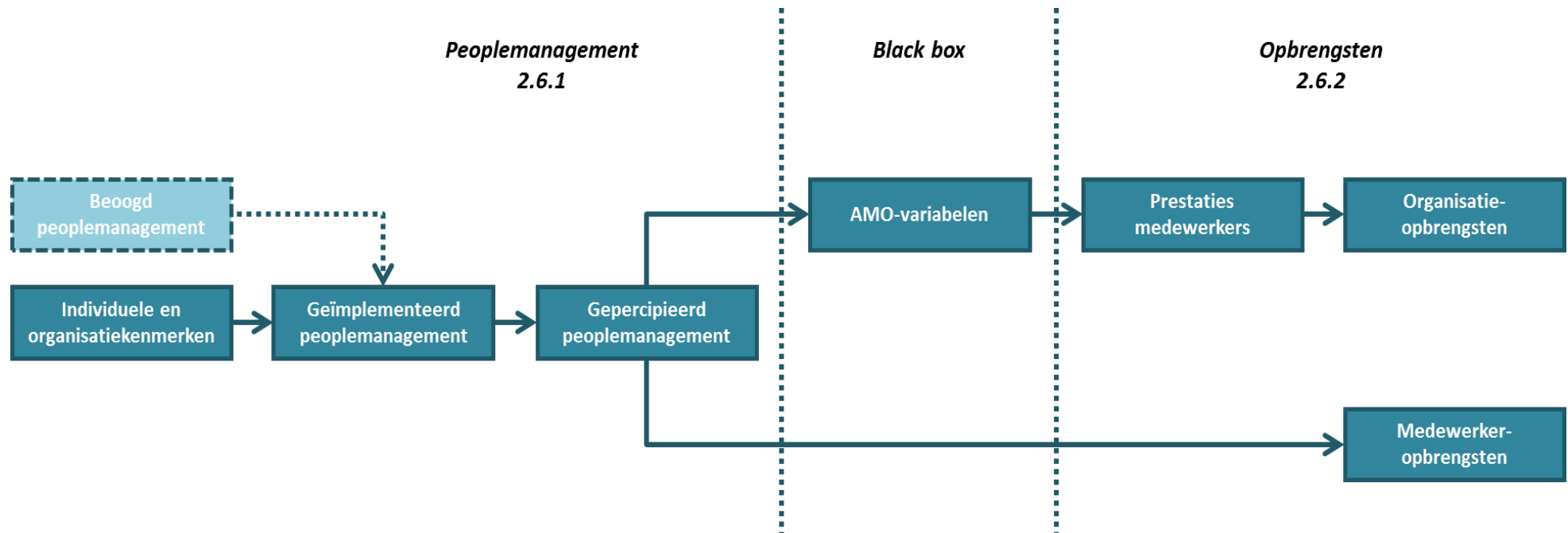


Figuur 2.4 Hoofdcomponenten van de HRM-performance keten (Knies, 2012:16)

Knies (2012) heeft bovenstaand model van Wright & Nishii (2006) doorontwikkeld tot een peoplemanagement-performance keten, waarbij ‘peoplemanagement’ dus de term ‘HRM’ vervangt, zie figuur 2.5. Knies (2012) heeft in diezelfde (longitudinale) studie laten zien dat het mogelijk is om voor en door medewerkers opbrengsten te genereren. Haar peoplemanagement-performance keten zal daarom in de volgende paragrafen gehanteerd worden als kapstok voor het ontwikkelen van een eigen onderzoeksmodel waarin publieke waarde creatie gezien wordt als een type van organisatieperformance dat mogelijk bereikt kan worden door middel van goed peoplemanagement: een peoplemanagement-waardeketen. Uit deze peoplemanagement-waardeketen kunnen vervolgens onderwerpen worden geselecteerd voor de te houden interviews.

Knies (2012) onderzoekt als ‘linking mechanism’ ook de processen in ‘black box’ van performance (zie figuur 2.4 en 2.5). Ze toont aan dat geïmplementeerde peoplemanagement-activiteiten via de (positieve) perceptie van medewerkers *indirect* van invloed kunnen zijn op het gedrag van medewerkers, namelijk via de Ability, Motivation en Opportunity van medewerkers, ook wel AMO-variabelen genoemd (Knies, 2012:153). Knies (2012) legt dus een verbinding tussen peoplemanagement en performance door middel van de AMO-variabelen. Omdat onderhavig onderzoek gericht is op ‘waarden’ en ‘de invulling van peoplemanagement’ en niet op de mechanismen die deze twee zaken met elkaar verbinden, wordt in onderhavig onderzoek verder geen aandacht besteed aan de ‘black box’ of aan AMO-variabelen.

Per paragraaf wordt zowel de literatuur en het onderzoek beschreven op basis waarvan Knies (2012) tot haar peoplemanagement-performance keten is gekomen, als de betekenis daarvan voor onderhavig onderzoek. Omdat de ontwikkeling van het onderzoeksmodel van onderhavig onderzoek zich dus in belangrijke mate baseert op het model van Knies (2012), zijn veel van de bronnen die in de volgende paragrafen genoemd worden ook terug te vinden in de dissertatie van Knies (2012).



Figuur 2.5. Hoofdcomponenten van de peoplemanagement-opbrengsten keten (Knies, 2012:211)

2.6.1

De eerste hoofdcomponent: van HRM naar peoplemanagement

Voor een goede 'fit' is het volgens Vandenabeele en anderen (2013) belangrijk dat de (strategisch gekozen) HR praktijken op een goede manier worden *geïmplementeerd*. Dit betekent dat de waarden die voortvloeien uit het publiek beleid op een goede manier worden uitgedragen door leidinggevenden en door middel van goed geïmplementeerde HR praktijken worden doorgegeven aan medewerkers. Deze ogenschijnlijk simpele relatie betreft zeer waarschijnlijk geen 1:1 verhouding.

2.6.1.1

HRM vanuit drie perspectieven

Onderzoek van Edgar & Geare (2006) en Khilji & Whang (2006) toont namelijk aan dat er verschillen kunnen zitten tussen het *beoogde HR beleid*, de maatregelen die *daadwerkelijk worden geïmplementeerd* en de *percepties* die *medewerkers* daarvan hebben. In andere woorden; er kan verschil zitten tussen de waarden die onderdeel zijn van de intentie van de organisatie en leidinggevende bij het ontwerpen van HR-beleid, de waarden die onderdeel zijn van de daadwerkelijk geïmplementeerde maatregelen en de betekenis die medewerkers geven aan de maatregelen. Mogelijk heeft deze discrepantie te maken met eerder genoemde karakteristieken van waarden (zie paragraaf 2.3.1), welke dus cruciaal zijn voor het werk van zowel medewerkers als leidinggevenden, want het betekent dat zij hiermee moeten leren omgaan en dat deze ambiguïteit, concurrentie en hybriditeit soms zelfs de basis kan zijn van waarop zij handelen (Van Der Wal & Van Hout, 2009).

Het effect van HR-maatregelen is dus niet alleen afhankelijk van de betekenisgeving van leidinggevenden met betrekking tot (HR-)beleid en hun vermogen om dit beleid op een eenduidige manier te communiceren en implementeren, maar ook van de (individuele) betekenisgeving van medewerkers van geïmplementeerde maatregelen. Dit is de reden dat Knies (2012) in haar peoplemanagement-opbrengsten keten een onderscheid maakt tussen beoogde, geïmplementeerde en gepercipieerde maatregelen.

Percepties van medewerkers

De percepties van medewerkers zijn belangrijk omdat zij waarschijnlijk van invloed zijn op attitudes en gedragingen ten opzichte van organisatieperformance en dus mogelijk publieke waarde creatie (Knies, 2012; Purcell & Hutchinson, 2007; Wright & Nishii, 2006 in; Vandenabeele et al., aankomend). In veel studies naar HRM en organisatieperformance worden deze percepties echter niet meegenomen. In plaats daarvan staan vaak de percepties van senior (HR) managers centraal. Door bovengenoemde mogelijke discrepanties tussen beoogd, geïmplementeerd en gepercipieerd HR-beleid wordt in eerder onderzoek daarom vaak de HR-retoriek onderzocht in plaats van de HR-reëliteit (Legge, 2005 in; Knies, 2012:5). Zo toont Knies (2012:148) bijvoorbeeld aan dat leidinggevenden over alle door haar onderzochte peoplemanagement-activiteiten positiever oordelen dan medewerkers. In onderhavig onderzoek is het dus van belang om de percepties van medewerkers met betrekking tot (HR-)beleid te analyseren.

De percepties van medewerkers zijn voornamelijk voor onderhavig onderzoek van belang, omdat onderzoek van Nishii en anderen (2008) aantoont dat deze percepties niet alleen afhankelijk zijn van de inhoudelijke boodschap van HR-maatregelen, maar ook van het 'waarom' of 'de bedoeling' van HR-beleid. Nishii en anderen (2008) deden namelijk onderzoek naar de toepassing van HR-maatregelen en vonden dat HR-maatregelen gericht op kwaliteit van dienstverlening en het welzijn van medewerkers een positief effect hadden op het gedrag van medewerkers. Maatregelen gericht op kostenbesparing en het uitbuiten van medewerkers hadden een negatief effect op het gedrag

van medewerkers (Nishii et al., 2008). Bovendien toont onderzoek van Eisenberger en anderen (2010) aan dat het effect van HR-beleid positiever is wanneer medewerkers *het gevoel* hebben dat de leidinggevende handelt namens de organisatie. Het combineren van deze twee bevindingen betekent in een publieke organisatie zeer waarschijnlijk dat HR-beleid nog zo eenduidig gecommuniceerd en geïmplementeerd kan worden; maar wanneer de medewerkers vermoeden dat de intentie van de leidinggevende afwijkt van het creëren van publieke waarde is het mogelijk minder effectief (Eisenberger, 2010 en; Nishii et al., 2008).

Aangezien de percepties van medewerkers in belangrijke mate dus bepalend zijn voor hun gedrag (Knies, 2012), en publieke waarden (uit het publieke beleid) het gedrag van publieke medewerkers (zouden moeten) sturen (Andersen et al., 2012b:2; Van Der Wal et al., 2008), is het belangrijk om te onderzoeken *hoe publieke medewerkers tegen publieke waarden aankijken en hoe zij in hun eigen ogen het beste ondersteund zouden kunnen worden in het creëren van wat (in hun ogen) publiek waardevol is*. Omdat de percepties in onderhavig onderzoek echter voornamelijk van belang zijn in het licht van optimale publieke waarde creatie, is het waarschijnlijk minder interessant om percepties over de huidige stand van zaken met betrekking tot geïmplementeerd (HR-)beleid te analyseren. In plaats daarvan zou een focus moeten liggen op idealiter geïmplementeerd (HR-)beleid voor het creëren van optimale publieke waarde, in navolging van Andersen en anderen (2012b).

Percepties en intenties van leidinggevend

Een belangrijke rol met betrekking tot het effect van HR-maatregelen is weggelegd voor de eerstelijnsmanager, of de directe leidinggevende, die het beoogde HR-beleid 'vertaalt' in geïmplementeerd beleid (Knies, 2012:27). In het vertalen van waarden uit publiek beleid kan om eerder genoemde eigenschappen van waarden, zie paragraaf 2.3.1, waarschijnlijk al een hoop 'verkeerd' gaan.

Echter, ook individuele factoren van de leidinggevende als het hebben van andere prioriteiten en een hoge werkdruk (Purcell, Kinnie, Swart, Rayton & Hutchinson, 2009:71-74 in; Knies, 2012:40), of organisatiefactoren zoals de ondersteuning door hun eigen leidinggevend (Hutchinson & Purcell, 2007 in Knies, 2012:40) kunnen hier invloed op hebben. Bovendien blijkt uit het onderzoek van Knies (2012:122) en eerder onderzoek van Leisink & Knies (2011) dat de bekwaamheid, bereidheid en de discretionaire ruimte van leidinggevend invloed kan hebben op geïmplementeerde (peoplemanagement-)activiteiten. Het is daarom voor onderhavig onderzoek relevant om de percepties van leidinggevend met betrekking tot publieke waarden te onderzoeken, evenals de percepties van leidinggevend met betrekking tot het implementeren van HR-maatregelen die bij zouden kunnen dragen aan het creëren van optimale publieke waarde.

2.6.1.2

Peoplemanagement

Volgens onderzoek van Purcell & Hutchinson (2007) speelt niet alleen het geïmplementeerde HR-beleid, maar ook het *leiderschapsgedrag* van de leidinggevend bij het implementeren van het beleid een belangrijke rol. De implementatie van HR-beleid en de rol van leidinggevend bij deze implementatie wordt door Purcell & Hutchinson (2007) samengenomen onder de noemer *peoplemanagement*. Peoplemanagement vervangt in de peoplemanagement-opbrengsten keten (zie figuur 2.5) daarom de term 'HRM'. De term peoplemanagement maakt in het model dus een onderscheid tussen ondersteuning die in de interactie tussen de leidinggevende en medewerker tot stand komt (door het gedrag van de leidinggevende) en ondersteuning waarbij de leidinggevende middelen ter beschikking stelt aan de medewerker (het toepassen van HR-maatregelen) (Knies, 2012:28).

Ondanks dat het concept peoplemanagement door Purcell & Hutchinson (2007) is geïntroduceerd, is het door hen niet nauwkeurig gedefinieerd en geoperationaliseerd (Knies, 2012:65). Knies (2012) is daarmee de eerste die een systematische uitwerking geeft van het concept, mede gebaseerd op eerder eigen onderzoek. In haar longitudinale onderzoek naar de antecedenten en effecten van peoplemanagement maakt ze een onderscheid tussen de twee hoofdcomponenten van peoplemanagement (het gedrag van de leidinggevende en de toepassing van HR-maatregelen) met betrekking tot vier peoplemanagement-activiteiten:

Tabel 2.1 Peoplemanagement-activiteiten gebruikt door Knies (2012:66-70).

Hoofdcomponent peoplemanagement	Peoplemanagement-activiteit
1. Toepassing van HR-maatregelen	Ondersteuning door HR-maatregelen
	Ondersteuning door maatwerkafspraken
2. Leiderschapsgedrag	Ondersteuning in dagelijks functioneren
	Ondersteuning in ontwikkeling

De peoplemanagement-activiteiten die behoren tot het eerste hoofdcomponent peoplemanagement betreffen de ondersteuning die medewerkers ervaren door respectievelijk HR-maatregelen die deel uitmaken van het HR-beleid van de organisatie, of door afspraken die leidinggevend met hen maken in verband met persoonlijke omstandigheden. De peoplemanagement-activiteiten die behoren tot het leiderschapsgedrag betreffen in eerste instantie de belangstelling die getoond wordt door de leidinggevende voor hoe medewerkers hun werk doen en voor hun persoonlijk functioneren, en in tweede instantie het stimuleren van medewerkers om deel te nemen aan opleidingsactiviteiten of het ondersteunen van hun loopbaanontwikkeling (Knies, 2012:66-70).

Zoals eerder genoemd oordelen leidinggevend in het onderzoek van Knies (2012) positiever over de peoplemanagement-activiteiten dan medewerkers, met name als het gaat om leiderschapsgedrag (Knies, 2012:148). Echter, Knies toont tevens aan dat de geïmplementeerde peoplemanagement-activiteiten wel belangrijke *voorspellers* zijn voor de (positieve) perceptie die medewerkers daarvan hebben en het effect van deze percepties op opbrengsten die voor de organisatie van belang zijn, zoals inzet van medewerkers en teamperformance (Knies, 2012:186-199 & 218). Ze concludeert dat investeringen in peoplemanagementactiviteiten, gericht op de ondersteuning van medewerkers, daarom waardevol kunnen zijn. Peoplemanagement kan op basis van haar bevindingen dus waarschijnlijk bijdragen aan publieke waarde creatie.

2.6.2

Opbrengsten: een gebalanceerde benadering

In onderhavig onderzoek wordt niet alleen aandacht besteed aan (gepercipieerde) publieke waarden, maar ook aan de *individuele waarden* van medewerkers. Sommige individuele waarden van medewerkers zouden namelijk logischerwijs van invloed kunnen zijn op (gepercipieerde) publieke waarden en het gedrag van medewerkers, en daarmee op publieke waarde creatie. Zo zouden (gepercipieerde) publieke waarden in strijd kunnen zijn met individuele waarden (Van Der Wal & Van Hout, 2009).

In een meta-analytische review laten Van De Voorde, Paauwe & Van Veldhoven (2012) bijvoorbeeld zien dat het investeren in het waarborgen van individuele waarden van medewerkers gemeenschappelijke opbrengsten kan opleveren voor zowel de medewerker als de organisatie. Zij onderscheiden drie typen van individuele waarden, namelijk werkgeluk (bijvoorbeeld tevredenheid en commitment), werkrelaties (bijvoorbeeld moraal en samenwerking) en gezondheid (bijvoorbeeld werkdruk en stress). Alle drie de vormen zijn veelgebruikt in theorieën, conceptuele modellen en

empirisch onderzoek in HRM-literatuur (Van De Voorde, 2009:7). Investeren in gezondheid-gerelateerde individuele waarden van medewerkers lijkt in het onderzoek van Van De Voorde en anderen (2012) echter te concurreren met opbrengsten voor de organisatie. Dit betekent dat het creëren van individuele waarde, zoals ook genoemd in paragraaf 2.2, niet altijd hoeft bij te dragen aan het creëren van publieke waarde, en andersom.

Om te voorkomen dat individuele waarden zoals de gezondheid van medewerkers ondergeschikt raken aan publieke waarden, wordt in onderhavig onderzoek een benadering gehanteerd waarbij ook gekeken wordt naar het *creëren van individuele waarde* voor medewerkers. Individuele waarde creatie is een onderdeel van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van publieke organisaties volgens Boselie (2010), Boxall & Purcell (2011) en Paauwe (2004). Volgens hen zou in het ontwerpen van HR-activiteiten niet alleen naar opbrengsten voor de organisatie, maar ook naar opbrengsten voor individuele medewerkers gekeken moeten worden, het gaat hier om opbrengsten voor medewerkers *an sich*. Deze benadering wordt ook wel een *balanced approach* genoemd (Boselie, 2010; Paauwe, 2004). Ook Knies (2012) hanteert een gebalanceerde benadering en vervangt daarom 'performance', het derde hoofdcomponent van de HRM-performance keten (zie figuur 2.4), voor de term 'opbrengsten' (zie figuur 2.5) (Knies, 2012:30).

Uit een van de cross-sectionele analyses van Knies (2012:178) blijkt dat medewerkers die positiever oordelen over de peoplemanagement-activiteiten significant hoger scoren op tevredenheid. Knies (2012) toont dus aan dat (gepercipieerde) peoplemanagement-activiteiten een positief effect kunnen hebben op de tevredenheid van medewerkers (Knies, 2012:218). Peoplemanagement-activiteiten kunnen daarmee dus van invloed zijn op de individuele waarde die gecreëerd wordt *voor medewerkers* (Knies, 2012).

Niet alleen het concept peoplemanagement is mogelijk interessant met betrekking tot individuele waard creatie. Het is heel goed mogelijk dat leidinggevendenden niet altijd op de hoogte zijn van wat waardevol is voor medewerkers. Bovendien zouden zij logischerwijs om eerder genoemd verschil in perceptie (zie paragraaf 2.6.1) of door eerder genoemde eigenschappen van waarden (zie paragraaf 2.3.1) een ander (concurrerend) begrip van de individuele waarden van medewerkers kunnen hebben (De Graaf & Van Der Wal, 2008). Daarom is het interessant om met betrekking tot het creëren van individuele waarde aandacht te besteden aan de individuele waarden van medewerkers en de perceptie van leidinggevendenden over deze waarden.

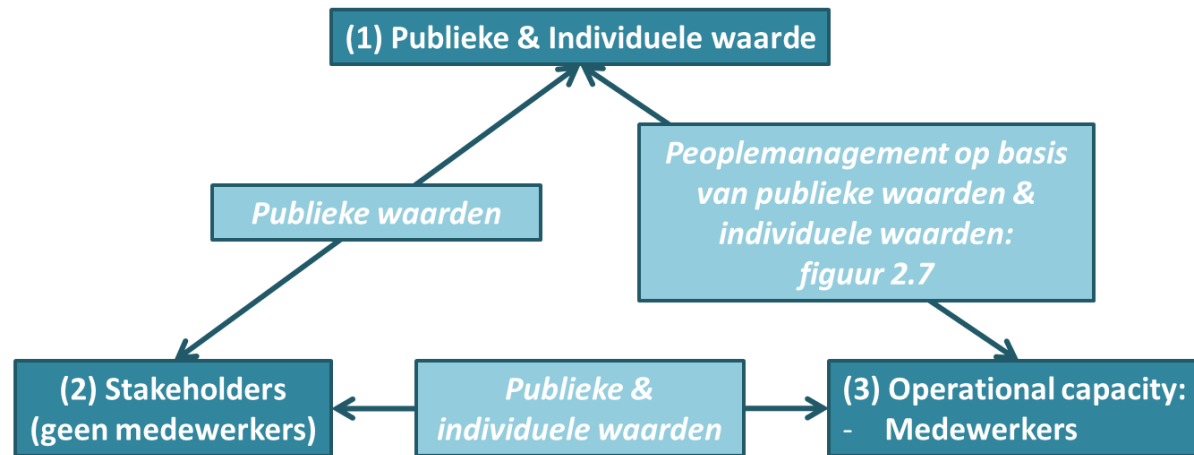
Eerder in dit hoofdstuk in paragraaf 2.4 werd 'het publiek' van een publieke organisatie gedefinieerd als 'stakeholders'. Medewerkers zouden natuurlijk ook gezien kunnen worden als stakeholders van publiek beleid, zeker wanneer zij ook met de organisatie te maken hebben buiten hun werktijden in hun rol als burger. Echter, omdat om bovenstaande redenen gekozen is om individuele waarden van medewerkers apart te definiëren, worden medewerkers in het vervolg voor de duidelijkheid onderscheiden van de in paragraaf 2.4 geformuleerde stakeholders.

Op basis van voorgaande paragrafen is een tweetal conceptuele onderzoeksmodellen gevormd, zie figuur 2.6 en 2.7. De onderzoeksmodellen worden in onderhavig onderzoek niet getoetst, maar bevatten de onderwerpen die behandeld zullen worden in de interviews.

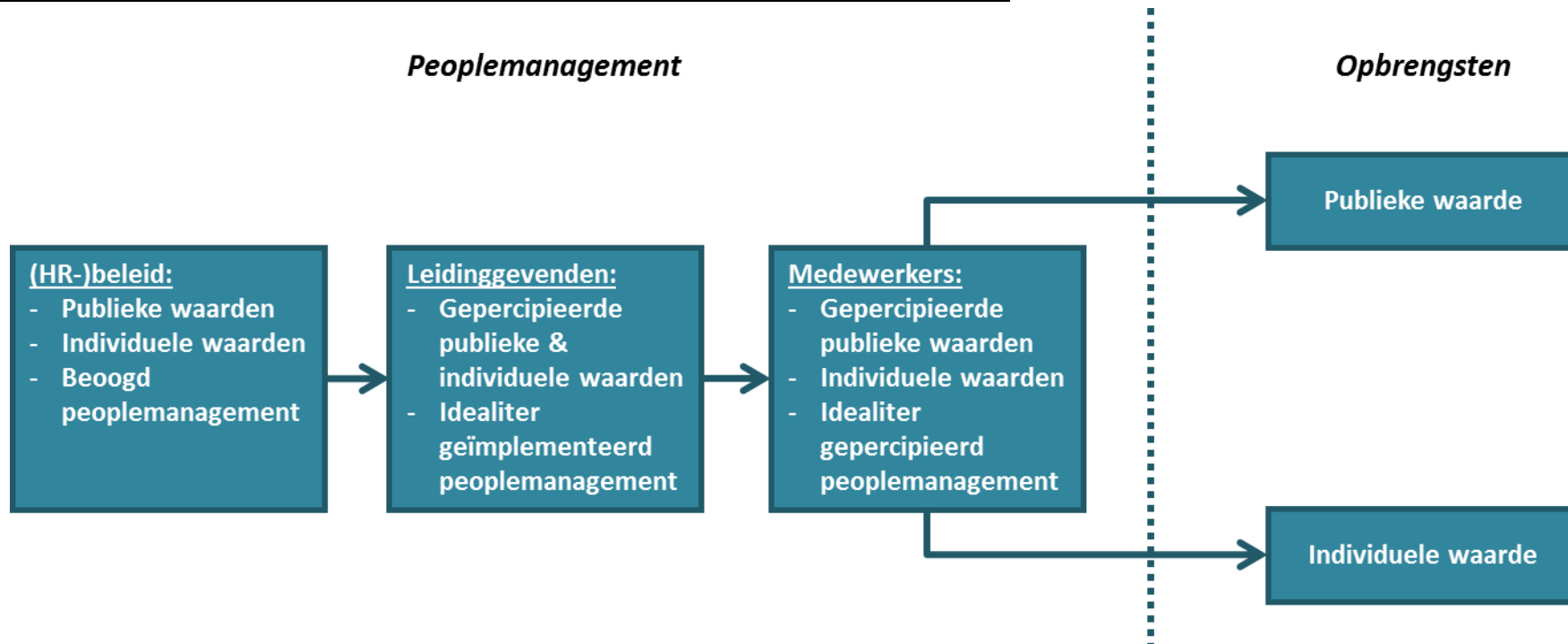
In figuur 2.6 is The Strategic Triangle van Moore (1995) omgevormd. Omdat onderhavig onderzoek een gebalanceerde bandering hanteert is 'individuele waarde' van medewerkers toegevoegd aan het creëren van (1) publieke waarde (zie paragraaf 2.3 en 2.6). De 'authorizing environment' is daarnaast vervangen door de term 'stakeholders' die de mensen beschrijven die de effecten van het werk ondervinden. Om publieke waarde te kunnen bepalen dienen deze stakeholders namelijk gedefinieerd te worden (zie paragraaf 2.4). Zoals te zien zijn stakeholders en medewerkers in het model gescheiden weergegeven, ondanks dat medewerkers ook stakeholders van publiek beleid kunnen zijn. Dit is gedaan om een visueel onderscheid te kunnen maken tussen de individuele waarden van medewerkers en de publieke waarden van stakeholders. Op deze manier is goed te zien dat de individuele waarden van medewerkers en de publieke waarden van stakeholders kunnen concurreren (zie 'eigenschappen van (publieke) waarden', sub paragraaf 2.3.2). Verder vindt de uitwisseling en benoeming van waarde tussen of van de elementen dus waarschijnlijk plaats door middel van waarden (zie sub paragraaf 2.3.1) en wordt het mogelijke verband tussen de operationele capaciteit (3) en publieke en individuele waarde (1) beschreven met behulp van figuur 2.7.

In figuur 2.7 is de peoplemanagement-opbrengsten keten van Knies (2012) omgevormd tot een peoplemanagement-waardeketen. Omdat onderhavig onderzoek over het optimaal realiseren van publieke en individuele waarde gaat, wordt onderzoek gedaan naar geïmplementeerd en gepercipieerd peoplemanagement zoals dat zou moeten zijn *in de ideale situatie* volgens medewerkers en leidinggevenden (zie sub paragraaf 2.6.1) en zoals dat te vinden is in de beleidsdocumenten (zie sub paragraaf 2.3). Verschillen en overeenkomsten tussen beoogd peoplemanagement uit HR-beleid, idealiter geïmplementeerd peoplemanagement volgens leidinggevenden en idealiter gepercipieerd peoplemanagement volgens medewerkers zijn dus belangrijk (zie sub paragraaf 2.6.1 en 2.6.3). Hetzelfde geldt voor een vergelijking tussen de publieke en individuele waarden uit (HR-)beleid, gepercipieerde publieke en individuele waarden van leidinggevenden en gepercipieerde publieke waarden en individuele waarden van medewerkers (zie sub paragraaf 2.3.2, 2.6.1 en 2.6.3).

De bevindingen van onderhavige literatuurstudie zijn niet alleen van invloed geweest op hetgeen dat specifiek onderzocht is, maar ook op *de wijze waarop* er onderzoek is gedaan. In het volgende hoofdstuk worden enkele elementen uit de twee onderzoeksmodellen daarom nader beschreven en geoperationaliseerd tot bruikbare instrumenten.



Figuur 2.6 Conceptueel onderzoeksmodel 1, op basis van *The Strategic Triangle* van Moore (1995)



Figuur 2.7 Conceptueel onderzoeksmodel 2: de peoplemanagement-waardeketen, op basis van Knies (2012)

Methodologie

In de eerste fase van het onderzoek is getracht om door middel van literatuur een kader te vormen die als basis dient voor de tweede fase van het onderzoek. De tweede fase bestaat uit het empirische deel waarin getracht is een antwoord te vinden op de deelvragen:

1. Welke opbrengsten voor Beheer & Handhaving en haar medewerkers zijn in beleidsdocumenten te vinden?
2. Wat zijn de opbrengsten voor Beheer & Handhaving en haar medewerkers volgens medewerkers en leidinggevenden?
3. In hoeverre bestaat er discrepantie tussen de (gepercipieerde) opbrengsten voor Beheer & Handhaving en haar medewerkers?
4. Wat betekenen de gepercipieerde opbrengsten volgens medewerkers en leidinggevenden voor de invulling van peoplemanagement?
5. Welke vormen van beoogd peoplemanagement zijn in beleidsdocumenten te vinden?
6. In hoeverre bestaat er discrepantie tussen beoogd, idealiter geïmplementeerd en idealiter gepercipieerd peoplemanagement?

De verbanden tussen de deelvragen worden niet getoetst in onderhavig onderzoek, maar de positionering van de verschillende deelvragen ten opzichte van elkaar kan weergegeven worden met behulp van het conceptueel model dat gepresenteerd is in het theoretisch kader. In bijlage 2 is daarom ter verduidelijking deze positionering weergegeven, gebaseerd op eerder onderzoek zoals beschreven in het theoretisch kader.

Omdat het onderzoek inductief is opgezet (zie Boeijs, 2005:78) en een verkennend karakter heeft, is het empirische deel een belangrijk onderdeel van het onderzoek. In dit hoofdstuk wordt de methodologische aanpak van de beantwoording van bovenstaande vragen uiteengezet. In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de gehanteerde onderzoeksbenadering, in paragraaf 3.2 komt de verantwoording van de dataverzameling en –verwerkingsmethoden aan bod, in paragraaf 3.3 wordt de onderzoeksorganisatie beschreven, in paragraaf 3.4 wordt de onderzoekspopulatie beschreven, in paragraaf 3.5 is de analysemethode verantwoord en in 3.6 worden tot slot de maatregelen besproken die zijn genomen met betrekking tot de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

3.1

Onderzoeksbenadering

Zoals blijkt uit de deelvragen stond de betekenisgeving van medewerkers en leidinggevenden centraal in dit onderzoek, met betrekking tot individuele waarden, publieke waarden en peoplemanagement. In het onderzoek werd daarom getracht deze concepten vanuit het perspectief van deze actoren te leren kennen, waardoor de percepties van medewerkers en leidinggevenden accuraat beschreven konden worden (Boeijs, 2005:27). De wereld van de waarden is – zoals in voorgaande hoofdstukken genoemd – zo complex, veranderlijk en context specifiek dat een open en exploratieve onderzoeksmethode noodzakelijk was; waarden zijn praktisch moeilijk om te kwantificeren en juist de context die voor waarde(n)bepaling en betekenisgeving belangrijk lijkt te zijn dient goed en volledig in beeld te worden gebracht of in overweging te worden genomen. De

onderzoeksbenadering die werd gehanteerd kan daarom geschaard worden onder *kwalitatief onderzoek* en valt te plaatsen binnen een *interpretatieve benadering* (Boeije, 2005:18-27).

Binnen deze interpretatieve benadering is gekozen voor een *case study*, om de onderzoeksconcepten zoveel mogelijk te kunnen bestuderen in hun natuurlijke context (Boeije, 2005:21). Dit werd gedaan door middel van documentanalyse en semigestructureerde interviews. Interviews verschaffen namelijk een diepgaand beeld van de onderzoeksconcepten (Boeije, 2005). Voor documentanalyse is gekozen omdat, zoals genoemd in het Theoretisch Kader, het (her)definiëren van publieke waarde door medewerkers en/of leidinggevenden (mogelijk) niet wenselijk is. Onderhavig onderzoek heeft daarom niet het doel om de missie van Beheer en Handhaving te herdefiniëren, maar tracht enkel bij te dragen aan het creëren van *optimale* waarde in de lokale context waarin de medewerkers zich bevinden. Om te analyseren wat de missie is die gecreëerd dient te worden door de organisatie zijn daarom beleidsdocumenten gebruikt waarin deze missie is vastgelegd.

Een casestudie biedt niet alleen dieptevoordelen; een van de nadelen van het uitvoeren van enkel een casestudie is dat het een bepaalde situatie en een bepaald moment betreft, waardoor de verkregen informatie niet breed toepasbaar is. Hier is dus rekening mee gehouden in de concluderende hoofdstukken. In de volgende paragrafen wordt eerst stilgestaan bij de onderzoekspopulatie, vervolgens bij de dataverzamelmethode, daarna bij de kwalitatieve data-analyse en tot slot worden de maatregelen besproken die zijn genomen ten behoeve van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

3.2

Onderzoekspopulatie

De onderzoekspopulatie bestond uit medewerkers en leidinggevenden van de directie Beheer en Handhaving, Stadsdeel Zuidoost, gemeente Amsterdam. In totaal zijn er 17 interviews afgenomen, waarvan 5 leidinggevenden en 12 medewerkers van deze leidinggevenden, of 8 Beheerders en 9 Handhavers. Zie voor een overzicht van de gehouden interviews, in de vorm van een organogram, bijlage 3.

De respondenten zijn niet geheel willekeurig gekozen. Door middel van een doelgerichte steekproeftrekking op basis van de theorie uit het Theoretisch Kader zijn respondenten geselecteerd die bepaalde kenmerken representeren, die mogelijk bij zouden dragen aan de analyse (Boeije, 2005:50). Zo is gekozen voor medewerkers en de directe leidinggevenden van deze medewerkers, werkzaam bij een gemeente. Immers, voor een analyse met betrekking tot beoogd en gepercipieerd peoplemanagement zijn zowel medewerkers als de leidinggevenden van deze medewerkers nodig. Bovendien, zoals genoemd in de inleiding, staan medewerkers van gemeenten over het algemeen waarschijnlijk veel in contact met hun (directe) stakeholders waardoor het mogelijk is dat zij een ander beeld hebben van wat belangrijk is in het uitvoeren van hun werk dan de schrijvers van de beleidsdocumenten of dan hun leidinggevenden. Bovendien zijn de gepercipieerde waarden van deze medewerkers extra interessant omdat zij mogelijk in sterkere mate gestuurd worden door hun gepercipieerde waarden, omdat zij 'zien' op welke manier beleid betekenis krijgt in de lokale context en daardoor mogelijk meer betrokken zijn bij stakeholders.

Vervolgens is ervoor gekozen om medewerkers en leidinggevenden van één afdeling, in dit geval één directie, te interviewen. Onderzoek naar waarden is zoals genoemd erg contextafhankelijk en om binnen 17 interviews een compleet beeld te kunnen krijgen van gepercipieerde waarden was het

noodzakelijk om te zorgen dat er niet teveel diversiteit zat in de functies van de medewerkers, zodat de gevonden waarden mogelijk nog enigszins vergeleken konden worden. Bovendien was het voor het vergelijken van de gepercipieerde waarden en de waarden uit beleidsdocumenten belangrijk dat het een directie betrof met één directieplan, zoals de directie Beheer en Handhaving. Omdat Beheer en Handhaving twee subafdelingen heeft, maar wel één directieplan, bleek het daarnaast een erg interessante directie, omdat de gepercipieerde waarden van de twee subafdelingen daardoor met elkaar vergeleken konden worden en vergeleken konden worden met het algemene directieplan. Na het selecteren van de respondenten zijn deze benaderd met hulp van een secretaresse (afdeling Beheer) en een teamleider (afdeling Handhaving). Alle respondenten waren bereid en enthousiast om mee te werken aan het interview.

3.3

Dataverzameling en –verwerking

Voor de dataverzameling is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews en documentanalyse. Deze twee methoden van onderzoek worden hieronder verder uitgewerkt.

3.3.1

Semigestructureerde interviews

Bij de semigestructureerde interviews stond zoals genoemd gedetailleerdheid en de rijkdom van de wereld van de (plaatselijke) publieke en individuele waarden centraal, waardoor het onderzoek in hoge mate exploratief van aard is in de lokale context, waarbij naar specifieke percepties wordt gevraagd in interviews. Eerdere classificaties van waarden zoals genoemd in het Theoretisch Kader werden daarom in dit onderzoek niet gebruikt en de vraagstelling diende zeer open te zijn terwijl er ingezoomd werd op de specifieke situaties van respondenten. De interviewvragen bestonden daarom enkel uit de vier topics die voortvloeiden uit het Theoretisch Kader, namelijk:

1. Stakeholders en publieke waarden
2. Individuele waarden van medewerkers
3. Conflicterende waarden
4. Peoplemanagement

Deze topics zijn bij iedere respondent zoveel mogelijk in deze volgorde behandeld, op de momenten dat dat niet zo uit kwam is in ieder geval peoplemanagement op het eind behandeld. Dit is gedaan zodat respondenten, of de onderzoeker, in dit laatste topic de mogelijkheid hadden om te refereren aan de waarden die eerder genoemd waren. Wat dat betreft ging de voorkeur nadrukkelijk uit naar het initiatief van de respondent in verband met het belang van hun betekenisgeving in zijn natuurlijke context.

De topics zijn geformuleerd als open hoofdvragen. Bij elk topic werden mogelijke verdiepende vragen geformuleerd, waarmee doorgevraagd kon worden wanneer de onderzoeker aanleiding zag om dieper in te gaan op de onderwerpen die voor onderhavig onderzoek relevant waren. In de meeste gevallen betrof dit het noemen van een voorbeeld van een situatie of een nadere uitleg van de betekenisgeving van de respondent met betrekking tot een waarde. Een voorbeeld van een hoofdvraag is: *“Wat vindt u voor uzelf belangrijk in uw werk, of wat zou belangrijk moeten zijn?”*. In deze hoofdvraag is, net als in de andere hoofdvragen, dus niet alleen gevraagd naar bestaande situaties maar juist ook naar ‘ideale’ situaties, aangezien het om waarden van de respondenten ging. Na het behandelen van de hoofdvragen was er ruimte voor respondenten om onderwerpen aan te halen die in hun ogen relevant waren voor het onderzoek. Bovendien is er aan het eind van elk interview gevraagd wat de respondenten van het interview vonden. De topiclijsten voor de

interviews met medewerkers en leidinggevendenden, die overigens enkel verschillen in de formulering van de vragen in verband met hun functie, zijn te vinden in bijlage 4 en bijlage 5.

Na het eerste interview is de formulering van de eerste twee hoofdvragen aangepast, waarin werd gevraagd naar wat volgens de respondent belangrijke stakeholders zijn en wat volgens de respondent belangrijk is voor deze stakeholders. De termen 'stakeholders' en 'directe afnemers/klanten' bleken niet in het referentiekader van de respondent te passen. In de opvolgende interviews zou het daarom mogelijk lastig worden voor respondenten om hierover te spreken. De uitleg 'partijen die met uw werk te maken hebben' is daarom toegevoegd, net als 'de mensen die de effecten van uw werk ondervinden'. Daarnaast is bij ieder interview de vraag: "*Hoe worden deze zaken gewaarborgd?*" toegevoegd, om te verzekeren dat de respondenten niet vergaten om ook proceswaarden te noemen. Echter, wanneer de respondenten pas proceswaarden noemden na deze vraag dan is daar rekening mee gehouden in de analyse, zie verderop in paragraaf 3.4. Ook is gevraagd naar interne stakeholders wanneer respondenten deze vergaten te noemen.

Het eerste interview verliep erg vlot en de respondent gaf doordacht antwoord op de vragen die gesteld werden door de onderzoeker. Dit kwam, volgens de respondent, omdat deze vooraf een korte presentatie had gezien die de onderzoeker ter introductie van de studie bij het eerste contact met de gemeente aan de directeur had gestuurd. In deze korte presentatie stond niets geschreven dat van invloed kon zijn op de antwoorden van de respondent, want alleen de topics werden erin benoemd. Het bleek dus mogelijk wel van positieve invloed op de voortgang van het interview omdat de respondent op deze manier al enige tijd had gehad om over de topics (de verschillende waarden) na te denken. Daarom is ervoor gekozen om de presentatie vooraf naar alle respondenten te sturen en ook tijdens de andere interviews bleek dat de respondenten dit een fijne werkwijze vonden. De presentatie is te vinden in bijlage 6.

De helft van de interviews vond plaats op het stadsdeelkantoor bij de afdeling Beheer, de andere helft vond plaats op de Schepenberweg bij de afdeling Handhaving. Op beide kantoren was voor de interviews een comfortabele afsluitbare ruimte beschikbaar zodat zo min mogelijk onderbrekingen mogelijk waren en de privacy van de respondenten gewaarborgd kon worden. De interviews zijn opgenomen met behulp van een mobiele telefoon, zodat de aandacht van de onderzoeker volledig bij het interview kon zijn. De interviews zijn vervolgens letterlijk getranscribeerd met behulp van Microsoft Word 2010.

Rol van de onderzoeker

Voorafgaande aan en tijdens de interviews is zoveel mogelijk getracht de rol van de onderzoeker te minimaliseren met betrekking tot eigen interpretaties en mogelijke invloed op het gedrag van de respondenten (Boeije, 2005:151). Zo ontdekte de onderzoeker in een bezoek bij de directeur van de afdeling, voorafgaande aan de interviews, dat vrijwel niemand binnen de organisatie een pak droeg. De interviews zijn daarom afgenomen in zo neutraal mogelijke kleding. Zoals genoemd waren de interviewvragen erg open en was er veel ruimte voor de onderzoeker om door te vragen wanneer een respondent zaken noemde die voor het onderzoek interessant waren. Om de input van de respondent leidend te laten zijn en te voorkomen dat de onderzoeker de respondenten op enige manier zou kunnen sturen in het geven van antwoorden met betrekking tot gepercipieerde waarden, is ervoor gekozen om de documentanalyse met betrekking tot publieke waarden pas *na* de interviews uit te voeren.

3.3.2

Documentanalyse

Na de interviews is een aantal relevante documenten geanalyseerd op basis waarvan inzicht kon worden gekregen in wat voor de directie Beheer & Handhaving belangrijke waarden en beoogde vormen van peoplemanagement zijn, zodat deze later vergeleken konden worden met de percepties van medewerkers en leidinggevendenden. De documenten zijn verkregen via de directeur Beheer & Handhaving en zijn geanalyseerd met behulp van dezelfde topics als die gebruikt zijn in de interviews. Het gaat om de volgende documenten:

- Het inrichtingsplan directie Beheer & Handhaving van 25 november 2010
- De bedrijfsvisie directie Beheer & Handhaving van januari 2013

Hoe de documenten zijn geanalyseerd en op welke wijze is gerapporteerd is uiteen gezet in de volgende paragraaf.

3.4

Kwalitatieve data-analyse

De antwoorden van de respondenten werden opgenomen door middel van een smart Phone en letterlijk getranscribeerd in Microsoft Word. Deze transcripten zijn vervolgens onderworpen aan een systematische analyse. Allereerst werden ze 'open gecodeerd', wat betekent dat er samenvattende notaties van stukjes tekst zijn gemaakt waarin de betekenis van het fragment wordt uitgedrukt (Boeijs, 2005:85). Omdat het onderzoek over stakeholders, publieke waarde, individuele waarde en peoplemanagement gaat, bestonden de antwoorden van de respondenten dus uit het noemen van verschillende stakeholders, publieke waarden, individuele waarden, HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag. De 'codes' in onderhavig onderzoek stonden dus gelijk aan deze vijf elementen.

Bij het indelen van de codes is de onderzoeker op overwegend inductieve wijze te werk gegaan, omdat de perceptie van de respondenten zo nauwkeurig en specifiek mogelijk in beeld gebracht diende te worden. Elke code werd ingedeeld in het topic waarin de respondent de code had genoemd. Als een respondent bijvoorbeeld een individuele waarde noemde bij de vraag naar HR-maatregelen, dan werd deze individuele waarde wel ingedeeld bij de HR-maatregelen, om zo dicht mogelijk bij de betekenisgeving van de respondenten te blijven. Echter, omdat respondenten HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag vaak door elkaar noemden, zijn de antwoorden van de respondenten door de onderzoeker zelf gescheiden weergegeven.

Tijdens het 'open coderen' werd er een onderscheid gemaakt tussen codes die spontaan of 'direct' na de vraag van de onderzoeker werden genoemd, of codes die na doorvragen of pas 'later' door de respondent werden genoemd. Op deze manier kon onderscheid gemaakt worden tussen waarden die bij medewerkers 'on top of mind' zaten en waarden die medewerkers mogelijk (op dat moment) minder belangrijk vonden. Tevens werd een onderscheid gemaakt tussen twee verschillende soorten waarden, zoals genoemd in het Theoretisch Kader, namelijk: 'productwaarden', als zijnde waarden *an sich* en: 'proceswaarden', als zijnde (dienstverlenings-)proceswaarden die bijdragen aan het creëren van publieke of individuele waarde volgens de respondenten.

Na het open coderen zijn de interviews op axiale wijze gecodeerd, waarbij werd bepaald of de tot dan toe ontwikkelde codes de verzamelde gegevens op voldoende wijze dekten. Hierbij is specifiek gelet op de verschillende eigenschappen van waarden zoals genoemd in het Theoretisch Kader, paragraaf 2.3.1.1. Het clusteren van de gevonden waarden gebeurde dus op basis van de formuleringseigenschappen van waarden en de betekenisgeving van de respondenten. Als door de onderzoeker aan de hand hiervan was vastgesteld dat bepaalde codes gezien konden worden als synoniemen van elkaar, dan werden deze codes samengevoegd. Zo noemde een respondent

bijvoorbeeld de publieke waarde ‘Betrouwbaarheid’ (richting de burger) en twee andere respondenten noemden de publieke waarden ‘Informatie die niet meer veranderd’ en het hebben van ‘Duidelijke verwachtingen’ (naar elkaar toe, zodat er geen misverstanden kunnen ontstaan). De laatste twee genoemde waarden zijn een meer concrete bewoording van de abstracte waarde ‘Betrouwbaarheid’, althans zo bleek uit de manier waarop de respondenten de waarden beschreven, dus de code boom kwam er dan als volgt uit te zien:

Tabel 3.1 Voorbeeld codeboom

Codenaam	Sub-codenaam	Bronnen	Referenties
Betrouwbaarheid		1	2
	Duidelijke verwachtingen	1	1
	Informatie die niet meer veranderd	1	2

Het was niet alleen belangrijk *dat* een respondent een waarde belangrijk vond en noemde, maar ook *hoe* belangrijk hij/zij deze vond en *hoe* hij/zij deze waarde omschreef: *selectieve codering* is vervolgens gebruikt om op basis van verschillen en overeenkomsten tussen codes enige hiërarchie aan te brengen in codes, of codes met elkaar te verbinden.

Bovenstaande manier van coderen gold ook voor de documentanalyse, met uiteraard een uitzondering van het onderscheid tussen zaken die ‘direct’ of ‘later’ genoemd werden. In plaats daarvan is gekeken naar de hoeveelheid tekst waarmee een code beschreven werd, of de plek waar de code genoemd werd. Wanneer een code bijvoorbeeld beschreven werd in de missie, dan werd het gezien als een belangrijke code.

Analyse van individuele waarden

Alle waarden die door *medewerkers* bij de vraag naar individuele waarden als ‘individuele waarde’ bestempeld werden, werden ook als zodanig gecodeerd. Ook waarden die misschien in eerste instantie geen individuele waarde lijken; in dat geval is altijd door de onderzoeker nog extra doorgevraagd of een medewerker iets daadwerkelijk persoonlijk belangrijk vond. Als een medewerker bij de vraag naar individuele waarden bijvoorbeeld aangaf ‘Goed materiaal’ belangrijk te vinden, dan werd door de onderzoeker doorgevraagd of deze medewerker dat echt persoonlijk belangrijk vond. Als dit het geval was, dan werd ‘Goed materiaal’ als een individuele waarde gecodeerd. Immers, deze waarde draagt dan waarschijnlijk bij aan het persoonlijk geluk (of tevredenheid) van de medewerker. Zie paragraaf 2.6 voor het kader omtrent ‘individuele waarde’.

Wanneer leidinggevenden individuele waarden noemden die (volgens hun definitie) bijdragen aan prestaties van medewerkers of aan het creëren van publieke waarde, dan konden deze waarden eigenlijk *niet* als ‘individuele waarden’ van medewerkers bestempeld worden. Immers, er kon niet met zekerheid door de onderzoeker bepaald worden of deze waarden ook daadwerkelijk bij kunnen dragen aan iets dat voor medewerkers persoonlijk belangrijk is. Deze ‘neppe’ individuele waarden staan in de weergave van de resultaten wel bij de individuele waarden beschreven, omdat het wel opvallend is dat leidinggevenden deze waarden hier noemden. Echter, er is dan bij vermeld dat de waarden *prestatiegericht* zijn.

3.4.1

Weergave van de resultaten

In de eerste paragraaf van het resultatenhoofdstuk zijn de belangrijkste bevindingen uit de beleidsdocumenten weergegeven, zoals de missie van Beheer & Handhaving. Vervolgens zijn de resultaten van de interviews weergegeven aan de hand van de eerder geformuleerde vier topics, dus

in vier hoofdstukken. De hoofdstukken volgen enigszins de volgorde van de deelvragen van het onderzoek, voor een overzicht en positionering van de hoofdstukken wordt daarom aangeraden om een blik te werpen in bijlage 2.

In ieder ‘topic-hoofdstuk’ staat eerst de betekenis beschreven die respondenten gaven *per waarde, HR-maatregel of vorm van leiderschapsgedrag*. Aan het eind van ieder ‘topic-hoofdstuk’ staat vervolgens een korte samenvatting beschreven, waarin ook opvallende verschillen en overeenkomsten tussen Beheerders & Handhavers en medewerkers (idealiter gepercipieerd peoplemanagement) & leidinggevendenden (idealiter geïmplementeerd peoplemanagement) beschreven worden. Deze worden tevens vergeleken met de bevindingen uit de beleidsdocumenten (beoogd peoplemanagement). Het hoofdstuk over conflicterende waarden verschilt met de andere hoofdstukken, daarin zijn een paar voorbeelden van ‘conflictsituaties’ weergegeven. In de laatste paragraaf worden samenvattend *alle* gevonden waarden, HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag beschreven. Ook *alle* gevonden verschillen tussen Beheerders & Handhavers en tussen medewerkers & leidinggevendenden worden hierin beschreven. Dit laatste hoofdstuk is belangrijk, omdat bij het vergelijken van alle verschillen en overeenkomsten een aantal nieuwe inzichten verworven worden.

Om uit te leggen hoe de weergave van de hoofdstukken in elkaar zit, worden ‘waarden, HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag’ in het vervolg van deze paragraaf voor het gemak even ‘waarden’ genoemd, aangezien ze op dezelfde manier zijn weergegeven in het resultatenhoofdstuk. De waarden die het meest genoemd werden door respondenten of die het meest belangrijk gevonden werden zijn als eerst beschreven in de hoofdstukken. Het gaat hier bijvoorbeeld om waarden die door heel veel respondenten genoemd werden, of waarden die spontaan of direct werden genoemd zonder dat er veel interventie van de onderzoeker nodig was in de vorm van ‘doorvragen’. Om enigszins aan te kunnen geven hoe vaak een waarde genoemd werd, of in welke mate een verschil of overeenkomst opviel, is ervoor gekozen om een weging te geven aan bepaald woordgebruik. Hierbij is rekening gehouden met de (scheve) verhouding van geïnterviewde medewerkers (12) en leidinggevendenden (5):

- Wanneer over ‘een enkele’ gesproken wordt, dan houdt dat één tot vier respondenten in, of één tot drie medewerkers, of één leidinggevende.
- Wanneer over ‘meerdere’ gesproken wordt, dan houdt dat vier tot acht respondenten in, drie tot zeven medewerkers, of twee of drie leidinggevendenden.
- Wanneer over ‘veel’ gesproken wordt, dan houdt dat meer dan ongeveer acht respondenten in, of meer dan ongeveer zeven medewerkers, of vier of meer van de leidinggevendenden.

Aan het eind van ieder hoofdstuk zijn de waarden overzichtelijk weergegeven in een tabel, bijvoorbeeld:

Tabel 3.2 Voorbeeldweergavetabel resultaten met individuele waarden

Waarde 1 ^e rang	Waarde 2 ^e rang
Goede work-life balance	
Samenwerking	Op elkaar vertrouwen
Plezier in het werk	Lekker in vel zitten
Bestuurlijke gevoeligheid	

De individuele waarde ‘Goede work-life balance’ is in het voorbeeld door de meeste respondenten genoemd, en vaak spontaan of direct nadat de onderzoeker aan de respondent vroeg om een aantal individuele waarden te noemen. Verder is ‘Samenwerking’ in het voorbeeld genoemd, maar er zijn ook respondenten geweest die ‘Op elkaar vertrouwen’ hebben genoemd als individuele waarde, wat

volgens hun betekenisgeving belangrijk is voor een goede 'Samenwerking'. Omdat 'Op elkaar vertrouwen' hier dus een proceswaarde is die ten dienste staat van de productwaarde 'Samenwerking', is het hier als 2^e rang weergegeven. 2^e rang waarden zijn dus waarden die volgens de betekenis van respondenten ten dienste van een andere waarde staan, of behoren tot een categorie van 1^e rang waarden.

De weergegeven data werd geanonimiseerd omwille van de vertrouwelijkheid en met codes is weergegeven om wat voor respondent het gaat bij citaten. Zo betekent 'Lg.1:H' dat het om een leidinggevende van de afdeling Handhaving gaat (de nummering is willekeurig). 'IP' in de documentanalyse betekent 'InrichtingsPlan' en 'BV' betekent 'Bedrijfsvisie'. Verder zijn waarden, wanneer ze besproken worden, altijd tussen aanhalingstekens en met een hoofdletter weergegeven (zie in bovenstaande alinea).

3.5

Betrouwbaarheid & validiteit

In de voorbereiding en uitvoering van het onderzoek zijn maatregelen genomen die hebben bijgedragen aan de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Als het gaat om de *voorbereiding* dan gaat het over maatregelen zoals het goedkeuren en nakijken van het onderzoeksplan door docenten en medestudenten van de Universiteit Utrecht. Ook het Theoretisch Kader, op basis van wetenschappelijke literatuur, en de door de onderzoeker gevolgde trainingen en workshops met betrekking tot interviewen en het uitvoeren van kwalitatief onderzoek, behoren tot deze maatregelen. Een maatregel met betrekking tot de *uitvoering* behelst bijvoorbeeld een *audit trail* waarbij de eerste begeleider van het onderzoek, dr. Eva Knies, het onderzoek stapsgewijs heeft gevolgd en de onderzoeker heeft voorzien van feedback en kritische vragen met betrekking tot te nemen besluiten (Boeije, 2005:151). Overige maatregelen met betrekking tot de uitvoering worden hieronder uiteengezet.

3.5.1

Maatregelen ten gunste van de validiteit

In alle interviews zijn alle topics aan bod gekomen, mede omdat de interviews zijn opgenomen met behulp van een smart Phone waardoor de volle aandacht van de onderzoeker bij het interviewproces kon zijn. De respondenten hebben de kans gekregen om in hun eigen woorden de waarden te beschrijven die zij daadwerkelijk (zouden willen) ervaren in het werk wat ze doen.

Waarden verschillen van persoon tot persoon en van context tot context. Door deze contextgerelateerdheid van waarden ontstaat een mogelijke bedreiging voor de validiteit: het is niet zeker of medewerkers die over dezelfde waarden spreken ook dezelfde waarden bedoelen. Daarom is, zoals genoemd in sub paragraaf 3.4, geprobeerd om de context van de interviews zoveel mogelijk gelijk te houden in een niet te grote afdeling met zo min mogelijk variëteit aan functies. Bovendien is in de interviews doorgevraagd over de betekenis die respondenten gaven aan bepaalde waarden.

De vragen zijn zoals vermeld zorgvuldig samengesteld zodat elke respondent een zelfde volgorde van vragen zou krijgen met in essentie dezelfde woorden. Dit is gedaan om te voorkomen dat verschillende respondenten deze vragen verschillend interpreteren. Bovendien is met hulp van de respondenten zo nu en dan een overzicht getekend van de afdelingen, zodat zeker was dat respondent en onderzoeker niet langs elkaar heen zouden praten. Voordat het topic peoplemanagement werd aangesneden, werden in elk interview de door de respondent genoemde

waarden samengevat. Op deze manier konden de respondenten praten over peoplemanagementactiviteiten in het licht van de genoemde waarden. In de eerdere paragrafen is tevens gereflecteerd op de rol van de onderzoeker tijdens de interviews (Boeije, 2005). Bovendien is ten behoeve van de validiteit (en betrouwbaarheid) het verloop van de interviews uiteengezet en zijn er tijdens de data-analyse meerdere codeerfases gebruikt.

Alle data is afkomstig uit de Nederlandse gemeente Amsterdam, Stadsdeel Zuidoost, directie Beheer & Handhaving. De resultaten hebben dus in eerste instantie betrekking op deze afdeling. De generaliseerbaarheid van de resultaten naar andere afdelingen, gemeenten of landen is dus beperkt. Gezien de cultuur gerelateerde aard van waarden en de cultuurspecifieke betekenis van waarden, zijn de resultaten waarschijnlijk gemakkelijker te generaliseren naar andere afdelingen of andere gemeenten met een soortgelijke cultuur en werkwijze dan naar gemeenten in andere landen.

3.5.2

Maatregelen ten gunste van de betrouwbaarheid

Door de weinig gestructureerde opzet van de interviews bestond er de mogelijkheid dat de onderzoeker (op momenten) veel invloed kon hebben op de dataverzameling, waardoor de betrouwbaarheid van het onderzoek in gevaar kon komen. Door middel van *peer debriefing*, een vorm van onderzoekstriangulatie (Boeije, 2005:152), is getracht de kwaliteit en betrouwbaarheid van de het onderzoek te vergroten. Het panel van *peers* bestond uit vijf kritische masterstudenten van de masteropleiding Strategisch Human Resource Management, een professor (prof. dr. P. Leisink, tweede begeleider) en een universitair docent/onderzoeker (dr. E. Knies, eerste begeleider) van de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap. In één bijeenkomst met het gehele panel en in meerdere bijeenkomsten met de eerste begeleider is de consistentie van de onderzoeksmethoden besproken, zo nodig zijn zaken aangepast ter bevordering van de betrouwbaarheid.

Het eerste interview is gezamenlijk met dr. Eva Knies geanalyseerd, van waaruit verbeterpunten voor de interviewtechniek en (door-) vraagstelling van de onderzoeker naar voren kwamen, die zijn gebruikt in de daarop volgende interviews. Omdat het verder erg lang heeft geduurd om in contact te komen met de respondenten, omdat daarvoor steeds eerst contact gezocht moest worden met leidinggevenden en managers die het vaak heel druk hadden, is er gezien de tijdsdruk voor gekozen om de transcripties *niet* terug te koppelen naar de respondenten ter controle. Aan de respondenten is echter wel verteld, dat er contact met hen opgenomen zou worden wanneer er iets verwerkt zou worden dat mogelijk naar hen verwees (ondanks de anonieme transcripten) of dat mogelijk niet helemaal juist geïnterpreteerd kon worden door de onderzoeker.

4.

Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven uit de interviews en de documentanalyse. De hoofdstukken zijn gevormd naar aanleiding van de deelvragen en de interviewtopics. Voor een overzichtelijke weergave van de onderzoeksconcepten en hun relatie met de deelvragen zie bijlage 2. In de methode is de weergave van de resultaten besproken, zie paragraaf 3.4.1.

In paragraaf 4.1 worden eerst de bevindingen besproken met betrekking tot publieke & individuele waarden uit de beleidsdocumenten. In paragraaf 4.2 worden de stakeholders besproken die door respondenten genoemd zijn. Vervolgens worden de genoemde publieke en individuele waarden respectievelijk in paragraaf 4.3 en 4.4 beschreven. In paragraaf 4.5 worden de genoemde stakeholders en waarden vervolgens vergeleken met de beleidsdocumenten. Daarna worden enkele situaties beschreven waarin waarden met elkaar conflicteren in paragraaf 4.6.

In paragraaf 4.7 worden de idealiter geïmplementeerde en gepercipieerde vormen van peoplemanagement beschreven die door respondenten genoemd werden. De HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag zijn verdeeld over twee sub paragrafen. Tot slot worden alle bevindingen met elkaar vergeleken in paragraaf 4.8.

4.1

Publieke & individuele waarden uit de beleidsdocumenten

In deze paragraaf worden kort de belangrijkste publieke of individuele (kern) waarden weergegeven die te vinden zijn in de beleidsdocumenten, zoals in de missie en de visie van Beheer & Handhaving. Omdat de beleidsdocumenten voornamelijk heel veel verschillende publieke waarden bevatten is ervoor gekozen om deze niet allemaal te beschrijven (zie Methode, paragraaf 3.4). Opvallende verschillen tussen gepercipieerde waarden en de waarden uit de beleidsdocumenten zullen steeds weergegeven worden aan het eind van de betreffende paragrafen.

De missie van de directie Beheer & Handhaving luidt als volgt:

De Directie Beheer & Handhaving (B&H) staat voor het professioneel beheer van de openbare ruimte en publiek en maatschappelijk vastgoed van het stadsdeel alsmede de integrale handhaving in Zuidoost. B&H levert daarmee als gastheer een belangrijke bijdrage aan de leefbaarheid (schoon, heel, veilig en goed gebruik) voor burgers, bedrijven en bezoekers van een gastvrij Zuidoost. (IP)

De directie Beheer en Handhaving wil dit realiseren door “het bieden van een efficiënte en effectieve maar vooral integere beheer- en handavingsorganisatie die proactief en integraal inspeelt op vraagstukken die bij de bestuurders, bewoners en collega-directies leven.” (IP). Daarbij willen zij “integraal opereren in nauwe samenwerking met externe partners, als andere overheden en maatschappelijke organisaties, en collega-directies. Op deze manier verwerven wij kennis over hoe onze bewoners de leefbaarheid t.a.v. het voorzieningenniveau, de woonomgeving en de sociale cohesie waarderen en wat zij vinden over de wijze waarop zij betrokken worden bij het beheer en de

handhaving in de directe leefomgeving.” (IP). Ook “Preventieve maatregelen” behoren tot “een volwaardig onderdeel van het takenpakket” (IP) en het is belangrijk om “Bewoners, bedrijven en bezoekers te betrekken bij het Beheer en zich als handhaver zichtbaar te presenteren. Hierdoor groeit het vertrouwen en de waardering voor het ‘resultaat’ van B&H.” (IP).

In de beleidsdocumenten worden nauwelijks individuele waarden genoemd. Wel wordt genoemd dat het voor medewerkers van stadsdeel Zuidoost belangrijk is dat zij een “open oog en oor” hebben door signalen en informatie van buiten naar binnen te halen en van binnen naar buiten. Ook “interesse in de samenleving” is belangrijk, net als het “verbinden van betrokken partijen”, “resultaatgericht werken, planmatigheid en pro-activiteit” (IP). In het directieplan staan waarden die ‘cultuurwaarden’ genoemd worden, namelijk: “Er is vertrouwen in collega’s en leidinggevenden vanuit het besef dat je allemaal voor dezelfde zaak staat. In openheid en in een veilige setting worden problemen besproken. Alle medewerkers binnen de directie voelen en tonen zich verantwoordelijk voor het proces waarvan zij deel uitmaken en leggen hierover vanzelfsprekend verantwoording af. Dit betekent dat er goede afspraken worden gemaakt over de overdrachtmomenten binnen een werkproces, de kwaliteit van de deelproducten en wie erbij betrokken is. Alle medewerkers binnen de directie werken vanzelfsprekend samen en zoeken elkaar proactief op, ook over de grenzen van afdelingen en directies heen. Hierbij hoort ook dat we elkaar op een volwassen en vriendelijke wijze aanspreken om het werk te verbeteren. De cultuur is gericht op de burger en/of de klant en op de afgesproken resultaten en maatschappelijke effecten.” (IP). Hier zouden ‘vriendelijk’, ‘openheid’ en ‘veilige setting’ gerekend kunnen worden tot individuele waarden, maar het is niet helemaal duidelijk of dit enkel wordt bedoeld in het belang van de medewerkers, of voornamelijk in het belang van prestaties.

4.2

Percepties over de stakeholders van de directie Beheer & Handhaving

Aan de respondenten is in eerste instantie gevraagd om de interne en externe stakeholders te beschrijven waar zij (dagelijks) mee te maken krijgen in hun werk.

4.2.1

Externe stakeholders

Uit de antwoorden van de respondenten blijkt dat de medewerkers te maken krijgen met overtreders, klagers en partners. De overtreders en klagers bestaan uit burgers en/of ondernemers.

De burgers van Amsterdam Zuidoost

Veel respondenten noemden de burgers van Amsterdam Zuidoost als belangrijke stakeholder van het werk dat zij doen. Met burgers worden vaak de bewoners bedoeld. Ze worden gezien als de mensen waar het werk voor gedaan wordt: “De burgers. Dat zijn de mensen die in de wijk wonen en waar wij het uiteindelijk voor doen. Die ervaren de overlast, als er sprake van overlast is, als er een stukje straat overhoop ligt, we zijn er natuurlijk ook voor de burgers.” (Mw.7:B).

Bewoners of burgers kunnen zoals genoemd overtreders zijn: “Daar waar het bij onrechtmatige bewoning vooral particulieren zijn, zijn het bij milieuovertredingen vooral bedrijven. Maar onze core business is op dit moment vooral onrechtmatige bewoning en dat zijn vooral particulieren.” (Lg.1:H), maar zij kunnen ook klagers zijn: “Ja de burger. Die heeft een meldpunt en daar leggen ze hun klachten neer. Dat wordt gefilterd en indien noodzakelijk wordt het aan ons uitgezet om daar actie tegen te beginnen.” (Mw.8:H).

Naast de bewoners van een pand krijgen respondenten ook te maken met eigenaren van panden en met 'bezoekers' of 'gebruikers' van de openbare ruimte, bijvoorbeeld bij evenementen. Één Handhaver gaf verder aan ook weleens contact te hebben met bewonersverenigingen en wat opvalt is dat één Beheerder de burger de 'oren en ogen' van het stadsdeel noemde.

Ondernemers

Voornamelijk Beheerders en veel leidinggevendenden noemden ondernemers of bedrijven als stakeholders. Het gaat hier voornamelijk om 'evenementenorganisaties' als gebruikers of bezoekers van openbare ruimten of 'stichtingen en ondernemers' als huurders van gemeentelijke panden. Hoewel evenementenorganisaties vaak overtreders zijn, worden zij volgens een aantal respondenten wel gezien als de 'mensen die het geld in het laatje brengen', voornamelijk door het bestuur. Als het gaat om huurders van panden, dan behoren uitzendorganisaties of schoonmaakorganisaties vaak tot overtreders omdat ze teveel mensen in één woning plaatsen. Daarnaast zijn op dit moment kinderdagverblijven de grootste debiteuren.

Partners of andere overheden

Respondenten werken soms samen met andere overheden of partners. Voornamelijk 'makelaars' werden genoemd, maar ook politie en justitie (OM). Makelaars kunnen de gemeente helpen met het verhuren van gemeentelijke panden, waardoor ze afhankelijk zijn van de informatie die de gemeente levert over de panden. Daarnaast kunnen makelaars bijdragen aan het naleven van regelgeving door huurders, dus het is ook belangrijk dat zij weten hoe het met de regelgeving zit, hoe het nageleefd moet worden.

4.2.2

Interne stakeholders

Uit de antwoorden van de respondenten blijkt dat de medewerkers te maken krijgen met het bestuur of met collega's in andere functies of andere afdelingen. Vooral respondenten van Beheer spraken over interne stakeholders.

Het bestuur of de raad

Veel respondenten, voornamelijk Beheerders, noemden uit zichzelf het bestuur of de raad als interne stakeholder. Respondenten hebben het bestuur nodig omdat ze afhankelijk zijn van het geld dat ze krijgen, maar het bestuur is ook weer afhankelijk van hen: *"Twee stakeholders die ik graag mee zou willen nemen is enerzijds het bestuur en de raad, want als ik hen niet mee heb dan krijg ik het geld niet. Andersom, in het kader van verantwoording, hebben ze mij ook nodig in zoverre dat ik de bouwstenen aanlever voor de verdediging van de portefeuillehouder."* (Lg.2:B). Zo nu en dan moet het bestuur ook iets goedkeuren voordat het kan gebeuren, zoals het verkopen van een pand voor een bepaalde prijs.

Collega's of andere afdelingen

Als respondenten over collega's of andere afdelingen spraken als interne stakeholders, dan ging het voornamelijk over de afdeling 'Planrealisatie' en de afdeling 'Vergunningen'. Verder noemden enkele respondenten dat interne collega's vaak afhankelijk zijn van Beheer. Voor Planrealisatie is het belangrijk dat de opdrachten naar hen toe goed geformuleerd worden en communicatie met Vergunningen is belangrijk omdat zij mede kunnen bepalen of iets gelegaliseerd kan worden wanneer dat nodig is. Vergunningen draagt daarnaast ook voor een deel bij aan de kwaliteit van het werk dat de respondenten kunnen leveren; zij bepalen voor een deel wanneer er gehandhaafd moet worden en op welke manier er beheerd kan worden.

4.3

Gepercipieerde publieke waarden

In de publieke waarden die zijn genoemd door respondenten is een onderscheid te maken tussen productwaarden, die als een *doel op zich* gezien kunnen worden voor het publiek, en waarden die betrekking hebben op dienstverleningsprocessen. Een onderscheid in deze waarden is gemaakt door ze respectievelijk ‘Publieke productwaarden’ en ‘Publieke proceswaarden’ te noemen.

4.3.1

Publieke productwaarden

Wat opvalt als het gaat om publieke productwaarden, is dat leidinggevend en voornamelijk spraken over de kernwaarden die in de missie van Beheer & Handhaving zijn verwoord, vaak in dezelfde abstracte termen. De combinatie ‘schoon, heel en veilig’, is echter enkel genoemd door twee leidinggevenden en een medewerker met een management-advies functie. Één leidinggevende noemde de waardencombinatie pas aan het eind van het interview, maar gaf wel net als de anderen aan dat de waardencombinatie behoort tot de kernwaarden of belangrijkste waarden van de directie Beheer & Handhaving. Voor de adviserende medewerker betekent de waardencombinatie dat er regels nageleefd moeten worden en voor de leidinggevenden betekent de waardencombinatie dat mensen op een verantwoorde manier gebruik kunnen maken van de openbare ruimte, lekker kunnen leven of veilig hun gezin kunnen laten opgroeien. Elke respondent legt de nadruk dus ergens anders op, of noemt niet de gehele waardencombinatie, maar één of enkele van de waarden apart. Alle genoemde publieke productwaarden worden hieronder beschreven.

Veiligheid

Veiligheid werd het vaakst genoemd in de abstracte term zelf of in termen van Brandveiligheid of Sociale veiligheid. Bij het noemen van de abstracte term ging het bij respondenten van Beheer vaak over de veiligheid die de openbare ruimte biedt: *“Dat je niet je nek breekt over een boomwortel of putdeksel die verwijderd is.”* (Mw.6:B), en: *“Laatst was er in Utrecht een motorrijder omgekomen omdat er een gat in de weg lag, wat de gemeente overigens ook al wist, maar dat niet tijdig hadden opgelost. Dus de burger moet op een veilige manier gebruik kunnen maken van de openbare ruimte”* (Lg.5:B). Maar ook ondernemers moeten veiligheid waarborgen in de openbare ruimte, anders wordt Handhaving ingeschakeld: *“Kijk hij [de ondernemer] moet geld verdienen, zijn werknemers betalen en hij heeft misschien gereedschappen gehuurd dus het kost handen vol geld, dus ik probeer het zoveel mogelijk onder twee petten te zien. Maar, in eerste instantie gaat veiligheid voor. Als hij daar niet aan kan voldoen, dan moet ik daar verder mee. Dan moet ik dat uitzetten naar politie of handhaving, die zijn bevoegd om te handhaven en eventueel een bekeuring uit te delen.”* (Mw.6:B).

Wanneer over ‘Brandveiligheid’ werd gesproken dan ging het bij Handhaving over de brandveiligheid van woningen op basis van het aantal bewoners: *“Je kunt je voorstellen als er 24 Roemenen in zo’n hok zitten, dat dat niet altijd even goed gegarandeerd is, dat bepaalde veiligheid gegarandeerd wordt zeker niet met brandveiligheid.”* (Mw.2:H) of bij Beheer over de brandveiligheid van panden die zij verhuren:

S: *“Waarom vinden jullie constructie belangrijk?”*

R: *Ja omdat het technisch moet. Gevaarlijke constructies bijvoorbeeld, brandveiligheid.”* (Mw.12:B).

De twee medewerkers die over ‘Sociale veiligheid’ spraken bedoelden daarmee een gevoel van veiligheid op straat: *“Je hebt natuurlijk objectieve veiligheid aan de kant van de politie, die bestrijdt criminaliteit, maar sociale veiligheid dat mensen zich veilig moeten voelen dat er verlichting op straat moet zijn, dat er camera’s opgehangen moeten worden, dat er beveiligers op straat zijn.”* (Mw.4:H).

Tevredenheid

Er werden veel zaken genoemd die met de 'Tevredenheid' van stakeholders in het algemeen te maken hebben. Door twee leidinggevenden werd gesproken over 'Tevredenheid' in de abstracte term zelf, waarmee zij bedoelden dat er zoveel mogelijk voldaan wordt aan de vraag van de stakeholders. Beiden benadrukken dat het echter niet mogelijk is om iedereen tevreden te stellen: *"Maar 100% tevredenheid, dat gaat je nooit lukken. Het is een 80-20 regel he, 80 procent goed en 20..."* (Lg.3:B).

Verder werden vooral door medewerkers wat minder abstracte waarden genoemd die volgens hen bijdragen aan de tevredenheid van stakeholders en als doel op zich gezien kunnen worden, zoals een gevoel van stakeholders 'dat er naar ze geluisterd wordt': *"Mensen willen goed gehoord worden, goed te woord gestaan worden. Kijk nee is ook een antwoord maar je moet het ook kunnen beargumenteren."* (Mw.7:B), en: *"Ik denk dat het voor de bewoners belangrijk is dat als ze een melding hebben gedaan of als ze iets illegaals aan het doen zijn dat er wel naar hen geluisterd wordt dus dat ze ons goed kunnen bereiken via telefoon en post en dat we redelijk vlot reageren."* (Mw.1:H).

Volgens een medewerker van Beheer is het echter belangrijk om in ieder geval te kijken naar noodzaak als het gaat om het voldoen aan de vraag van de stakeholders, de meest noodzakelijke dingen moeten als eerst gecreëerd worden. Deze noodzaak hangt dan weer af van het soort waarde dat gecreëerd wordt: *"En voor zulke dingen [een opgeknapt pleintje] is er dan ineens wel weer een hoop geld. Maar als je vervolgens aan de andere kant een stoepje van een meneer op moet hogen omdat dat gevaarlijk wordt, dan moet dat nog wel even wachten want dan is er geen geld voor. Dat is dan een beetje ja, uiteindelijk is dat de politiek die die beslissingen neemt."* (Mw.7:B).

Ook het 'uitblijven van overlast van anderen' en een 'zichtbaar resultaat van het werk van de gemeente' werd genoemd: *"Dus als je meldingen doet dat er ook daadwerkelijk actie wordt genomen, dat je het verschil ziet. Mensen willen graag een terugkoppeling, dus dan geef je die."* (Mw.8:H). Tot slot werd ook genoemd dat het belangrijk is om bij stakeholders 'begrip te kweken voor de traagheid van besluitvorming': *"...door uit te leggen hoe het bestuurlijke proces in zijn werk gaat."* (Mw.10:B).

Schoon

De waarde 'Schoon' werd voornamelijk door respondenten van de afdeling Handhaving genoemd. Verder werd het vaak genoemd in directe combinatie met andere waarden zoals *"gezonde leefomgeving"* (Mw.9:H) en *"plezierig leven"* (Mw.8:H) en in twee gevallen als waarde op zichzelf: *"Schoon is bijvoorbeeld wildplakken en verloedering van de openbare ruimte."* (Lg.1:H) en schoon is: *"Het reinigingsverhaal."* (Mw.7:B).

Leefbaarheid

Over 'Leefbaarheid' werd enkel gesproken in de abstracte term zelf, waarschijnlijk omdat het een abstracte verzamelnaam lijkt te zijn voor vele andere waarden. Het overlapt met de waarde 'Tevredenheid'. Zo wordt de toegankelijkheid van de openbare ruimte, het plezier in een wijk of een plezierig leven, het woongenot, een schone omgeving zonder zwerfvuil, de veiligheid en de mate van overlast door respondenten gerekend tot een stukje leefbaarheid. Bijvoorbeeld: *"Waar wij altijd veel naar kijken is de leefbaarheid van de woonomgeving. De hygiëne, gezondheid, veiligheid, brandveiligheid, dat soort zaken."* (Mw.2:H), en: *"Ja het valt allemaal onder een stukje leefbaarheid. Het straatmeubilair of dat voldoet aan de normen, dus alles maakt die leefbaarheid."* (Mw.6:B).

Heel

De waarde 'Heel' werd enkel genoemd in combinatie met 'Schoon' en 'Veilig' zoals het ook genoemd wordt in de missie van Beheer & Handhaving. Het gaat hier om het tegenovergestelde van 'niet kapot' of 'niet beschadigd', zoals geen gaten in het wegdek.

Gezondheid

De waarde 'Gezondheid' werd enkel genoemd door medewerkers van de afdeling handhaving en werd altijd in combinatie genoemd met 'leefomgeving'. Gezondheid wordt daarom waarschijnlijk gezien als een onderdeel van 'Leefbaarheid', zeker aangezien 'Milieu', een 'Schone' omgeving en 'Hygiëne' daarbij wordt genoemd. Bijvoorbeeld: *"Nou ja we zorgen wel dat de leefomgeving gewoon acceptabel is zeg maar, omdat we ook wel milieu doen zei het in mindere mate, we zorgen wel dat we klachten van bewoners en dergelijke oppakken. Dus gezonde leefomgeving, schone leefomgeving is belangrijk."* (Mw.9:H).

Opvoeding

Enkele medewerkers van Handhaving spraken over het 'opvoeden' van de burger. Één medewerker ziet straffen als een mogelijke manier van opvoeden: *"Nouja goed dat ze in ieder geval opgevoed worden, heropvoeding is het eigenlijk een beetje. Doe het niet meer en je krijgt daarvoor een bekeuring, dat kost je tussen de 90 en 360 euro, en naja daar gaat hopelijk een leerdoel voor die mensen van ja dat doe ik maar niet meer."* (Mw.9:H). Twee anderen zien het kweken van begrip bij de burger meer als een vorm van opvoeden: *"Meer op een manier met elkaar communiceren om uit te leggen waarom je ook iets doet he, want zoals ik net al zei van niet gelijk met een gele kaart gaan staan van dit kan niet, maar ook de ander ervan overtuigen dat het niet zo kan en dat je elkaar hebt te respecteren."* (Mw.2:H).

Overige genoemde publieke productwaarden

De overige publieke productwaarden zijn allemaal genoemd door enkele respondenten van de afdeling Handhaving en zijn, net als bovenstaande waarden, terug te vinden in tabel 4.1. Zij gaan over het belang van de 'bereikbaarheid van bedrijven' zodat zij geen verlies draaien of over 'bewoners die zich geen verdachte moeten voelen' wanneer er een huiszoeking plaatsvindt omdat respondenten nog informatie van ze nodig hebben en omdat zij vaak geen idee hebben dat ze fout zitten. Ook 'correct gebruik' van de openbare ruimte werd genoemd, zoals in de missie van Beheer & Handhaving.

Tabel 4.1 Gepercipieerde publieke productwaarden

Productwaarde 1 ^e rang	Productwaarde 2 ^e rang	
Veiligheid	Brandveiligheid	
	Sociale veiligheid	
Tevredenheid	Er wordt geluisterd	
	Geen overlast	
	Zichtbaar resultaat	
	Begrip voor traagheid	
	Noodzakelijke dingen	
Schoon		
Leefbaarheid		
Heel		
Gezondheid		

	Hygiëne
Opvoeding	
	Begrip kweken
Bereikbaarheid van bedrijven	
Bewoners moeten zich geen verdachte voelen	
Correct gebruik OR	

4.3.2

Publieke proceswaarden

Er valt in de antwoorden van de respondenten met betrekking tot publieke proceswaarden een driedeling te maken. Sommige respondenten noemen namelijk waarden die expliciet gericht zijn op processen die te maken hebben met de interactie tussen medewerkers en externe stakeholders, sommigen zijn expliciet gericht op de interactieprocessen met interne stakeholders en sommigen vinden waarden voor zowel interne als externe processen belangrijk. Er is dus onderscheid gemaakt in het volgende:

- Externe publieke proceswaarden = waarden die belangrijk zijn in het contact met externe stakeholders ten behoeve van het creëren van publieke productwaarden, zoals een snelle afhandeling van klachten van externe stakeholders.
- Extern-en-interne publieke proceswaarden = waarden die belangrijk zijn voor zowel interne als externe processen.
- Interne publieke proceswaarden = waarden die belangrijk zijn in het contact met interne stakeholders ten behoeve van het creëren van publieke productwaarden, zoals duidelijke interne afspraken.

De betekenissen van de drie soorten genoemde waarden, komen hieronder terug in drie sub paragrafen.

4.3.2.1

Externe publieke proceswaarden

In deze sub paragraaf worden alle waarden besproken die door respondenten zijn genoemd in het licht van de relatie tussen hen (of het stadsdeel, de gemeente) en de externe stakeholders.

Duidelijkheid

'Duidelijkheid' werd het vaakst genoemd als externe proceswaarde in de abstracte term zelf en gaat bij Handhaving over informatieverstrekking aan de stakeholders met betrekking tot wat door medewerkers is geconstateerd, waarom dat is geconstateerd en wat de vervolprocedure is: *"In het uitvoeren van de werkzaamheden vooral duidelijkheid. Ik bedoel, wij komen niet met de meest leuke boodschap. Wij gaan geen vergunning verlenen en wij vertellen niet dat ze geld krijgen, wij vertellen dat ze wellicht een overtreding hebben begaan. Dus duidelijkheid van wat wij hebben geconstateerd en wat vervolgens de vervolprocedure kan zijn is het belangrijkste."* (Lg.1:H).

Bij Beheer is vooral transparantie over interne procedures belangrijk: *"Zij hechten waarde aan goede communicatie en duidelijkheid, dus dat het proces binnen het stadsdeel helder is. Dus als zij een factuur krijgen bijvoorbeeld, met een huurprijs, dat zij kunnen zien hoe het is opgebouwd. Dus niet dat zij zomaar een prijs op hun bord krijgen, maar dat het ook goed onderbouwd is."* (Mw.12:B).

Snelheid

In tegenstelling tot alle andere genoemde externe proceswaarden werd 'Snelheid' voornamelijk genoemd door respondenten van de afdeling Beheer. Het betekent dat men op tijd terugkoppelt en zo snel mogelijk een ontvangstbevestiging stuurt of een antwoord geeft. Er zijn vaak procedures voor afgesproken: *"...als je een bezwaarschrift binnenkrijgt bij juridische zaken dan is het de bedoeling dat zij heel snel contact opnemen met degene die een bezwaarschrift schrijft, ook om het gevoel te geven van wij hebben het ontvangen en wij gaan er naar kijken, maar zijn er misschien nog dingen die je verder kwijt wil? Soms schrijven mensen een bezwaarschrift puur uit frustratie en als ze dan merken van er wordt wel naar me geluisterd of er wordt snel gereageerd en ik word serieus genomen en dan laten ze het voor wat het is van nee ik hoef geen hoorzitting ofzo. Maar het is vooral voor de beeldvorming voor de bewoner. Ik zou het zelf ook prettig vinden als ik snel gebeld zou worden als ik een brief stuur ofzo."* (Mw.1:H).

Straffen om te dwingen

Waarden die te maken hebben met de manier van optreden werden enkel genoemd door medewerkers van de afdeling Handhaving. De meesten daarvan noemden 'straffen' een effectieve manier om mensen te dwingen wanneer dat nodig was, hoewel straffen wel iets anders betekent voor juristen dan voor Buitengewoon OpsporingsAmbtenaren (BOA's). Een BOA noemde bijvoorbeeld dat het duidelijk en effectief is gebleken om *"geen waarschuwingen"* te geven bij het uitdelen van boetes (Mw.9:H). Echter, juristen straffen enkel wanneer dat niet anders kan en werken juist wél met waarschuwingen: *"Het verhaal dat ik nu vertel is heel erg gericht op onze case van het als handhavingsjurist optreden. Dus wij doen heel erg vanuit het overtreden van wet en regelgeving kijken hoe we dingen opgelost krijgen dus zo is mijn verhaal ook dat ik vertel, ik hoop dat dat duidelijk is. Dat dat een hele andere insteek is dan dat iemand met vergunningen bezig is."* (Mw.2:H). Dezelfde jurist gaf zelfs aan liever een situatie te laten herstellen dan iemand te straffen.

Preventie

Over 'Preventie' werd één keer gesproken in de abstracte term zelf, de andere keren ging het over vormen van 'Voorlichting' om strafbare zaken te voorkomen. Preventieve maatregelen werden enkel genoemd door medewerkers en voornamelijk door Handhavers, als het voorkomen van gedrag door mensen vooraf te informeren en door te communiceren over de wet of over regels: *"Elke burger hoort de wet te kennen, dus de gemeente probeert zoveel mogelijk al die informatie van tevoren aan te geven maar in de totale hoeveelheid van spelregels verdwijnt dat gewoon."* (Mw.3:H). Een BOA geeft echter aan dat het ook nodig is om burgers vooraf te informeren over hun bevoegdheden, zodat burgers niet agressief worden wanneer ze voor onverwachte verrassingen komen te staan.

Bij Handhaving gaat preventie over het voorkomen van overtredingen, maar een medewerker van Beheer noemt ook preventie van andere zaken: *"Mensen willen ook weten waarom dingen gebeuren, mensen zijn niet meer zo onmondig als vroeger dat ze alles maar accepteren wat er gebeurt in de openbare ruimte, ze gaan er dwars voorliggen of ketenen zich vast aan bomen."* (Mw.7:B).

Opvoeding

De gemeente Amsterdam heeft '14020' in het leven geroepen, een Meldpunt Openbare Ruimte Amsterdam (MORA). Dit is volgens respondenten belangrijk, want het is belangrijk dat men via telefoon of post altijd bereikbaar is, of dat medewerkers makkelijk te vinden zijn:

R: *"Ook dat ze je weten te vinden. Niet dat ze naar het stadsdeel bellen en dan 10x moeten bellen om je aan de lijn te krijgen."*

S: *Hoe waarborg je die zaken?*

R: *Sowieso in de briefwisseling en emailwisseling duidelijk je naam en telefoonnummer."* (Mw.12:B).

De hierop volgende waarden werden enkel genoemd door respondenten van de afdeling Handhaving.

Zorgvuldigheid

Over zorgvuldigheid werd één keer gesproken in de abstracte term zelf, maar ook ging het over 'Juridische zorgvuldigheid' waarvoor het 'Volgen van procedures' belangrijk is. Het heeft te maken met betrouwbaarheid en integriteit naar stakeholders toe: *"En daarnaast dat er zorgvuldig gehandeld wordt. Ik noem een voorbeeld: er zijn heel veel valkuilen bijvoorbeeld een inspecteur die zegt van komt wel goed joh, dat zijn dingen die heel gevoelig kunnen liggen want een bewoner zegt dan van ja maar hij zei het komt wel goed maar het komt helemaal niet goed want ik heb nu een dwangsom en hoe zit dat dan? Dat komt zo in mij op."* (Mw.1:H).

Maatwerk

Drie Handhavers noemden 'Maatwerk' belangrijk als het gaat om de taal die gebruikt wordt richting de stakeholders, op basis van verschillende zaken. Bijvoorbeeld: *"Ook de identiteit, Zuidoost is natuurlijk toch een stadsdeel met heel veel identiteiten. Wij hebben hier heel veel buitenlandse mensen die eigenlijk niet op de hoogte zijn van de Nederlandse wet- en regelgeving of überhaupt de Nederlandse taal niet machtig zijn. In dat soort gevallen gaan we eerst als het kan met een tolk in het Engels uitleggen wat er aan de hand is. Dat is ook een beetje afhankelijk van wat we aantreffen, dus op basis van leeftijd en opleidingsniveau, daar wordt allemaal naar gekeken in het verloop van de procedure."* (Lg.1:H).

Maar ook de vorm van communicatie is belangrijk om af te stemmen: *"Dat hangt er vanaf wat een bewoner wil, soms wil een bewoner overleg en soms willen wij overleg en dan probeer je dat ook te regelen. Op papier kunnen dingen soms best hard over komen."* (Mw.1:H).

Integriteit

'Integriteit' richting stakeholders werd door enkele medewerkers genoemd. Het past bij de eerder genoemde 'Juridische zorgvuldigheid' en heeft te maken met betrouwbaarheid: *"Al hetgeen wat je aanlevert moet duidelijk en integer zijn. Dat geldt voor iedere opsporingsambtenaar. Kijk als het proces verbaal voor een rechter komt, zo'n man is daar niet ter plaatse geweest, dus het moet heel duidelijk op schrift gezet worden. Daarnaast moet hij zonder enige twijfel kunnen aannemen dat het naar waarheid is opgemaakt. Dat is dan het integere."* (Mw.8:H).

Overige genoemde externe proceswaarden

De overige externe proceswaarden zijn wederom allemaal genoemd door respondenten van de afdeling Handhaving en zijn, net als bovenstaande waarden, terug te vinden in tabel 4.2.

De waarde 'Verantwoordelijkheid' werd enkel genoemd in combinatie met 'Duidelijkheid' en 'Integriteit'. Verder noemde één van de leidinggevenden het belangrijk dat men met bewoners 'In gesprek gaat': *"Dan is het misschien wel eens handig om daar meer tijd voor te maken om eens met die mensen in gesprek te gaan van hoe kunnen we nou met zijn allen zo snel mogelijk oplossen. Omdat handhavers toch contact hebben met bewoners kunnen ze daar een rol in spelen en het is mooi om dat soort dagelijkse contacten door die handhaver uit te laten voeren."* (Lg.4:H).

Tot slot werd door één medewerker de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur genoemd: *"Dat is heel belangrijk voor ons stadsdeel en de mensen die er werken, ongeacht of ze in het recht werken, dat ze dat in hun achterhoofd houden inderdaad. Zorgvuldigheid, en dat je je bevoegdheid niet gebruikt voor andere dingen. Dat je besluiten genoeg motiveert, dat soort dingen. Gelijke monden en*

gelijke kappen dus dat je niet zegt van nou mijn buurman mag wel een dakkapel en een andere buurman niet.” (Mw.1:H).

Tabel 4.2 Gepercipieerde externe publieke proceswaarden

Proceswaarde 1 ^e rang	Proceswaarde 2 ^e rang
Duidelijkheid	
Snelheid	
Straffen om te dwingen	Liever herstel dan straf
	Geen waarschuwingen
Preventie	Voorlichting
Goede bereikbaarheid	
Zorgvuldigheid	Juridische zorgvuldigheid
	Procedures volgen
Maatwerk	
Integriteit	
Verantwoordelijkheid	
In gesprek gaan	
ABBB	

4.3.2.2

Externe-en-interne publieke proceswaarden

In deze sub paragraaf worden alle waarden besproken die door respondenten zijn genoemd in het licht van de relatie tussen hen (of het stadsdeel, de gemeente) en de stakeholders, maar die volgens de respondenten ook belangrijk zijn voor interne processen en interne stakeholders. De waarden die belangrijk werden genoemd voor externe én interne processen gaan altijd over een bepaalde vorm van ‘Betrouwbaarheid’ en werden enkel genoemd door leidinggevendenden of medewerkers met een coördinerende functie.

Voor enkele respondenten is betrouwbaarheid de aanwezigheid van ‘Duidelijke verwachtingen’:
“Ik moet heel veel overleggen en afstemmen met partijen, intern en extern, daarin vind ik belangrijk dat je betrouwbaar bent. Dat is voor een relatie die je met iemand aangaat heel belangrijk. Dus voor mij is het belangrijk dat degene met wie ik samenwerk, met wie ik iets probeer op te zetten, dat die betrouwbaar zijn en dat die het ook van mij vinden [...] wat daarin speelt is de verwachtingen die iedereen heeft. Dus wat kun je leveren? En niet van wat hoop je te leveren? Het moet wel duidelijk zijn van wat zijn de verwachtingen vooraf zodat je scherp hebt wat de opdracht in principe is.” (Mw.4:H).

Ook ‘Onveranderlijke informatie’ en ‘Beloftes nakomen’ kunnen geschaard worden onder betrouwbaarheid, betekenend: *“Dat ze [interne en externe stakeholders] van goede informatie worden voorzien, die ook eigenlijk niet meer gewijzigd gaat worden achteraf.”* (Mw.10:B). De externe-en-interne publieke proceswaarden zijn weergegeven in tabel 4.3.

Tabel 4.3 Gepercipieerde externe-en-interne publieke proceswaarden

Proceswaarde 1 ^e rang	Proceswaarde 2 ^e rang
Betrouwbaarheid	Duidelijke verwachtingen
	Onveranderlijke info
	Beloftes nakomen

4.3.2.3

Interne publieke proceswaarden

In deze sub paragraaf worden alle interne publieke proceswaarden besproken die door respondenten zijn genoemd in het licht van het creëren van publieke productwaarden. Vrijwel alle genoemde interne middelwaarden hadden te maken met een ‘goede terugkoppeling’ naar hogere of andere functies, voornamelijk het dagelijks bestuur, en afdelingen binnen het stadsdeel. Het ‘Goed terugkoppelen’ werd een aantal keer benadrukt in de abstracte term zelf, en benadrukt dat het bestuur en andere afdelingen goed geïnformeerd moeten worden: *“dat zij weten wat er speelt, dat is belangrijk ook.”* (Mw.5:H), en: *“Als blijkt dat over bepaalde dingen veel klachten zijn, dan zal soms geld vrijgemaakt kunnen worden en dat moet je ook kunnen wegzetten naar andere afdelingen zegmaar.”* (Mw.7:B).

Meerdere keren ging het ook over ‘Duidelijkheid’ en ‘Volledigheid’. Dit is bijvoorbeeld voor het bestuur belangrijk omdat zij dan goede besluiten kunnen nemen: *“...dat ze meteen zien van het zit juridisch, financieel, beleidsmatig en maatschappelijk goed in elkaar dus ik kan op dit besluit ja zeggen, ik ga hiermee akkoord.”* (Mw.10:B). Ook is het belangrijk voor andere interne uitvoerende afdelingen: *“Ja duidelijk, volledig. Helder hebben van wat nou de scope precies is van de opdracht die je weg wilt zetten. Op het moment dat je praat over een wegvak, heeft dat dan niet nog een relatie met de stoep die ernaast ligt of het fietspad? Dus dat je wel helder hebt wat er precies moet gebeuren.”* (Lg.5:B).

Samenhangend met bovenstaande werd door een enkele respondent ook een goede vertaling van een technische naar een ‘Diplomatieke formulering’ genoemd: *“Voor een deel is het van wat zijn het soort vragen waar een bestuur antwoord op wil, of wat zijn het soort afwegingen waar een bestuur waarde aan hecht? Dat heeft te maken met hoe ligt dat in de raad, hoe ligt dat in de samenleving, wie heeft daar de meeste invloed op? Ook informeel. Dus het is vooral wat zijn het voor afwegingen die op politiek niveau of op managementniveau gemaakt worden? En hoe kun je de dingen die je over wil brengen zodanig neerzetten dat duidelijk is waarom het van belang is? Tegelijkertijd blijft het de vraag van goh, technisch medewerker, ik heb het zo opgeschreven, vind je het nu volledig onzin? Want dan moet het anders.”* (Mw.11:B).

Verder werd door een enkele respondent nog het maken van ‘Goede afwegingen’ bij het samenstellen van een verslag richting het bestuur of leidinggevenden genoemd, net als ‘Op tijd escaleren’ zodat het bestuur op het laatste moment niet voor verassingen komt te staan en het leveren van een ‘Objectieve rapportage’ in verband met integriteit. Tot slot heeft een medewerker van Handhaving nog interne ‘Draagvlak’ genoemd. Alle genoemde interne publieke proceswaarden zijn te vinden in tabel 4.4.

Tabel 4.4 Gepercipieerde interne publieke proceswaarden

Proceswaarde 1 ^e rang	Proceswaarde 2 ^e rang
Goed terugkoppelen	Duidelijk
	Volledig
	Diplomatieke formulering
	Goede afwegingen
	Op tijd escaleren
	Objectieve rapportage
Draagvlak	

4.3.3

Deelconclusie gepercipieerde publieke waarden

In vergelijking met de publieke productwaarden werden de publieke externe proceswaarden vaak pas later genoemd, of pas wanneer de onderzoeker begon met doorvragen. De interne proceswaarden die te maken hebben met een ‘Goede terugkoppeling’ werden daarentegen bijna altijd direct of als eerste genoemd en bijna nooit later of na doorvragen van de onderzoeker. Dit is een belangrijk gegeven wanneer het gekoppeld wordt aan bevindingen met betrekking tot verschillen in percepties tussen Beheer & Handhaving.

4.3.3.1

Verskil in percepties van publieke waarden tussen Beheerders & Handhavers

Wanneer de afdelingen met elkaar vergeleken worden, dan valt op dat Beheerders veel meer het publiek belang van interne ‘Goede terugkoppeling’ en externe ‘Snelheid’ richting de burger benadrukten. Zij benadrukten daarentegen veel minder het publiek belang van externe processen of producten dan Handhavers, ook als het gaat om de publieke proces- of productwaarden die het meest of meer dan enkele keren zijn genoemd.

Handhavers hebben dus vaak in eerste instantie publieke productwaarden genoemd (zoals ‘Tevredenheid’ van stakeholders) en in tweede instantie externe proceswaarden om die productwaarden te bereiken (zoals ‘Duidelijkheid’ voor stakeholders), terwijl Beheerders in eerste instantie voornamelijk waarden hebben genoemd die intern met een ‘Goede terugkoppeling’ te maken hebben. Beheerders vinden *interne* proceswaarden dus waarschijnlijk belangrijker dan Handhavers. Handhavers vinden op hun beurt *externe* proceswaarden en *productwaarden* waarschijnlijk belangrijker dan Beheerders.

4.3.3.2

Verskil in percepties van publieke waarden tussen medewerkers en leidinggevenden

Medewerkers van Handhaving benadrukten vooral het publiek belang van ‘Straffen om te dwingen’, ‘Preventie’, ‘Zorgvuldigheid’ en ‘Maatwerk’, terwijl leidinggevenden deze waarden in verhouding nauwelijks noemden. Ook de publieke productwaarden ‘Gezondheid’ en ‘Opvoeden’ worden niet genoemd door leidinggevenden maar wel door medewerkers. Leidinggevenden noemden daarentegen in verhouding wel iets vaker de in totaal meest genoemde publieke productwaarden ‘Veiligheid’, ‘Tevredenheid’, ‘Leefbaar’, ‘Schoon’ en ‘Heel’, die ook in de missie van Beheer & Handhaving te vinden zijn (zie paragraaf 4.1). Daarnaast legden leidinggevenden veel meer de nadruk op interne en externe ‘Duidelijkheid’ dan medewerkers. Opvallend is dus dat leidinggevenden vaak een abstracte formulering van waarde gebruikten. Zij noemden bijvoorbeeld ‘Veiligheid’ terwijl medewerkers het meer over ‘Sociale veiligheid’ of ‘Brandveiligheid’ hadden.

Een overzicht van alle genoemde publieke waarden is te vinden in tabel 4.7 en 4.8, na het volgende hoofdstuk over de genoemde 'Individuele waarden'.

4.4

Individuele waarden

In de individuele waarden die zijn genoemd door respondenten is een onderscheid te maken tussen maatschappelijke waarden die medewerkers beschouwen als hun eigen waarden en individuele waarden die te maken hebben met aspecten van of op het werk. Een onderscheid in de waarden is hier echter niet gemaakt door ze 'proces' of 'productwaarden' te noemen, aangezien individuele waarden volgens een 'balanced approach' (zie Theoretisch Kader) een *doel op zich* zouden moeten zijn.

Zoals genoemd in de methode, worden echter *alle* waarden die door *medewerkers* als 'individuele waarde' bestempeld werden als doel op zich gezien. Immers, deze medewerkers hebben aangegeven publieke proces- of productwaarden *persoonlijk* belangrijk te vinden, dus deze waarden dragen waarschijnlijk bij aan hun persoonlijk geluk in het werk. Zie voor verdere uitleg de methode in het vorige hoofdstuk. Wanneer leidinggevenden individuele waarden noemden die (volgens hun definitie) bijdragen aan prestaties van medewerkers of aan het creëren van publieke waarde, dan konden deze waarden eigenlijk *niet* als 'individuele waarden' van medewerkers bestempeld worden. Deze waarden zijn in de volgende twee paragrafen wel genoemd, omdat het wel opvallend is dat leidinggevenden deze waarden hier noemden, maar dan is er bij geplaatst dat de waarden *prestatiegericht* zijn. In de samenvattende paragrafen zijn deze waarden bij de publieke proceswaarden gevoegd.

4.4.1

Maatschappelijke doelen

Als het gaat om individuele waarden die met maatschappelijke doelen te maken hebben dan valt op dat de meeste respondenten spraken over het 'Maatschappelijk belang dienen'.

Maatschappelijk belang dienen

Enkele Handhavers spraken over het dienen van het maatschappelijk belang in de abstracte term zelf, als het leveren van een bijdrage aan het publieke doel. Verder spraken enkele medewerkers over het tevreden stellen van stakeholders, hoewel ze weten dat dat niet altijd lukt. Een typisch voorbeeld van een opmerking over streven naar tevredenheid is bijvoorbeeld: *"Waar het uiteindelijk op aankomt is dat je bepaalde resultaten kunt bereiken behalen door die zaken waar het om gaat tot een goed einde te kunnen brengen en dat is voor mij dat uiteindelijk met die burger en degene die overlast heeft, dus de melder, dat die tevreden zijn met de oplossing. Daar wringt de schoen nog weleens, dat krijg je niet altijd voor elkaar. Het is maar zelden dat je beide partijen tevreden kan stellen maar daar gaat het bij mij wel om, dat je probeert om de overtreder duidelijk te krijgen van dit kan niet, en dat hij het zelf inziet en denkt van oja, ik ben verkeerd bezig en ik moet het anders doen, en dat die melder daar ook tevreden mee is met de oplossing. Dat is voor mij het leuke ervan, de uitdaging."* (Mw.2:H)

Beroepseer

Enkele Beheerders spraken over zaken die te maken hebben met beroepstrots of 'Beroepseer'. Het gaat hier om het behalen van concrete doelen die met het vakmanschap van de medewerkers te maken hebben, bijvoorbeeld zoveel mogelijk 'Alles wat leeft in stand houden' en 'Zoveel mogelijk

groen' in plaats van asfalt en beton. Een leidinggevende noemde dat vooral de oudere garde dit belangrijk vindt, waardoor zij wel moeite hebben met veranderingen en bezuinigingen maar wat ook een bepaalde betrokkenheid bij het vakgebied en bij de klant creëert.

Rechtvaardigheid

Door enkele Handhavers werd gesproken over 'Rechtvaardigheid'. Voor de één betekende het in meer concrete termen dat harde overtreders gestraft moeten worden, het gaat dan bijvoorbeeld om verhuurders van woningen die heel bewust dingen fout doen om veel geld te kunnen verdienen. Volgens een andere respondent, een leidinggevende, betekent het opkomen voor een klagende burger die benadeeld wordt: *"Nou kijk, daar heb je wel met verschillende stakeholders te maken, mijn inspecteurs hebben het gevoel dat ze er voor de burger zijn. Op dat moment zijn het de klagende burgers die last hebben van geluidsoverlast die hier in de omgeving wonen. En dat is niet één keer per jaar maar tien keer per jaar. Ten opzichte van die organisator van dat event, die hier één keer per jaar komt en er veel geld aan verdient. Ik chargeer het nu even heel erg maar zij voelen op dat moment die klagende burger als hun klant, die klagende burger heeft gelijk want het is te hard."* (Lg.1:H).

Overige genoemde maatschappelijke doelen

De overige maatschappelijke doelen werden genoemd door medewerkers van de afdeling Handhaving. Zo noemde dezelfde medewerker die over de externe publieke productwaarde 'Liever herstel dan straf' sprak, dat hij/zij ook persoonlijk liever 'Overtreders tot inzicht brengt': *"Het is voor mij belangrijk te weten dat de andere begrijpt waarom iets niet kan. Want dat is natuurlijk ook belangrijk voor het vervolgtraject, we kijken niet alleen naar die ene casus die wordt opgelost [...]Dat vind ik juist het leuke ervan zonder al teveel te dreigen met boetes en zaken en niet in het kader van straf opleggen maar meer in het kader van herstellen."* (Mw.2:H).

Verder noemde een medewerker van Handhaving dat hij/zij persoonlijk 'Brandveiligheid' belangrijk vindt, net als dat hij/zij het belangrijk vindt dat er geen gezin met kinderen op straat gaat zwerven, vandaar 'Geen zwerfende kinderen'. Alle individuele waarden die betrekking hebben op een maatschappelijk doel zijn terug te vinden in tabel 4.5.

Tabel 4.5 Individuele waarden: maatschappelijke doelen

Individuele waarde 1 ^e rang	Individuele waarde 2 ^e rang
Maatschappelijk belang dienen	Tevreden stakeholders
Beroepseer	Alles wat leeft in stand houden Zoveel mogelijk groen
Rechtvaardigheid	
Overtreders tot inzicht brengen	
Brandveiligheid	
Geen zwerfende kinderen	

4.4.2

Aspecten van of op het werk

Als het gaat om individuele waarden die met aspecten van het werk te maken hebben, dan hebben de meeste medewerkers aangegeven de 'Autonomie' en 'Werksfeer' heel belangrijk te vinden.

Autonomie

'Autonomie' werd door veel medewerkers en leidinggevendenden genoemd. Het betekent volgens hen dat medewerkers hun eigen werk kunnen inrichten qua inhoud en tijd, op basis van een bepaalde mate van vertrouwen van de leidinggevendenden: *"...dat je vrijgelaten wordt om te doen wat je het beste lijkt. Dat kan ook zijn bijvoorbeeld van je wilt om 10 uur beginnen, dan kun je om 10 uur beginnen."* (Mw.12:B). Een ander voorbeeld: *"De grote mate van vrijheid waarin ik het kan doen, mijn tijd en mijn werk indelen zoals ik dat prettig vind."* (Mw.7:B).

Twee Handhavers benadrukten het belang van 'Autonomie' voor een 'Goede work-life balance', omdat medewerkers 'een tweede leven' kunnen hebben: *"het zijn allemaal mensen die bewust voor de overheid hebben gekozen omdat ze allemaal nevenactiviteiten hebben, ze doen allemaal vrijwilligerswerk. Dus flexibel werken is voor hen ook heel belangrijk. Flexibele tijden en thuis kunnen werken."* (Lg.1:H).

Door twee leidinggevendenden werd ook een waarde genoemd die met autonomie te maken heeft, maar door hen werd een meer functionele term gebruikt met betrekking tot prestaties. Dit kan dus eigenlijk niet gerekend worden tot een individuele waarde, namelijk 'Verantwoordingsbesef':

R: *"Resultaatgerichtheid, bestuurlijke sensitiviteit en verantwoordingsbesef."*

S: *Oké, en waarom zijn die drie belangrijk voor medewerkers?"*

R: *Nou wat je heel sterk zag is dat mensen zoiets hadden van wij lossen het op, terwijl als je met een bepaald dilemma zit en je gaat iets doen dat naast de afspraken zit die je met de raad hebt gemaakt, dan moet je escaleren naar boven toe of achteraf informeren van kijk, hier liep ik tegenaan. Dit zijn de uitdagingen waar ik voor sta. Het moet haast een behoefte zijn om je te willen verantwoorden."* (Lg.2:B).

Werksfeer

'Werksfeer' werd vaak genoemd als een belangrijk aspect van of op het werk, opvallend genoeg enkel door medewerkers. Een goede werksfeer betekent geen conflicten, dat medewerkers met elkaar door een deur kunnen of goed met elkaar overweg kunnen, zodat ze ook niet bang hoeven te zijn voor een langspendend conflict wanneer er gediscussieerd wordt of wanneer ze elkaar aanspreken op zaken. Bijvoorbeeld: *"Ja ik vind werksfeer heel belangrijk, dat je met collega's door een deur kunt. En soms heb je, kijk ik ben jurist en juristen staan erom bekend dat ze inhoudelijk verschillende meningen hebben en dat is alleen maar leuk want dan kun je met elkaar sparren en hele discussies hebben, als je aan het eind van de dag maar gewoon leuk weggaat en door een deur kan."* (Mw.1:H). Een medewerker van Beheer benadrukt: *"Heel algemeen de werksfeer, dus dat er een goede sfeer heerst, dat je mensen kunt aanspreken op zaken, positieve en negatieve dingen. Dat het gewoon informeel kan als het moet, dat is belangrijk."* (Mw.12:B).

Echter, 'Werksfeer' betekent voor veel respondenten ook meer dan dat; namelijk dat collega's elkaar kunnen motiveren en steunen, meedenken of meewerken, prettig zijn in omgang en een goede band met elkaar hebben, want: *"Je kunt beter met je collega's over incidenten praten die je meemaakt omdat zij vaak in dezelfde situaties qua ervaring hetzelfde kunnen meemaken, dan dat je bijvoorbeeld naar iemand toegaat die, met alle respect, daarvoor gestudeerd heeft. Op nummer 1 staan je collega's met wie je daarover kunt praten."* (Mw.8:H).

Inhoudelijke interesse

Voornamelijk door medewerkers werd gesproken over de inhoudelijke aspecten van het werk waar zij waarde aan hechten. Dit sluit ook aan bij de waarden die eerder genoemd zijn met betrekking tot het nastreven van de 'Beroepseer'. Deze medewerkers vinden het belangrijk dat zij de onderwerpen waar zij mee bezig zijn interessant vinden en dat het 'Inhoudelijk uitdagend' is, zij willen graag hun

'Creativiteit uiten', hun 'Nieuwsgierigheid uiten' en 'Ontwikkelingen volgen': *"Het leuke van mijn functie is dat de wet en regelgeving altijd verandert, omdat ik nogal wat raakvlakken heb met de juridische dingen, ja is er altijd wat nieuws. Laatst was er weer in Amsterdam heb je de taxivergunning en verordening en die APV wijzigt ook altijd en de drank en horecawet is weer gewijzigd. Nou ja ik vind het gewoon leuk om me daarmee bezig te houden en de ontwikkelingen te zien en dat ook toe te passen in de praktijk."* (Mw.5:H).

Waardering voor werk

Waardering krijgen voor het werk dat gedaan wordt, werd voornamelijk genoemd door Handhavers en het valt op dat medewerkers en leidinggevendenden het redelijk met elkaar eens zijn over de betekenis van waardering voor het werk. De waardering komt vanuit de burger: *"...door middel van brieven, complimenten, of een stuk in de krant of een stuk vanuit de portefeuillehouder eigenlijk, dat zijn gewoon de leuke dingen. Het contact met de burger, daar krijg je heel veel voor terug."* (Lg.4:H).

Echter, meerdere respondenten benadrukken dat de burger niet altijd waardeert wat er gedaan wordt, of niet altijd zijn waardering uit. Daarom ligt daarin een plaatsvervangende taak voor het bestuur of de leidinggevendenden: *"En als derde wat het aller belangrijkste is, is waardering voor hun werk. Dat ze zien dat het bestuur, de burger en hun leidinggevende waardeert wat ze doen en hoe ze het doen [...] Dat het bestuur weet wat ze doen en dat ze er ook achter staan wat ze doen. Bedoel we hebben niet het meest leuke vak we moeten handhaven, maar dat het bestuur en dus ook de burger, want het bestuur zie ik als een afvaardiging van de burgers in Zuidoost, dat het bestuur beseft waarom we het doen en dat het ook gedragen wordt hoe we het doen."* (Lg.1:H).

Als vorm van waardering noemen enkele medewerkers ook het salaris. Volgens hen is dat rechtvaardig verdeeld wanneer het gebaseerd is op het werk dat mensen moeten doen. Wat verder opvalt is dat door enkele medewerkers wordt genoemd dat het in ieder geval fijn is als zichtbaar is dat hun werk effect heeft wanneer een van de bovengenoemde vormen van waardering uitblijft:

S: *"Maar hoe zie jij dan dat jouw werk effect heeft?"*

R: *Nou voor een belangrijk deel is het ik heb veel affiniteit met bestuurlijke besluitvorming, dat maakt mijn leven hier een stuk makkelijker. Want anders dan had ik niet op deze positie gezeten. Wat ik zie is dat op het moment dat er op politiek niveau gepraat wordt over de knelpunten waar we tegenaan lopen, komt er ook ruimte om dingen op te lossen. Dus kunnen we buiten dingen gaan doen voor de burger."* (Mw.11:B).

Eigen ontwikkeling

Meerdere respondenten van Handhaving en een leidinggevende van Beheer vinden het ontwikkelen van medewerkers belangrijk. Opvallend is dus dat geen van de medewerkers van Beheer heeft aangegeven de 'Eigen ontwikkeling' belangrijk te vinden. Een leidinggevende van Beheer noemt het ontwikkelen van medewerkers dan ook in het licht van hun prestaties en dit kan dus geen individuele waarde genoemd worden: *'Gaandeweg het proces hebben we gemerkt dat eigenlijk die één functies ook een tweede status hadden moeten krijgen, en dat er mensen in een functie zitten die eigenlijk zodanig veranderd is waardoor ze dus nog een ontwikkelopgaaf hebben.'* (Lg.3:B).

Enkele medewerkers noemen dat een opleiding bijdraagt aan de eigen ontwikkeling, anderen trekken het breder dan dat: *"Daar zitten verschillende gradaties in want aan de ene kant heeft het te maken met je eigen ontwikkeling waar je mee bezig bent, dat kan door middel van andere moeilijker werk krijgen en verantwoordelijk werk krijgen maar er zit ook een deel in opleidings sfeer, er moet ook een opleiding zijn, ontwikkelingsplannen en dat soort zaken."* (Mw.2:H).

Goede faciliteiten

Meerdere medewerkers vinden het persoonlijk belangrijk dat zij 'Goede faciliteiten' hebben. Het gaat hier over goede spullen en apparatuur, computerprogramma's die werken en de aanwezigheid van praktische dingen als memoblokjes. Één medewerker noemt 'Dicht bij elkaar zitten' ook belangrijk.

Diversiteit in werk

Enkele respondenten noemden dat het belangrijk is voor medewerkers dat er verscheidenheid en diversiteit zit in het werk dat ze doen. Het gaat hier om het doen van verschillende dingen en de afwisseling: *"Nouja goed, ik denk de diversiteit in je werk. We hebben heel divers werk als handhaving, het is niet de hele dag alleen maar fietswrakken verwijderen, je doet op een dag wel 10 verschillende dingen."* (Lg.4:H). Een medewerker noemde dat het 'Wisselen van functie' hierbij belangrijk is: *"Ik ben iemand die heel graag wisselt van werk en in ontwikkeling is en blijft en niet vastgeroest wil zitten op een bepaalde functie."* (Mw.4:H).

Met respect behandeld worden

Meerdere medewerkers gaven aan dat zij het belangrijk vinden dat ze 'Met respect behandeld worden', waarbij ook hoort dat 'Er wordt geluisterd' naar ze. Beide waarden gelden volgens de respondenten zowel intern als extern. Het betekent dat burgers op een fatsoenlijke manier met de medewerkers communiceren, dat ze de medewerkers serieus nemen wanneer ze ergens op worden aangesproken en dat ze dus naar ze luisteren. Het betekent dus ook dat medewerkers op een fatsoenlijke manier *met elkaar* omgaan, elkaar op een normale manier aan kunnen spreken en dat men naar elkaar luistert: *"Dat je wel kan zeggen wat je denkt, dat je je mening kan geven als je in overleg zit bijvoorbeeld, dat je niet meteen afgeschoten wordt van dat is helemaal niets, dus kritiek kan geven maar ook goede of slechte kritiek kan ontvangen en dat je daar iets mee kunt doen."* (Mw.10:B).

Met mensen werken

'Met mensen werken' werd genoemd door enkele medewerkers en gaat om zowel extern (contact met de burger) als intern (overleg met collega's). Bijvoorbeeld: *"...maar ook als ik met mensen om kan gaan, overleg soms, organiseren soms, dat zit in mijn werk."* (Mw.5:H).

Goede samenwerking

Enkele medewerkers van Handhaving vinden het belangrijk dat zij een 'Goede samenwerking' hebben met mensen waarbij je 'Op elkaar kunt vertrouwen'. Dit sluit aan bij de eerder genoemde goede 'Werksfeer'. Een mooi voorbeeld werd door één van hen gegeven: *"Ja 'never change a winning team' zeggen ze. Maar het kan altijd anders en beter, ondanks dat het goed gaat. Waar ik nog wel eens met jaloezie naar kijk is hoe de politie als team kan optreden. Ik weet niet of je dat weleens meegemaakt hebt, als je in een actie zit, dat is ongelooflijk hoe die 100 procent op elkaar kunnen vertrouwen. Het is echt jaloersmakend, ik vind het ook altijd heel prettig als wij hier een actie met de politie samen kunnen doen. We hebben dan die zaak met die 24 Roemenen, die doen we dan ook samen met de politie, maar ook andere voorbeelden waarbij ze 100 procent op elkaar moeten kunnen vertrouwen, dat vind ik echt magnifiek. En ook al heb je dan bepaalde fricties of zo, dat kan dan later op een andere manier nog besproken worden, maar als je zo'n actie voert dan moet je weten dat je op elkaar kunt vertrouwen."* (Mw.2:H).

Overige genoemde aspecten van of op het werk

De overige genoemde waarden werden vooral genoemd door leidinggevenden van Beheer, zoals dat het belangrijk is dat medewerkers 'Plezier in het werk' hebben en 'Lekker in hun vel zitten'. Ook noemden leidinggevenden kort het belang van een 'Veilige omgeving' voor medewerkers, en

überhaupt een ‘Investering van de leidinggevende. Wat opvalt is dat één leidinggevende ‘Bestuurlijke gevoeligheid’ en ‘Resultaatgerichtheid’ noemt als individuele waarde, en één leidinggevende noemde ‘Structuur en duidelijkheid’ als individuele waarde. Alle drie de waarden kunnen eigenlijk niet gezien worden als individuele waarden omdat ze gericht zijn op prestaties van medewerkers ne het creëren van publieke waarde. Alle genoemde individuele waarden die betrekking hebben op aspecten van of op het werk, zijn terug te vinden in tabel 4.6.

Tabel 4.6 Individuele waarden: aspecten van of op het werk

Individuele waarde 1 ^e rang	Individuele waarde 2 ^e rang
Autonomie	Goede work-life balance
	Verantwoordingsbesef
Werksfeer	
Inhoudelijke interesse	Creativiteit uiten
	Inhoudelijk uitdagend
	Nieuwsgierigheid uiten
	Ontwikkelingen volgen
Waardering voor werk	
Eigen ontwikkeling	
Goede faciliteiten	Dicht bij elkaar zitten
Diversiteit in werk	Wisselen van functie
Met respect behandeld worden	Er wordt geluisterd
Met mensen werken	
Goede samenwerking	Op elkaar vertrouwen
Plezier in het werk	Lekker in vel zitten
Bestuurlijke gevoeligheid	
Investering van leidinggevende	
Resultaatgerichtheid	
Structuur en duidelijkheid	
Veilige omgeving	

4.4.3

Deelconclusie individuele waarden

Wat opvalt, is dat individuele waarden bijna altijd direct of zonder veel doorvragen van de onderzoeker werden genoemd in plaats van later, of pas wanneer de onderzoeker begon met doorvragen. Bovendien noemden respondenten veel meer verschillende individuele waarden dan publieke waarden, zeker als het gaat om individuele waarden die te maken hebben ‘aspecten van of op het werk’. In verhouding tot de individuele waarden die met ‘aspecten van of op het werk’ te maken hebben, noemden respondenten namelijk weinig maatschappelijke doelen als individuele waarden. Dit zou kunnen komen omdat de maatschappelijke doelen door hen abstracter en breder zijn geformuleerd dan de aspecten van of op het werk, echter het verschil is aanzienlijk.

4.4.3.1

Vershil in percepties van individuele waarden tussen Beheerders & Handhavers

Wanneer de afdelingen met elkaar vergeleken worden, dan valt op dat Beheerders wederom minder verschillende waarden noemden dan Handhavers. Beheerders noemden daarnaast bijna geen maatschappelijke doelen als individuele waarde, behalve een paar waarden die met hun 'Beroepseer' of 'Beroepstrots' te maken hebben. Handhavers vinden daarentegen voornamelijk het 'Maatschappelijk belang dienen' en 'Rechtvaardigheid' belangrijk. Verder vonden meerdere respondenten van Handhaving en een leidinggevende van Beheer het ontwikkelen van medewerkers belangrijk. Opvallend is dus dat geen van de medewerkers van Beheer heeft aangegeven de 'Eigen ontwikkeling' belangrijk te vinden.

4.4.3.2

Vershil in percepties van individuele waarden tussen medewerkers en leidinggevenden

Als het gaat om individuele waarden die met maatschappelijke doelen te maken hebben dan valt op dat leidinggevenden wederom voornamelijk in abstracte termen spraken en medewerkers meer in concrete termen. Er zitten echter meerdere verschillen tussen de betekenisgeving van leidinggevenden en medewerkers over de individuele waarden van medewerkers. Zo noemen leidinggevenden in verhouding überhaupt minder verschillende individuele waarden dan medewerkers. Daarnaast is opvallend dat er een aantal zaken zijn die medewerkers belangrijk lijken te vinden maar die leidinggevenden nauwelijks of niet noemen, zoals het 'Maatschappelijk belang dienen', 'Werk sfeer', 'Inhoudelijke interesse', 'Eigen ontwikkeling', 'Goede faciliteiten', 'Diversiteit in werk', 'Met respect behandeld worden' en 'Met mensen werken'.

Zoals genoemd in de inleiding van deze paragraaf valt verder op dat een aantal leidinggevenden aspecten van het werk noemden als individuele waarden die niet belangrijk zijn voor medewerkers als doel op zich, maar genoemd werden ten behoeve van prestaties. Zo noemden twee leidinggevenden niet de term 'Autonomie', maar 'Verantwoordingsbesef' als individuele waarde. Ook 'Ontwikkeling' werd door een leidinggevende enkel genoemd in het licht van prestaties (in de term 'Ontwikkelopgave'), net als 'Bestuurlijke gevoeligheid', 'Resultaatgerichtheid' en 'Structuur en duidelijkheid'. Deze waarden werden daarom samengevoegd met de genoemde publieke waarden. Een overzicht van alle gepercipieerde individuele waarden is te vinden in tabel 4.7, in de volgende paragraaf.

4.5

Vergelijking van gepercipieerde stakeholders en waarden met de beleidsdocumenten

Alle gevonden publieke en individuele waarden zijn weergegeven in de tabellen 4.7, 4.8 en 4.9. In verband met het overzicht zijn 2^e rang waarden weggelaten. In de paragrafen 4.2.3 en 4.3.3 zijn de gevonden publieke en individuele waarden met elkaar vergeleken. In deze paragraaf worden de waarden uit de beleidsdocumenten vergeleken met de gevonden individuele en publieke waarden.

Zoals eerder vermeld zullen hier niet alle waarden uit de documenten genoemd worden, enkel opvallende verschillen met de gepercipieerde publieke en individuele waarden. Ook is hieronder vermeld wanneer een waarde in een beleidsdocument niet gepresenteerd was in combinatie met een definitie of een suggestie hoe deze geactualiseerd gaat worden, zie het Theoretisch Kader (paragraaf 'Publieke waarden') voor nadere toelichting.

4.5.1

Vergelijking van de stakeholders

Er zijn niet veel opvallende verschillen tussen de stakeholders die respondenten noemen en de stakeholders die in de beleidsdocumenten te vinden zijn. Behalve echter als het gaat om maatschappelijke organisaties en andere overheden als partners van Beheer en Handhaving. Maar enkele respondenten benadrukten namelijk de 'Politie', 'Justitie' en 'Makelaars' als relevante stakeholders, terwijl in de beleidsdocumenten heel veel verschillende maatschappelijke partners en andere overheden genoemd worden.

4.5.2

Vergelijking van de publieke waarden

Wanneer de publieke productwaarden uit de documenten vergeleken worden met de gepercipieerde productwaarden dan valt op dat deze voor een groot deel overeen komen. Een van de waarden die in de missie van de organisatie wordt genoemd, namelijk 'Goed gebruik' van de openbare ruimte, werd echter maar door een enkele respondent genoemd. Daarnaast valt op dat geen enkele respondent 'Sociale cohesie' heeft genoemd, terwijl dat wel voorkomt in de visie van de organisatie (IP). De meer opvallende zaken gaan vooral over publieke proceswaarden, die hieronder per waarde behandeld zijn.

Professioneel Beheer en integrale Handhaving

In de missie van Beheer & Handhaving komen de termen 'professioneel Beheer' en 'integrale Handhaving' voor. 'Professionaliteit' wordt verder niet toegelicht, maar integraliteit krijgt betekenis in de rest van de documenten. Een 'Integrale aanpak' is een aanpak waarbij een verbinding gemaakt wordt tussen de twee rollen die Beheer en Handhaving hebben. Dit vraagt om afstemming binnen de directie, binnen het stadsdeel en ook daarbuiten, want: *"Integrale uitvoering van onderhoudswerken heeft vooral betekenis voor de wijkbewoners. Die ervaren de wijk als geheel (schoon, heel, veilig en goed gebruik). Bij de uitvoering zal dit als vertrekpunt moeten gelden en moet voorkomen worden dat partijen langs elkaar heen werken."* (IP). Integraliteit en een goede samenwerking worden hier dus benadrukt. Tijdens de interviews is bij de topics die te maken hadden met 'waarden' niets door respondenten genoemd dat hier op lijkt, ook niet als het gaat om 'professionaliteit'.

Proactief signaleren

In de beleidsdocumenten ligt sterk de nadruk op het voortduren proactief signaleren of monitoren van de openbare ruimte, met als doel om inzicht te krijgen hoe de prestaties van de directie bijdragen aan de leefbaarheid. De medewerkers hebben daarbij: *"...een open oog en oor, halen en brengen signalen en informatie van buiten naar binnen en van binnen naar buiten."* (IP). In tegenstelling tot de documenten, gaf slechts een enkele beheerder aan dat het belangrijk is om informatie vanuit de wijk naar 'boven' te rapporteren, of te escaleren.

Wijkgerichte aanpak

Enkele Handhavers spraken over 'Maatwerk', waarbij zij hun manier van communiceren met burgers aanpassen op basis van bijvoorbeeld het opleidingsniveau van de burger waar ze mee communiceren. Echter, in de beleidsdocumenten wordt een vorm van maatwerk benadrukt die verder niet door respondenten is genoemd, namelijk een 'Wijkgerichte aanpak': *"Leefbaarheid krijgt vooral betekenis op het niveau van de woon- en verblijfsomgeving van de bewoners. Werken aan de leefbaarheid betekent dus dat kansen en problemen gebiedsgericht (wijkgericht) moeten worden aangepakt en dat stevast gewerkt wordt vanuit de opgaven van de wijk."* (IP).

Zichtbaar zijn

In de documenten wordt benadrukt dat medewerkers: *“Bewoners, bedrijven en bezoekers betrekken bij het beheer en zich als handhaver zichtbaar presenteren. Hierdoor groeit het vertrouwen en de waardering voor het ‘resultaat’ van B&H.”* (IP). Door respondenten werd wel genoemd dat het belangrijk is om burgers het gevoel te geven dat er naar ze geluisterd wordt, en door een enkeling werd genoemd dat er zichtbaar resultaat moet zijn. Echter, het betrekken van stakeholders bij Beheertaken werd enkel genoemd met betrekking tot ‘Makelaars’ wanneer er panden verkocht moeten worden. Het zichtbaar presenteren bij Handhavingstaken werd niet genoemd.

Preventie

Door veel respondenten werd het belang van ‘Preventie’ en ‘Voorlichting’ benadrukt, terwijl in de documenten maar zeer weinig toelichting beschreven staat met betrekking tot deze publieke proceswaarden, namelijk enkel het volgende: *“Preventieve maatregelen en werkzaamheden een volwaardig onderdeel van het takenpakket te laten zijn.”* (IP).

Efficiëntie en effectiviteit

Tot slot noemden respondenten ‘Efficiëntie’ en ‘Effectiviteit’ niet als publieke waarden, op één leidinggevende na die sprak over ‘Resultaatgerichtheid’. In de documenten komen deze twee waarden wel voor, hoewel ze echter niet genoemd worden met nadere toelichting van wat deze dan precies zouden moeten of kunnen inhouden.

4.5.3

Vergelijking van de individuele waarden

In de beleidsdocumenten werden geen individuele waarden van medewerkers genoemd, op een drietal waarden na, namelijk vriendelijkheid, openheid en veilige setting, hoewel niet duidelijk is of deze gerekend kunnen worden tot individuele waarden (zie paragraaf 4.1). Verder werden enkel prestatiegerichte waarden die medewerkers zouden moeten bezitten ten behoeve van het creëren van publieke waarde genoemd, zoals resultaatgerichtheid, verantwoordelijkheidsgevoel, ontwikkeling, pro-activiteit, planmatigheid, interesse in de samenleving en een bewustzijn van prestaties en talenten. Het enige wat mogelijk in de buurt zou kunnen komen van een individuele waarde is het volgende: *“De instrumenten worden [door medewerkers] als ‘eerlijk’ beschouwd, waardoor er ook een positief signaal vanuit HRM vertrekt.”* (IP). Echter, wederom is niet helemaal duidelijk of dit enkel wordt bedoeld in het belang van ‘HRM’ en de organisatie, of ook in het belang van medewerkers.

Tabel 4.7, 4.8 & 4.9 Gepercipieerde individuele en publieke waarden

Individuele waarden
Maatschappelijke doelen
Maatschappelijk belang dienen
Beroepseer
Rechtvaardigheid
Overtreders tot inzicht brengen
Brandveiligheid
Geen zwervende kinderen
Aspecten van of op het werk
Autonomie
Werksfeer
Inhoudelijke interesse
Waardering voor werk
Eigen ontwikkeling
Goede faciliteiten
Diversiteit in werk
Met respect behandeld worden
Met mensen werken
Goede work-life balance
Goede samenwerking
Plezier in het werk
Bestuurlijke gevoeligheid
Investering van leidinggevende
Resultaatgerichtheid
Structuur en duidelijkheid
Veilige omgeving
Wisselen van functie

Publieke proceswaarden
Extern
Duidelijkheid
Snelheid
Straffen om te dwingen
Preventie
Goed bereikbaar
Zorgvuldigheid
Maatwerk
Integriteit
Verantwoordelijk
In gesprek gaan
ABBB
Resultaatgericht
Extern-en-intern
Betrouwbaarheid
Intern
Goede terugkoppeling
Structuur en duidelijkheid
Bestuurlijke gevoeligheid
Draagvlak
Ontwikkeling medewerkers
Verantwoordingsbesef

Publieke productwaarden
Veiligheid
Tevredenheid
Schoon
Leefbaarheid
Heel
Gezondheid
Opvoeden
Bereikbaarheid van bedrijven
Bewoners geen verdachte
Correct gebruik OR
Rechtvaardigheid

4.6

Conflicterende waarden

In deze paragraaf worden de conflicterende situaties beschreven waar medewerkers mee te maken kunnen krijgen in hun dagelijks werk. In de antwoorden van de respondenten kan een onderscheid gemaakt worden tussen situaties waarbij publieke waarden met elkaar conflicteren, situaties waarbij Individuele waarden met publieke waarden conflicteren en situaties waarbij publieke waarden zowel met elkaar, als met individuele waarden conflicteren.

4.6.1

Conflicterende publieke waarden

Binnen de genoemde conflicterende publieke waarden valt een onderscheid te maken tussen conflicterende productwaarden en conflicterende interne proceswaarden. Door de meeste respondenten is nadruk gelegd op conflicten tussen productwaarden.

4.6.1.1

Conflicterende publieke productwaarden

De meeste respondenten noemden conflicten tussen publieke productwaarden. Het gaat er om dat medewerkers een afweging moeten maken of iets 'gehandhaafd' of 'beheerd' moet worden, of in tegenstelling daarvan 'gedoogd' of 'gelaten' moet worden. Het lastige aan deze situaties is dat in beide gevallen waarde gecreëerd wordt, maar dat een keuze gemaakt moet worden tussen de twee, omdat beide waarden niet tegelijk gecreëerd kunnen worden.

Zo geeft een Beheerder aan dat 'Leefbaarheid' voor de ene stakeholder betekent dat er veel groen is in de wijk, maar de ander vindt dat niet, die vindt het bijvoorbeeld vervelend als een boom voor het raam het uitzicht belemmerd (Mw.7:B). Ook is het lastig om te bepalen of er een betalingsregeling voor bijvoorbeeld een stichting getroffen moet worden, die de huur van een pand niet kan betalen, want stichtingen dragen bij aan de 'Leefbaarheid'. Echter, de huur moet wel betaald worden (Mw.10:B). Ook een mooi voorbeeld van een conflict tussen publieke productwaarden bij Beheer is het volgende: *"Want aan de andere kant van de tafel, bij de stichtingen, heeft het heel vaak een bepaald spanningsveld. Kijk wij willen bijvoorbeeld zo min mogelijk onderhoud plegen [aan een pand], want dat kost geld, en soms is het technisch gezien ook niet nodig. Of het is niet effectief om te doen, omdat een pand een bepaalde levensduur heeft, en als het tegen het einde loopt is het zonde om er nog een paar ton in te investeren. Dat heeft natuurlijk weer negatieve effecten op de gebruiker, want die wil dat het pand er mooier uitziet, terwijl het [opknappen] niet hoeft."* (Mw.12B).

Bij Handhaving is het vaak zo dat de burger aan de ene kant wil dat er gehandhaafd wordt, maar het uitschrijven van bekeuringen is bijvoorbeeld verre van een populaire maatregel (Mw.9:H). Bij Handhaving speelt daarnaast regelmatig de vraag of bepaalde evenementen afgeblazen moeten worden of niet, omdat omwonenden klagen. Evenementenorganisaties brengen namelijk geld in het laatje van de gemeente, bovendien krijgt de gemeente te maken met een openbare orde probleem als alle bezoekers ineens op straat staan. Een voorbeeld hiervan wordt gegeven in paragraaf 4.4.3.

4.6.1.2

Conflicterende interne proceswaarden

Er kunnen ook intern conflicten bestaan tussen proceswaarden. Zo noemde een medewerker van Beheer een conflict tussen aan de ene kant 'Duidelijkheid' over gang van zaken en aan de andere kant 'Bestuurlijke gevoeligheid': *"Er zijn wel beleidsstukken die lastig zijn. In juni is er bijvoorbeeld*

een raad geweest over de ambtelijke Beheerbudgetten. Dat is geen leuk stuk, want we hebben gewoon een tekort. Dat ligt ook gevoelig [bij het bestuur of de raad], want er wordt gezegd 'waarom is dat nooit eerder verteld?'. Nou, dat is wel eerder verteld, maar jullie [het bestuur of de raad] hebben het óf niet gelezen óf bedacht dat je het er niet meer over wilde hebben. Dat stuk moet dan zodanig geformuleerd worden dat mensen er wel over gaan praten, maar tegelijkertijd kunnen we ook niet zeggen van 'we hebben 10 jaar zitten stuntelen hier'." (Mw.11:B).

4.6.2

Conflicten tussen publieke en individuele waarden

Conflicten tussen publieke waarden en individuele waarden ontstaan vaak wanneer er beheerd of gehandhaafd moet worden terwijl medewerkers dit persoonlijk niet leuk vinden om te doen. Zo noemt een Handhaver: *"Ja, wij horen veel meer het verhaal achter de mensen, dus er moet een bepaalde emotie meespelen. Maar emoties zijn niet te vertalen in wet- en regelgeving, dus bij ons blijft die wet- en regelgeving toch heilig om die te verdedigen, dat maakt het weleens lastig."* (Mw.2:H). Medewerkers vinden het bijvoorbeeld persoonlijk vervelend om evenementen door te laten gaan terwijl omwonenden daar last van hebben of terwijl het schade aanricht aan de natuur (Mw.1:H), of ze vinden het lastig om een gezin op straat te moeten zetten waardoor vrouw en kinderen mogelijk op straat gaan zwerven (Mw.3:H). Ook noemt een Handhaver dat het belangrijk is om in dit soort conflictsituaties op elkaar ingespeeld te zijn, omdat het bijvoorbeeld niet rechtvaardig is als een fout geparkeerd voertuig door de ene Handhaver een bekeuring krijgt terwijl een ander geen bekeuring krijgt, bijvoorbeeld omdat de betreffende Handhaver sympathie heeft voor de bestuurder (Mw.9:H).

4.6.3

Conflicten tussen meerdere publieke en individuele waarden

Twee bijzondere complexe conflictsituaties werden genoemd door twee leidinggevendenden, waarbij zowel publieke waarden *met elkaar* conflicteren *als* met individuele waarden. In het voorbeeld van Beheer botst niet alleen de publieke productwaarde 'Leefbaarheid' met de proceswaarde 'Efficiëntie', maar ook de individuele waarde 'Beroepseer' van de medewerker speelt een rol in het conflict: *"Medewerkers van ons zijn heel trots op hun werk. Het wil weleens voorkomen dat zij eigenlijk vinden dat de hagen extra gesnoeid moeten worden, maar in het kader van de extra bezuinigingen is dat niet mogelijk. Maar, het zijn wel dezelfde medewerkers die door de bewoners erop geattendeerd worden van: 'mijn haag ziet er niet uit, die moet gesnoeid worden'. Dat vinden zij erg, want zij willen ook graag dat die haag er mooi bij zit."* (Lg.2:B).

Het voorbeeld van Handhaving is bijzonder, omdat de publieke productwaarde 'Leefbaarheid' met zichzelf of op zich zorgt voor een conflict in een concrete situatie, én conflicteert met de individuele waarde 'Beroepseer' van de medewerker: *"Om een concreet voorbeeld te noemen, wij doen heel veel evenementen. In de evenementenvergunning wordt een aantal decibellen vastgelegd. Vervolgens wordt een houseparty gegeven, maximaal 100 dBa. Mijn inspecteurs gaan meten en het is 105 dBa. Dat is echt té hard, dat is een drievoudig of verdriedubbeling van het geluid. Omwonenden klagen vervolgens over harde geluidsoverlast. Maar, er staat daar 15.000 man op het veld. Dan bellen we met de politiek, want wat gaan we nu doen? Juridisch gezien moet je de stekker eruit trekken. Maar ja, er staat 15.000 man op het veld, die hebben allemaal toegang betaald, gaan we echt de stekker eruit trekken? Nou 9 van de 10 keer zeggen de bestuurders 'laat maar' [...] want je krijgt waarschijnlijk een openbare orde probleem door 15.000 boze housemensen. Dat conflicteert ook met het eergevoel van de Handhaver die zegt [...] 'ik moet nu de stekker eruit trekken, want mensen hebben er overlast van en ik moet wet- en regelgeving handhaven'." (Lg.1:H).*

4.7

Idealiter geïmplementeerd en gepercipieerd peoplemanagement

In deze paragraaf worden de bevindingen beschreven met betrekking tot de laatste twee topics van de interviews: HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag. Het gaat hier dus om wat in de ogen van leidinggevend en idealiter geïmplementeerd peoplemanagement is voor het creëren van publieke en individuele waarde. Ook gaat het om wat in de ogen van medewerkers idealiter gepercipieerd peoplemanagement is voor het creëren van publieke en individuele waarde. De percepties van medewerkers en leidinggevend worden daarnaast vergeleken met beoogd peoplemanagement uit de beleidsdocumenten.

De betekenisgeving van respondenten is wederom per maatregel of vorm van leiderschapsgedrag beschreven. Ook is het aangegeven wanneer respondenten bepaalde individuele of publieke waarden impliciet of expliciet verbonden aan de maatregelen of rollen. Wanneer een medewerker bijvoorbeeld noemde dat het inzetten van de maatregel 'Ontwikkeling' door hem of haar gezien wordt als een stukje waardering, dan is bij de maatregel het citaat vermeld dat hierop wijst en dan is vermeld dat de maatregel zou kunnen bijdragen aan de individuele waarde 'Waardering voor werk'.

In 4.7.1 worden eerst de beoogde HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag uit de beleidsdocumenten beschreven. Vervolgens worden de HR-maatregelen beschreven die genoemd werden door respondenten. Daarna worden in 4.7.3 de genoemde vormen van leiderschapsgedrag beschreven. Paragraaf 4.7.4 is een deelconclusie, waarin de afdelingen Beheer & Handhaving en idealiter geïmplementeerde en gepercipieerde maatregelen leiderschapsrollen met elkaar vergeleken worden. Ook worden in deze paragraaf de gepercipieerde HR-maatregelen en leiderschapsrollen vergeleken met maatregelen en rollen uit de beleidsdocumenten.

4.7.1

Beoogd peoplemanagement in de beleidsdocumenten

In deze paragraaf worden kort de belangrijkste HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag weergegeven die te vinden zijn in de beleidsdocumenten. Er is voor gekozen om deze niet allemaal te beschrijven (zie Methode, paragraaf 3.4), aan het eind van paragraaf 4.7 zullen de belangrijkste verschillen met idealiter geïmplementeerde en gepercipieerde HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag worden weergegeven.

In de Bedrijfsvisie wordt beschreven dat er de afgelopen jaren voornamelijk een focus is geweest op het directie- en afdelingsmanagement, en dat er in de komende periode meer aandacht gegeven zal worden aan het functioneren van operationeel leidinggevend. Wat echter opvalt is dat er vervolgens in de documenten weinig aandacht geschonken wordt aan deze operationele leidinggevend, zo worden er wel leiderschapsrollen benoemd, maar die zijn bestemd voor directie- en afdelingsmanagers. Ook worden er wel HR-maatregelen genoemd, maar het beschrijven van deze maatregelen gebeurt vrij kort, in ongeveer een halve pagina, terwijl de documenten bij elkaar ongeveer 70 pagina's tellen.

In de documenten staat dat prestatie- en competentie management "instrumenten bij uitstek" zijn om het beste uit de medewerkers te halen. Als het gaat om vormen van leiderschapsgedrag, dan wordt in de documenten beschreven dat leidinggevend medewerkers moeten inspireren en faciliteren en dat leiderschap niet alleen gaat over "de leiding nemen" maar ook over "de leiding verdienen en de leider mogen zijn" (BV). Verder staan bijna alle belangrijke zaken met betrekking tot het managen van medewerkers genoemd in het volgend citaat: "Door op basis van de

functieprofielen planningsafspraken te maken met medewerkers, hen te coachen, hun functioneren te beoordelen en consequenties te trekken (waarderen, belonen, (uit)stromen), krijgen deze competenties de aandacht die ze verdienen. Daarnaast kunnen medewerkers zich de gevraagde competenties eigen maken door training en ontwikkeling en leer- en ontwikkelingsmomenten (ook buiten de werkring). Medewerkers worden uitgenodigd actief te participeren in werkoverleggen en de bewustwording rondom mobiliteit wordt bevorderd (ondernemerschap, eigen verantwoordelijkheid). Om de procesverantwoordelijkheid te creëren in de praktijk wordt kwaliteitsmanagement ingevoerd door processen continu te verbeteren met betrokken management en medewerkers. Tot slot worden taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden maximaal gedelegeerd zodat medewerkers met het juiste mandaat hun werkzaamheden kunnen uitvoeren.” (BV).

4.7.2

Idealiter geïmplementeerde en gepercipieerde HR-maatregelen

Alle genoemde HR-maatregelen door respondenten zijn hieronder weergegeven.

Ontwikkeling

Respondenten spraken het meest over vormen van ondersteuning die met opleiding en ontwikkeling te maken hebben. Opvallend is dat medewerkers van Beheer ‘Ontwikkeling’ niet als individuele waarde hebben genoemd maar wel als HR-maatregel. Een medewerker van Beheer gaf aan te willen ontwikkelen om op hogere posities te kunnen komen en om uitdagingen voor zichzelf te blijven vergroten. ‘Ontwikkelen’ heeft volgens deze medewerker dus te maken met de individuele waarde ‘Inhoudelijke interesse’. Verder motiveerden medewerkers niet waarom zij ondersteuning belangrijk vonden *an sich*, mogelijk omdat zij dat al hadden gedaan bij de ‘individuele waarden’.

Leidinggevendenden gaven daarentegen aan dat het goed is om medewerkers te ontwikkelen omdat zij daardoor problemen goed kunnen aanpakken (prestatiegericht), maar ook omdat medewerkers dit prettig vinden, om zich te ontplooien, omdat: *“...hij denkt hey ik word gewaardeerd, ik word serieus genomen en ik ben geen nummertje.”* (Lg.3:B). Vergeleken met het noemen van de individuele waarde ‘Eigen ontwikkeling’, genoemd door een leidinggevende (maar dan gericht op prestaties) en meerdere medewerkers, lijkt het erop dat de leidinggevendenden ‘Ontwikkeling’ hier dus wél een individuele waarde van medewerkers noemen. Bovendien benadrukt bovenstaande leidinggevende de individuele waarde ‘Waardering voor werk’.

Meerdere respondenten, niet alleen leidinggevendenden, noemden ontwikkeldoelen ten behoeve van prestaties. Enkele medewerkers en een leidinggevende van Beheer noemden *‘financiële kennis’* (Mw.10:B) in verband met het maken van kwartaalrapportages, *“ondersteuning in het zelfsturend worden”* (Mw.6:B), een *“schrijfcursus in combinatie met coaching”* bij bestuurlijke besluitvorming en ‘ondersteuning bij faalangst’ zodat medewerkers fouten durven te maken (Lg.2:B). Verder noemde een BOA een *“cursus hulpofficier van justitie”* (Mw.9:H) omdat BOA’s veel bij evenementen aanwezig zijn en het handig is als er een hulpofficier aanwezig is met verstand van het werk dat BOA’s doen.

Als ontwikkelmethoden werden ontwikkelingsplannen genoemd, afgestemd op wat de medewerkers willen of nodig hebben, waarin ook de tijd wordt genomen voor bepaalde knelpunten. Het gaat dan dus niet alleen om (advies voor) cursussen en trainingen ten behoeve van prestaties: *“Dus dan kijk ik naar opleiding, dus opleiding wat minimaal is, want je hebt verplichte trainingen, gewenste trainingen en noodzakelijke trainingen. Verplicht en noodzakelijk zijn 1 en 2 en wenselijk worden eigenlijk nooit behandeld. Maar die wenselijke is iets waar je een persoonlijk...hij [de medewerker] komt niet voor niets met die wens. Dus als ik die wens 10x afbrand, dan komt hij er ook niet meer mee.”* (Lg.3:B).

Maatwerk

Het aanpassen van ondersteuningsactiviteiten op (persoonlijke) eigenschappen of kenmerken van medewerkers, of 'Maatwerk', werd vaak genoemd. Opvallend genoeg onder andere door alle leidinggevenden.

Medewerkers in de juiste functie

In de meeste gevallen ging 'Maatwerk' om het zorgen dat medewerkers op de juiste plek zitten of een functie hebben die bij hun past. Respondenten erkennen dat het mes hier aan twee kanten kan snijden. Aan de ene kant benadrukten enkele respondenten 'Maatwerk' in het licht van prestaties, namelijk om teamprestaties hoog te houden of om medewerkers gemotiveerd te houden: *"Nou wat ik dan doe, omdat je best wel een integrale club handhavers hebt hier, die weten allemaal hun eigen specifieke taken en kenmerken wat ze leuk vinden. De een vindt de APV leuk, de ander vindt terrassen leuk, de ander parkeren en de ander afval. Dan probeer ik een beetje te sturen van nou als jij afval leuk vindt, dan doe jij dat maar. Als jij dat parkeren leuk vindt, dan doe je dat. Zo probeer ik iedereen zijn eigen dingetje te laten doen, om maar die motivatie erin te houden."* (Lg.4:H).

Door enkele respondenten werden echter ook zaken genoemd die niet direct met prestaties te maken hebben, zoals het behouden van uitdaging en interesse in bepaalde aspecten van het werk: *"Een van mijn collega's zag een vacature bij de bestuursdienst bij de centrale stad en toen kwam die collega bij me van [NAAM] ik weet dat je eigenlijk krap zit in je capaciteit, maar dit is voor mij een hele mooie mogelijkheid om verder te kijken en om dichterbij het politieke vuur te zitten. Zou je het erg vinden als ik ging solliciteren? Ja, natuurlijk vind ik dat erg want je bent een van mijn beste juristen, maar toen heb ik wel gekeken of er bijvoorbeeld detacheringmogelijkheden waren. Nou nu zit die collega voor drie maanden bij de bestuursdienst gedetacheerd."* (Lg.1:H). 'Maatwerk' kan dus bijdragen aan de individuele waarde 'Inhoudelijke interesse'.

Overig maatwerk

Naast het zorgen dat medewerkers in de juiste functie zitten, werden er nog andere vormen van maatwerk genoemd. Sommige medewerkers willen bijvoorbeeld verantwoordelijkheid, anderen kunnen dat niet aan en hebben aansporing nodig. Ook de manier van benaderen is belangrijk: *"Pietje is niet hetzelfde als Jantje. Die benader je op een heel andere manier."* (Lg.4:H). Het is daarom volgens een leidinggevende nodig om een aantal dingen over medewerkers te weten: *"Eerst ga kijken van hoe zit die persoon in elkaar, is hij getrouwd, heeft hij kinderen, heeft hij kleinkinderen, elke persoon is toch anders. En sommige mensen hebben hun eigen agenda, dat moet je respecteren en ook daarnaar handelen."* (Lg.2:B). 'Maatwerk' kan dus naargelang de invulling helpen bij het uitdragen van de individuele waarden 'Autonomie', 'Structuur en duidelijkheid' en 'Met respect behandeld worden'. Wederom valt dus op dat leidinggevenden hier individuele waarden noemen als aanleiding voor het toepassen van een maatregel.

Autonomie

Door meerdere respondenten werden maatregelen genoemd die met 'Autonomie' van medewerkers te maken hebben. Het gaat hier om ruimte voor medewerkers om beslissingen te nemen, en om verantwoordelijkheden te hebben, die een leidinggevende moet creëren. Uiteraard is deze maatregel van invloed op de individuele waarde 'Autonomie'. Een leidinggevende moet: *"...mensen wat meer in een rol zetten als onderdeel van processen, niet van het wordt ze opgedragen."* (Lg.3:B.). Meerdere leidinggevenden benadrukten daarnaast dat het geven van zelfstandigheid aan medewerkers vertrouwen naar de medewerkers kan uitstralen, waardoor je affiniteit en commitment van de medewerkers creëert: *"Zodat medewerkers de stakeholders zo goed mogelijk kunnen bedienen."* (Lg.2:B). 'Autonomie' kan daarom van positieve invloed zijn op de externe-en-interne proceswaarde 'Betrouwbaarheid'.

Goed materiaal

Net als bij de individuele waarde 'Goede faciliteiten' noemden meerdere respondenten bij de vraag naar maatregelen zaken die te maken hebben met 'Goed materiaal'. Het gaat hier om middelen als voertuigen, telefoons, computers, printers en pennen. Zo noemde een leidinggevende van Beheer dat het belangrijk is dat medewerkers bijvoorbeeld een goed voertuig hebben. Voor Handhavers is kleding en verdedigingsmateriaal belangrijk: *"De mensen die van ons op straat lopen die moeten goed uitgerust zijn. Goede schoenen, kleding, materiaal om jezelf te kunnen verdedigen. Ik denk dat we daar als bedrijf heel veel in investeren in ieder geval, ik denk dat ze het beste van het beste hebben van heel Amsterdam. [...] We zijn het enige stadsdeel die het voor elkaar heeft gekregen om onze mensen uit te rusten met een wapenstok, omdat wij gewoon vinden dat de mensen die buiten lopen zichzelf moeten kunnen verdedigen."* (Lg.4:H).

Beloning

Vormen van 'Beloning' werden voornamelijk pas genoemd na doorvragen door de onderzoeker, enkel door Handhavers. Één medewerker noemde het belangrijk dat medewerkers een rechtvaardig salaris krijgen vergeleken met gelijkwaardige functies binnen de gemeente. De overige respondenten hadden het over andere vormen van beloning, zoals: *"...als mijn team goed gescoord heeft dan gaan ze mee op afdelingsuitje of dan trakteer ik ze op een lunch of ja dan doen we ook leuke dingen."* (Lg.1:H). Medewerkers kunnen dat ook waarderen: *"Ja vanochtend ja, juist omdat we als afdeling goed ons werk doen, boven de andere stadsdelen uitstijgen met productie, kwaliteit, kwantiteit, noem maar op. En ziekteverzuim heel laag. Dus wat betreft als hechte groep verdienen we het dan om wat leuks te gaan doen en dat bracht de leidinggevend juist naar boven. Ik denk dat je daar heel veel mee bereikt. Want net als wat ik zei dat je verwacht dat de burger het ziet en er naar je geluisterd wordt, dan is dat ook zo'n situatie eigenlijk van hey het wordt toch wel gezien dat wij zo goed ons werk doen, want de beloning zou dat of dat kunnen zijn."* (Mw.8:H).

Intervisiebijeenkomst

Enkele respondenten noemden tot slot zaken die bestempeld kunnen worden als 'Intervisiebijeenkomst', deze werden voornamelijk later of na doorvragen van de onderzoeker genoemd. Het gaat hier om hei-dagen of bijeenkomsten in een grote kamer. Het heeft te maken met het motiveren van medewerkers en het delen van de missie en de visie, bijvoorbeeld: *"...het zou al goed zijn als je met de afdeling op de hei gaat zitten en dus dit plan gewoon uitlegt, met elkaar bespreekt van wat knelpunten zijn, of er knelpunten zijn, wat zijn de verbeterpunten, hoe kunnen we die verbeterpunten oppakken, wie kun je daar verantwoordelijk voor maken? Wat zullen we afspreken? Zullen we kijken over een half jaar gaat het goed? Is er een beeld bij het management tussen de verschillende lagen of ze de goede kant op gaan? Je moet je medewerkers motiveren."* (Mw.4:H). Intervisiebijeenkomsten kunnen dus bijdragen aan de interne publieke proceswaarde 'Structuur en duidelijkheid' en kunnen belangrijk zijn voor de interne publieke proceswaarde 'Goede terugkoppeling'. Alle genoemde (HR-)maatregelen zijn te vinden in tabel 4.10.

Tabel 4.10 Idealiter geïmplementeerde en gepercipieerde HR-maatregelen

Toepassing van HR-maatregelen
Ontwikkeling
Maatwerk
Autonomie
Goed materiaal
Beloning
Intervisiebijeenkomsten

Alle genoemde vormen van leiderschapsgedrag door respondenten zijn hieronder weergegeven.

Back-up van de leidinggevende

Door alle leidinggevend en door bijna alle medewerkers werd leiderschapsgedrag genoemd waarbij de leidinggevende 'Back-up' geeft aan de medewerker. Het betekent niet veel meer dan de letterlijke vertaling 'rugdekking geven aan de medewerker', maar ook 'achter de medewerkers staan' of 'opkomen voor de medewerkers' kan gerekend worden tot deze rol. Het is een rol waarbij de leidinggevende de communicatie verzorgt als het gaat om contact tussen de medewerker en de burger, de medewerker en het bestuur of de medewerker en collega's (of leidinggevend en) van andere afdelingen. Het is dus een belangrijke vorm van externe-en-interne 'Betrouwbaarheid' (zie publieke proceswaarden). De drie contactmomenten worden hieronder besproken.

Back-up richting burgers:

Respondenten van beide afdelingen hebben aangegeven dat back-up van leidinggevend en nodig is als het gaat om contact met burgers. Leidinggevend en moeten achter hun medewerkers staan, wanneer medewerkers besluiten genomen hebben die een effect hebben op de (klagende) burger. Zij moeten dan dus niet ineens (op het 'moment suprême') besluiten dat iets toch niet wordt doorgezet, bijvoorbeeld onder politieke druk. Instaan voor de medewerkers is daarnaast belangrijk bij een 'conflict' met de burger: *"Nou ja een leidinggevende zou mij kunnen ondersteunen door achter zijn mensen te staan. Als er iemand naar binnen [naar Handhaving] belt van: 'ja ik heb net hier iemand van jullie die mij een bekeuring heeft gegeven en die was zo asociaal'. De leidinggevende weet als het goed is hoe wij op straat zijn. Dat hij dan vervolgens mensen bij hem gaat roepen van: 'ik hoor dat je dat en dat hebt gezegd en bla bla, dat moet ik onderzoeken...', ja op zich is dat logisch, maar aan de andere kant heb ik ook zoiets van; tegenover bewoners moet je als één blok staan."* (Mw.9:H). Deze vorm van back-up van de leidinggevende is binnen het stadsdeel vooral voor medewerkers van Beheer & Handhaving van belang: *"Omdat het hele preciaire dingen zijn die zij doen. Kijk als jij een vergunning afgeeft dan zijn mensen meestal alleen maar blij. Wij leggen een boete op of ergere dingen, daar maak je mensen niet blij mee."* (Lg.1:H).

Back-up richting bestuur:

Back-up van de leidinggevende als het gaat om contact met het bestuur, werd voornamelijk benadrukt door Beheerders en heeft voor hen ook een iets andere betekenis dan voor Handhavers. Beheerders spraken voornamelijk over een 'buffer' tussen het bestuur en de medewerkers. Het gaat hier voornamelijk om het stellen van prioriteiten aan de massa 'ad hoc' vragen vanuit het bestuur, om zodoende de medewerkers te beschermen tegen een te hoge werkdruk. Door een hoge mate van 'ad hoc' taken kunnen medewerkers hun overige dagelijkse taken namelijk niet goed meer plannen en beheersen. Het kan echter ook gaan om meer praktische zaken: *"...en wat ook wel van belang is, is een zeker buffer tussen een politiek bestuur dat van alles en nog wat wil, maar niet altijd een boodschap heeft aan de praktische haalbaarheid ervan, en aan wat er binnen je afdeling gebeurt. Want een bestuur kan van alles roepen, maar 'heb je hier wel aan gedacht?' is soms een hele lastige, en daar heeft het management een zekere verantwoordelijkheid in om te zorgen dat dat [praktisch onhaalbaar werk] in ieder geval niet direct op het bureau van de individuele medewerker terecht komt."* (Mw.11:B). Back-up richting het bestuur kan dus belangrijk zijn voor het behouden van een bepaalde mate van 'Autonomie' van de medewerkers voor het inplannen van tijd en werk, omdat zij anders alleen maar met 'ad hoc' zaken bezig zijn.

Het is voor Beheerders daarnaast belangrijk dat leidinggevendenden een vertaalslag maken tussen bestuurders en medewerkers: *“Ja ik ondersteun ze het maximale daarin, het gat tussen de manager en de medewerkers in, het vertalen van de managementopdrachten naar de medewerkers dat gaat van heel abstract niveau naar Jip en Janneke.”* (Lg.3:B). Dit gedrag is daarom voor Beheerders belangrijk voor de interne publieke proceswaarde ‘Goede terugkoppeling’ en het kan bijdragen aan de individuele waarden ‘Plezier in het werk’ en een ‘Goede work-life balance’.

Back-up van de leidinggevende in het contact met het bestuur betekent voor Handhavers dat de leidinggevendenden moeten zorgen dat bestuurders op de hoogte worden gesteld van bepaalde zaken die zich in de wijken afspelen. Het bestuur moet soms ook overtuigd worden dat er (daarom) geld vrijgemaakt moet worden voor bijvoorbeeld ‘Goed materiaal’ (zie HR-maatregelen) of dat er iets moet veranderen in wet- en regelgeving: *“Als wij maatschappelijke veranderingen zien of problemen in de wijk, of zaken waarvan we vinden van dat is leuk of dat gaat een probleem worden, ook politiek gezien, dan melden wij dat meteen.”* (Lg.4:H).

Meerdere respondenten vinden het belangrijk dat medewerkers ‘weten wat er speelt’ in het bestuur, via de leidinggevende. Wederom benadrukten voornamelijk medewerkers van Beheer dit. Door deze informatie zien medewerkers wat hun bijdrage is geweest aan het grote geheel. Dit sluit dus aan bij de eerder genoemde individuele waarde ‘Waardering voor werk’. Echter, dit is ook belangrijk zodat medewerkers rekening kunnen houden met bestuurlijke gevoeligheden: *“Zo heb ik een volledig beeld van in welk belangenveld of krachtenveld ik aan het opereren ben. Dat maakt mijn werk veel makkelijker.”* (Mw.11:B). Bovendien: *“Dat vertaalt zich dus ook weer naar de politiek en bestuur terug, dus dan kunnen wij het bestuur weer adequaat informeren en reageren en dingen voor zijn.”* (Mw.5:H). Eerder werd ‘Bestuurlijke gevoeligheid’ als individuele (prestatiegerichte) waarde genoemd door een leidinggevende van Beheer, maar hier blijkt dus dat deze gevoeligheid mede afhankelijk is van de mate waarin medewerkers geïnformeerd zijn of worden over wat er speelt in het bestuur.

Back-up richting andere afdelingen:

Voornamelijk respondenten van Beheer gaven aan dat back-up van de leidinggevende nodig is als het gaat om contact met andere afdelingen. Het betekent dat leidinggevendenden zorgen dat benodigde informatie vanuit andere afdelingen verkregen wordt en dat geschillen met andere afdelingen worden opgelost. Hier is vooral de hiërarchische positie van de leidinggevende van belang, tegenover de collega’s van andere afdelingen: *“...maar dat heeft ook te maken met op het moment dat ik een conflict heb met iemand die mij geen informatie geeft, die ik nodig heb omdat ik dingen moet regelen voor een deadline, dan heb je steun nodig. Dit hebben we nodig, ga het regelen. Als je er met een individuele collega op een andere afdeling niet uitkomt: ga het alsjeblieft op managementniveau overleggen, want als ik deze informatie niet krijg dan kan ik niet meer doen dan dit.”* (Mw.11:B). ‘Back-up richting andere afdelingen’ kan dus bijdragen aan de publieke proceswaarde ‘Snelheid’.

Wanneer de drie vormen van ‘Back-up’ vergeleken worden dan valt op dat Beheerders voornamelijk de interne vormen van gedrag benadrukken (richting bestuur en andere afdelingen). Dit sluit aan bij wat eerder opviel bij het noemen van publieke waarden, namelijk dat Beheerders veel vaker spraken over interne proceswaarden zoals ‘Goede terugkoppeling’.

Menselijk

Voornamelijk door medewerkers en door een enkele leidinggevende werd ‘Menselijk’ gedrag benadrukt. Opvallend is dat de abstracte term ‘Menselijk’ door veel respondenten pas later in het interview werd genoemd. Het betekende echter voor hen ongeveer hetzelfde als voor respondenten die er niet de term ‘Menselijk’ aan gaven.

Medewerkers aanvoelen of weten wat er speelt:

‘Menselijk zijn’ betekent in eerste instantie het ‘weten wat er speelt’ bij medewerkers op werk- en privévlak. Het gaat hier om het ‘zien’ en de ‘juiste manier van bevrediging’ van ontwikkelbehoeftes en in staat zijn om aan te voelen wat medewerkers nodig hebben, maar het gaat ook om het signaleren dat iemand niet lekker in zijn vel zit. Bijvoorbeeld: *“...een tikkeltje menselijkheid daarin. Dus als er onverwacht dingen zijn op privévlak of wat dan ook, dan is daar de ruimte voor...”* (Mw.2:H). Dit gedrag is dus belangrijk voor de eerder genoemde HR-maatregelen ‘Maatwerk’ en ‘Ontwikkeling’ en voor de individuele waarde ‘Eigen ontwikkeling’.

Het aanvoelen of weten wat er leeft of speelt bij een of meerdere medewerkers kan een leidinggevende bewerkstelligen door een “soft touch” (Lg.1:H & Lg.3:B). Ook kan een leidinggevende dit bewerkstelligen door zich af te vragen waarom iemand iets doet of hoe het met iemand gaat, of door uit te zoeken wat onder de waterlijn zit. Het gaat dus om een bepaalde betrokkenheid bij de medewerkers: *“Betrokken in de zin van goh, stel je eens op de hoogte wat aan de hand is met medewerkers.”* (Mw.9:H). Het kan dus zijn dat de leidinggevende: *“...persoonlijk even vraagt van nou hoe gaat het? Loop je ergens tegenaan? Kan ik je ergens mee helpen misschien?”* (Mw.12:B). Echter, opvallend is dat één leidinggevende noemt dat een persoonlijk gesprek pas volgt wanneer het invloed heeft op prestaties: *“Ja privé situaties bijvoorbeeld, we hebben een aantal collega’s die hebben een echtscheiding of echtelijke ruzies gehad. Soms hoor je wel dat er wat speelt maar zolang iemand blijft functioneren dan zal ik iemand niet meteen binnen roepen voor een gesprek ofzo.”* (Lg.4:H).

Net als bovengenoemde leidinggevende vind ook een medewerker van Handhaving dat het ‘aanvoelen wat er leeft’ niet alleen belangrijk is voor medewerkers *an sich*, maar ook voor de prestaties, want: *“Als je hier buiten loopt met die achterliggende gedachte van [een specifieke zorgelijke privésituatie] dan gaat dat ook invloed hebben op mensen buiten. Want mensen gaan iets tegen je zeggen, en omdat jij in je achterhoofd met een probleem loopt, ga je niet reageren hoe je professioneel zou moeten reageren.”* (Mw.9:H).

Volgens een enkele leidinggevende is het ‘aanvoelen’ vaak het zoeken naar kleine signalen bij medewerkers of er iets aan de hand is, zoals ‘stiller worden’ of ‘vaker verzuimen’. Een van deze leidinggevendens geeft aan hier voelsprietten voor ontwikkeld te hebben: *“...door in dat proces te gaan leer je mensen lezen en voelen, zie je gelaatsuitdrukkingen zie je hoe iemand in zijn rol zit en als ik dan hier iemand vraag ja hoe gaat het, zie je eigenlijk dat iemand lacht als een boer met kiespijn, van hey daar zit wat onder. Ja je zegt wel goed maar...jajaja op het moment dat ze dan jajaja gaan zeggen weet je van hey...”* (Lg.3:B). ‘Aanvoelen wat er leeft’ kan dus bijdragen aan de individuele waarden ‘Plezier in het werk’ en ‘Werksfeer’.

Begrip tonen en serieus nemen

In tweede instantie betekent ‘Menselijk zijn’ het hebben van een bepaald inlevingsvermogen, het luisteren naar, en verplaatsen in de medewerker zodat begrip getoond kan worden en zodat medewerkers (het gevoel hebben dat ze) serieus genomen worden. Dit gedrag lijkt dus heel erg veel te maken te hebben met de individuele waarde ‘Met respect behandeld worden’, waar het ook gaat om serieus nemen, luisteren en begrip tonen. Leidinggevendens moeten daarvoor goed kunnen luisteren en afwegingen van medewerkers begrijpen. Een manier om problemen van medewerkers serieus te nemen en begrip te tonen is volgens een leidinggevende door: *“eens ff lekker de wijk in te gaan of ergens buiten op een bankje te gaan zitten, wij gaan eens babbelen, er is wat.”* (Lg.3:B). Het tonen van begrip en het serieus nemen van medewerkers is voor één van de medewerkers bijvoorbeeld belangrijk omdat: *“...je niet zomaar een schakeltje bent. Dat zeggen ze ook van medewerkers vaak, van iedereen is vervangbaar. Maar het werk wat ik doe ik heb de indruk dat het*

enige betekenis heeft, dat het uitmaakt of ik er wel ben hier of niet ben.” (Mw.5:H).

Het tegenovergestelde van autoritair

Wat opvalt is dat een Handhaver ‘menselijk’ gedrag het ‘tegenovergestelde van autoritair’ noemt (Mw.9:H) en dat een leidinggevende van Beheer een zelfde soort gedrag benadrukt, namelijk een kwetsbare opstelling: *“Ik vraag ook altijd feedback, van hoe kijk je naar mij en hoe vind je dit gesprek gaan, want ik heb ook punten om te leren. Ik merk wel dat als je je als leidinggevende kwetsbaar opstelt op dat punt, dat ze het gevoel hebben van oké dat is niet iemand die met het stokje in de hand regeert, maar ook voor mijn kritiekpunten open staat en niet altijd meteen met een antwoord komt.” (Lg.3:B).* Deze kwetsbare opstelling kan dus ook bijdragen aan de individuele waarde ‘Met respect behandeld worden’.

De kleine dingetjes

Wat ten tweede opvalt aan ‘Menselijk’ gedrag is dat meerdere respondenten noemen dat ‘menselijkheid’ in de kleine dingetjes zit: *“Het gaat om kleine dingen gewoon naja bijvoorbeeld als iemand ziek is of dat een oud collega is overleden dan is het vanuit management van we gaan een kaartje sturen, we gaan dit doen, we gaan dat doen, dat zijn van die menselijke dingen, of als de leidinggevende gewoon weet qua dossiers de werkdruk is heel hoog dat de leidinggevende vraagt van gaat het, gaat het wel? Dat is het beetje het menselijke de kleine dingen zijn het die het doen. Of als de leidinggevende ziet dat, nou ja voor de vakantie met stress dit en dat, dan [NAAM] wel op tijd naar huis gaan he? Je moet al lang weg zijn. Dat zijn die kleine dingetjes.” (Mw.1:H).*

Informele koffiemomentjes

Iets wat tevens opvalt, omdat het bovengenoemde vormen van gedrag combineert, is dat één leidinggevende gebruik maakt van ‘koffiemomentjes’ om uitdrukking te geven aan het ‘Menselijk zijn’: *“...ik heb altijd koffiemomentjes met mijn medewerkers een keer in de maand, dat zijn gewoon informele koffiemomentjes. We kunnen het over het weer hebben, we kunnen het over het werk hebben en we kunnen het over privé hebben. [...] [Wanneer er problemen zijn] ...dan kijk ik of ze [medewerkers] er zelf mee komen op dat soort informele momentjes. Komen ze er niet mee dan probeer ik op subtiele wijze altijd wel aan te brengen van goh, die opmerking die je van de week maakte, waar kwam dat ineens vandaan? Dat ben ik niet van je gewend? Maar dat doe ik altijd wel vanuit mezelf, ‘ik voel’ of ‘ik merk’ of ‘ik kan het mis hebben maar’...dat werkt tot nu toe altijd wel goed. Zodat ze niet het gevoel hebben dat ik ze aanval. Meer een stijl van communiceren.” (Lg.1:H).* ‘Informele koffiemomentjes’ lijken op deze manier dus vele vormen van ‘Menselijk’ gedrag te combineren, namelijk het hierboven genoemde ‘Tegenovergestelde van autoritair’ en het daarboven genoemde ‘Aanvoelen van wat er leeft’ en ‘Begrip tonen’. Bovendien kan het bijdragen aan de individuele waarde ‘Met respect behandeld worden’.

Regisseren

Enkele medewerkers en alle leidinggevendenden noemden direct een rol die past onder de noemer ‘Regisseur’. Enkele respondenten noemden de term ‘Regisseur’ overigens zelf. Het gaat hier om het sturen van medewerkers op werkinhoudelijke zaken, zoals het formuleren en bewaken van (heldere) kaders en doelstellingen en het ‘wijzen op verantwoordelijkheden’. Ook het uitdragen van de missie en de visie hoort hier bij, door het formuleren van de koers die gevaren gaat worden. Een regisserende rol past daarom bij de eerder genoemde maatregel ‘Intervisiebijeenkomsten’. ‘Regisseren’ past ook bij de eerder genoemde rol ‘Back-up van de leidinggevende’ (informatie vanuit het bestuur) maar het is niet hetzelfde, want een leidinggevende kan ook een eigen missie en visie hebben die van invloed is op deze rol.

Voor Handhaving is een onderdeel van deze rol dat de leidinggevende duidelijk maakt welke juridische regels er gelden en of er een ‘harde’ of ‘zachte’ lijn wordt gevolgd in het optreden: *“Ja*

zacht is zeg maar dan gaan we eerst heel veel communiceren en waarschuwen en wanneer we het juridische traject inzetten dat is zeg maar de harde kant.” (Lg.1:H). Voor Beheer betekent het meer duidelijkheid over wie wat moet doen. Een mooi voorbeeld van een ‘Regisseur’ is een leidinggevende die zichzelf de ‘aanvoerder van het team’ noemde: “Ik zie mezelf ook eerder als aanvoerder van het team, behoudens de keeper. De aanvoerder is degene die de afgesproken spel lijn in de gaten houdt, van doen we nog wel de dingen die we moeten doen? En lopen mensen niet vreselijk de verkeerde kant op? Dus als het gaat om werkinhoudelijk dan is dat de manier waarop ik mijn rol zie.” (Lg.5:B). Wat ook wel past in de rol van regisseur is wat een van de leidinggevendenden noemt: “het geven van het goede voorbeeld.” (Lg.4:H).

In de rol van regisseur is het volgens enkele respondenten belangrijk om ‘gewoon’ beslissingen te nemen als dat nodig is: *“Soms wordt ook van een leidinggevende verwacht om gewoon een beslissing te nemen, van we doen dit nu ondanks dat we daar misschien niet iedereen tevreden mee kunnen stellen. Dat verwacht ik van een leidinggevende om op een gegeven moment ook daadwerkelijk actie te ondernemen en beslissingen te nemen. Of het nou goed of slecht uitpakt voor jezelf is een tweede, maar dat het wel duidelijk wordt dat het niet blijft hangen van nou we zouden nog eens een keer dit gaan doen maar ja eigenlijk weten we niet of we nou linksaf gaan of rechtsaf gaan. Neem nou maar een beslissing dan vind ik het goed.” (Mw.2:H).*

De rol ‘Regisseur’ kan op basis van bovenstaande dus bijdragen aan de interne publieke proceswaarde ‘Structuur en duidelijkheid’ en het past bij de interne publieke proceswaarde ‘Goede terugkoppeling’. Verder kan het gedrag dus invloed hebben op de individuele waarde en maatregel ‘Autonomie’ van medewerkers en op de HR-maatregelen “Ontwikkeling” en “Maatwerk” in verband met het ‘wijzen op verantwoordelijkheden’ en het ‘formuleren en bewaken van doelstellingen’. Bovendien kan een regisserende rol belangrijk zijn voor de eerder genoemde HR-maatregel ‘Beloning’, omdat het volgens respondenten belangrijk is dat medewerkers beloofd worden als zij goed presteren; een leidinggevende kan ‘regisseren’ wat volgens de ‘te varen koers’ belangrijk is om te belonen.

Tot slot was het opvallend voor onderhavig onderzoek, dat een medewerker (met een coördinerende functie) noemde dat het belangrijk is dat de missie en visie de afdelingen overstijgt in verband met ketenintegratie: *“En als je kijkt in de keten, dus vergunningen, toezicht en handhaving, dan merk je dat het bij vergunningen net een broodjesfabriek is. Dat is lopende band werk, er wordt een aanvraag ingediend en als het lukt krijgt u een vergunning. Maar wat heel belangrijk is, is van waarom wordt die vergunning afgegeven? Wat is de gedachte erachter? Waarom kun je die vergunning afgeven? Dat soort dingen. En waarom is het dus voor Handhaving heel belangrijk dat het in die vergunningen goed staat? Want die gaat controleren of het wordt nageleefd.” (Mw.4:H).* Opvallend is dat deze medewerker hier een interne publieke proceswaarde noemt die wel in de documenten terug te vinden is (‘Integrale aanpak’) maar die eerder (zie vorige paragrafen) niet werd genoemd door respondenten.

Faciliteren

Onder ‘Faciliterend’ gedrag, genoemd door relatief veel leidinggevendenden, valt het ‘dienend leidinggeven’ of ‘er zijn voor de medewerkers’ (Lg.1:H). Het betekent dat leidinggevendenden continu in gesprek moeten gaan over wat medewerkers nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen, daar moet een leidinggevende dus de tijd voor nemen. ‘Faciliterend’ gedrag is dus belangrijk bij veel maatregelen, namelijk ‘Maatwerk’, ‘Ontwikkeling’ en ‘Goed materiaal’. ‘Faciliterend’ gedrag is dus ook belangrijk voor veel individuele waarden zoals ‘Autonomie’, ‘Inhoudelijke interesse’, ‘Eigen ontwikkeling’, ‘Goede faciliteiten’, ‘Diversiteit in werk’ en een ‘Goede work-life balance’. Het is bij deze vorm van gedrag belangrijk: *‘Dat hij [de leidinggevende] er fysiek is, dat je hem aan kunt*

spreken, dat hij bereikbaar is. Hij is er fysiek vaak niet. Als het echt moet dan mail ik hem en hij reageert wel op mailtjes enzo, dat vind ik wel belangrijk.’ (Mw.7:B).

Zoals bij ‘Faciliteren’ blijkt, maar ook uit de rol ‘Menselijk’ blijkt, vinden medewerkers het belangrijk dat een leidinggevende zelf aanvoelt en weet wat medewerkers nodig hebben. Naast de factor ‘tijd’, is het volgens een leidinggevende van Beheer voor het uitvoeren van deze rol ook belangrijk dat de ‘span of control’ niet te groot is voor leidinggevendenden. Enkele medewerkers en leidinggevendenden benadrukken overigens dat het belangrijk is dat een leidinggevende niet enkel faciliteert. Daar staat wel wat tegenover, namelijk een bepaalde zekerheid voor de leidinggevende dat er ook iets gepresteerd wordt. Dit heeft te maken met de externe-en-interne publieke proceswaarde ‘Betrouwbaarheid’. Bijvoorbeeld: *“...dan gaan we het erover hebben van hoe kunnen we jou het beste helpen? Maar wel met de wetenschap dat als hij niet de helpende hand aanpakt, dat hij in oktober een slechte beoordeling heeft. Dus enerzijds wel resultaatgericht en anderzijds wel met de helpende hand.” (Lg.2:B).* De leidinggevende moet dus volgens deze respondenten niet alleen ‘Faciliteren’, maar ook ‘Regisseren’.

Sparren

Door veel respondenten werd ‘Sparren’ benadrukt. Het gaat hier om persoonlijk contact met de leidinggevende, één op één, dat gepland plaatsvindt of plaatsvindt door middel van ‘bij de leidinggevende langslopen’ of ‘hem/haar aanspreken’. Ook ‘management by walking around’, dat genoemd werd door een leidinggevende (Lg.5:B), wordt daarom hier tot ‘Sparren’ gerekend. Het is volgens meerdere respondenten de taak van de leidinggevende om tijd en ruimte te maken om te ‘Sparren’.

Respondenten geven veel verschillende redenen en doelen aan de persoonlijke gesprekken, die vaak te maken hebben eerder genoemde maatregelen in de vorige paragraaf, zoals ‘Ontwikkeling’, ‘Maatwerk’ en het afstemmen van een bepaalde mate van ‘Autonomie’. Het gesprek kan dienen om concrete afspraken te maken gericht op prestaties, bijvoorbeeld als beoordelingsgesprek of een gesprek over de voortgang of de ontwikkeling van de medewerker. Enkele leidinggevendenden noemden het gesprek belangrijk om medewerkers te kunnen motiveren, zeker wanneer een medewerker niet lekker in zijn vel zit. Dit heeft dus volgens hen een positieve invloed op de individuele waarde ‘Plezier in het werk’. Verder noemde een medewerker met een coördinerende functie het gesprek als een vorm van terugkoppeling van wat in de directie of in het MT wordt besproken, waardoor ‘Sparren’ volgens hem dus ook bij kan dragen aan de interne publieke proceswaarde ‘Goede terugkoppeling’.

In eerste instantie lijkt deze vorm van gedrag een voorwaarde voor ‘Faciliterend’ gedrag, maar het wordt hier apart genoemd omdat ‘Sparren’ niet alleen gaat over wat medewerkers nodig hebben om hun werk goed te doen. Wat door de meeste respondenten (die dit gedrag noemen) namelijk wordt benadrukt, is aan de ene kant dus de mogelijkheid om te spreken over werk gerelateerde dilemma’s waar medewerkers mee zitten, maar aan de andere kant de mogelijkheid om hun gevoelens te uiten en om privé zaken te bespreken. Bijvoorbeeld: *“Het is met name het goed en gewoon met elkaar kunnen sparren, over dingen kunnen praten en kunnen uiten ja of je richting [NAAM] maar ook naar collega’s toe je eigen gevoelens kunnen uiten. Die ruimte is eigenlijk het belangrijkste van een leidinggevende om die te behouden en dat moet ook zo blijven. En dan kun je in zo’n situatie met zo’n zwerfend gezin met kinderen rustig over praten van dit is het probleem en ik besef dat er iets moet gaan gebeuren maar hoe doen we het op een goede manier.” (Mw.3:H).*

‘Sparren’ kan volgens respondenten dus bijdragen aan zowel ‘Menselijk’ gedrag als ‘Faciliterend’ gedrag. Bovendien is het gedrag volgens de betekenisgeving van respondenten belangrijk voor de individuele waarden ‘Met respect behandeld worden’, ‘Goede samenwerking’ en ‘Werksfeer’.

Open zijn

'Open zijn' heeft voor sommige respondenten te maken met 'Vertrouwen creëren', zie verderop in deze paragraaf. 'Open zijn' kun je volgens respondenten doen door op een bepaalde manier met medewerkers te communiceren, door als persoon niet afstandelijk te zijn en door benaderbaar te zijn. 'Open zijn' is dus eigenlijk een onderdeel van 'Menselijk' gedrag (het niet-autoritair optreden en niet afstandelijk zijn), dit werd ook door een leidinggevenden benadrukt (Lg.5:B). Echter, het 'Open zijn' is zo vaak apart genoemd dat het hier ook apart is weergegeven. Het kan bijdragen aan de individuele waarde 'Met respect behandeld worden' omdat het dus aan medewerkers het gevoel kan geven dat de leidinggevende op gelijke voet staat met de medewerkers.

Volgens enkele medewerkers kan een leidinggevende 'Open zijn' door 'aanwezig te zijn en een paar keer per dag langs te lopen' (Mw.12:B) of door 'aan je bureau te komen' (Mw.10:B). Hiermee is het hiervoor genoemde 'Sparren' dus ook belangrijk voor 'Open' gedrag. 'Open' gedrag kan echter volgens een medewerker ook zitten in de kleine en ogenschijnlijk onbelangrijke dingen: *"Wat ik ook belangrijk vind aan een leidinggevende is dat de deur altijd open moet staan. Je moet binnen kunnen lopen. We hebben het hier nog niet zo lang geleden meegemaakt dat de afdelingsmanager, we weten dat we altijd binnen kunnen lopen, maar om een of andere reden had hij een tijd geleden de kamerplanten precies zo voor zijn bureau gezet. Dat nodigt niet uit, want hij zit daar helemaal achter die planten alsof het lijkt van 'spreek me alsjeblieft niet aan', terwijl hij zo niet is, want ik weet gewoon dat je bij hem binnen kunt lopen. Maar, dat soort kleine situaties. Je weet gewoon als die deur fysiek dicht zit, dan liever even niet. Hij staat bijna altijd open, je kunt binnen komen wandelen en even feedback met elkaar hebben. Even zeggen van dit speelt er of dat speelt er. Dat kan van zaken-niveau zijn of privé, dat vind ik ook belangrijk dat je weet dat je kunt aankloppen."* (Mw.2:H).

Vertrouwen creëren

'Vertrouwen creëren' heeft met heel veel verschillende genoemde waarden, maatregelen en andere rollen te maken. Het betekent aan de ene kant voor respondenten dat leidinggevenden vertrouwen kunnen verdienen door 'integer' te zijn en 'geen loze beloftes' te maken. Vertrouwen kan een leidinggevende dus creëren door bij te dragen aan de externe-en-interne publieke proceswaarde 'Betrouwbaarheid'. Volgens enkele respondenten kun je als leidinggevende ook vertrouwen wekken door 'achter je medewerkers te staan' ('Back-up van de leidinggevende') en door 'onderdeel te zijn van de groep' ('Open zijn' en 'Menselijk' zijn). Bijvoorbeeld: *"Ja je moet je niet afzonderlijk opstellen als leidinggevende. Je kunt dat bereiken als je het gevoel geeft aan de collega's dat je op gelijk niveau staat en alleen daar leidinggevende bent waar het noodzakelijk is."* (Mw.8:H). Voldoen aan de individuele waarde 'Met respect behandeld worden' is dus een voorwaarde voor het creëren van vertrouwen.

Dat 'Vertrouwen creëren' en 'Open' en 'Menselijk' gedrag waarschijnlijk sterk met elkaar verbonden zijn, wordt mogelijk ondersteund door het taalgebruik van twee leidinggevenden. Twee leidinggevenden, één van Handhaving (Lg.1:H) en één van Beheer (Lg.3:B), spreken namelijk gedurende de interviews vrijwel altijd in een 'wij-vorm'. Zij spreken dus alsof zij onderdeel zijn van het team en vertrouwen hebben van of in de medewerkers. Een vergelijking van de 'code-charts' (lijst met alle genoemde waarden, maatregelen en rollen) tussen de leidinggevenden, laat zien dat deze twee leidinggevenden verreweg het vaakst over 'Menselijk' en 'Open' gedrag spreken, zelfs vaker dan over waarden en maatregelen uit de eerdere hoofdstukken.

Ook noemden respondenten dat een leidinggevende vertrouwen kan verdienen door met medewerkers te 'Sparren'. Bijvoorbeeld: *"Ik moet het verdienen bij medewerkers dat vertrouwen. Dat moet je creëren, dus je moet een open sfeer creëren van 'joh zit je ergens mee?', 'wil je ergens*

over sparren?’, ‘ben je ergens niet zeker over?’, ‘kom binnen dan overleggen we erover’. Ook oké prima jij hebt nu die beslissing genomen ik onderteken die brief zodat je weet dat ik er achter sta en ook en dat vinden ze eigenlijk het belangrijkste dat ik dat ook richting het hogere management en het bestuur uitdraag, deze beslissing is in deze zaak genomen om deze en deze reden en daar staan wij achter, punt.” (Lg.1:H).

Wat opvalt is dat enkele medewerkers noemen dat een leidinggevende ook vertrouwen kan verdienen door vertrouwen *aan hen te geven*. Dit heeft meer te maken met ‘medewerkers serieus nemen’, hen ‘verantwoordelijkheden geven’ of ‘zien’ dat medewerkers presteren, en kan dus bewerkstelligd worden door het geven van een ‘Beloning’ of meer ‘Autonomie’ (zie vorige paragraaf). Bijvoorbeeld: *“Dat heeft te maken met ‘luister ik heb overleg hierin gehad en krijg gegevens niet los’, dan kan een leidinggevende zeggen van ‘heb je dit al geprobeerd?’. Ja natuurlijk heb ik dat al geprobeerd. Dus ga er vanuit dat ik gedaan heb wat ik kon doen om het te krijgen, en dat het nu echt bij jou ligt.” (Mw.11:B).*

Inhoudsgericht

Een enkele leidinggevende en meerdere medewerkers vinden het belangrijk dat de leidinggevende verstand van zaken heeft of inhoudelijk veel van bepaalde onderwerpen weet. Een leidinggevende moet daarnaast inhoudelijk geïnteresseerd zijn in zijn of haar werk en niet alleen maar met processen bezig zijn. Dit gedrag is dus belangrijk voor de individuele waarde ‘Inhoudelijke interesse’.

Inhoudsgericht zijn is belangrijk, zodat de leidinggevende mee kan denken en het werk inhoudelijk kan controleren. Bij Handhaving gaat het hier om een juridische toets door de leidinggevende, die dus juridische kennis moet hebben. Bij Beheer gaat het om advies over de aanpak of het oplossen van een probleem of het nakijken van een notitie. ‘Inhoudelijke controle’ kan dus bijdragen aan de externe-en-interne publieke proceswaarde ‘Betrouwbaarheid’.

Uiteraard draait inhoudelijke controle om de vraag of iets correct is of niet in het licht van het creëren van publieke waarde. Enkele medewerkers benadrukken echter hun individuele waarde, namelijk dat zij inhoudelijke kennis en controle van een leidinggevende ‘fijn’ of ‘leuk’ vinden, of dat het bij kan dragen aan hun eigen enthousiasme voor ‘het vak’: *“Wat ik leuk vind aan [NAAM] is dat hij niet zo’n manager is die niet meer weet wat inhoud is. Dus hij praatte echt vanuit zijn ervaring toen ik daar kwam werken en dat is gewoon leuk want dan heb je die link met de inhoud en de praktijk. Van mensen wordt tegenwoordig verwacht dat ze echt managen, waardoor je managers krijgt die wel managerskwaliteiten hebben maar geen inhoudelijke kennis of te weinig. Medewerkers vinden die inhoudelijke kennis wel belangrijk, dat hoor je vaak. Tenminste, ik hoor het in mijn omgeving.” (Mw.5:H).*

Duidelijk zijn

Ondanks dat ‘Duidelijk zijn’ past bij ‘Regisseren’ is het hier apart genoemd, aangezien ‘Regisseren’ vooral werkinhoudelijk of kader stellend gericht is terwijl respondenten bij ‘Duidelijk zijn’ meer een algemene omgangsvorm noemen. Het is dus ook belangrijk bij ‘Sparren’, ‘Faciliteren’ en ‘Inhoudsgericht’. Bijvoorbeeld: *“Het is gewoon to the point, want soms heb je mensen die beginnen bij het één en die eindigen bij het ander en dan denk je van: ‘waar ging het nou eigenlijk om?’.” (Mw.10:B).*

‘Duidelijk zijn’ is voor medewerkers belangrijk want: *“...dat is fijn vanuit mijn punt als je helder bent dan weten ze ook waar ze aan toe zijn. In plaats van ‘goh ik zou eigenlijk liever niet hebben dat je dit gedrag vertoont’.” (Lg.3:B).* ‘Duidelijk zijn’ draagt dus bij aan de interne publieke proceswaarde ‘Structuur en duidelijkheid’ en aan de interne publieke proceswaarde ‘Goede terugkoppeling’. Alle genoemde vormen van leiderschapsgedrag zijn te vinden in tabel 4.11.

Tabel 4.11 Idealiter toegepast en gepercipieerd leiderschapsgedrag

Leiderschapsgedrag
Back-up van de leidinggevende
Menselijk
Regisseren
Faciliteren
Sparren
Open zijn
Vertrouwen creëren
Inhoudsgericht
Duidelijk zijn

4.7.4

Deelconclusie HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag

In deze paragraaf worden opvallende zaken genoemd met betrekking tot de (idealiter) geïmplementeerde en gepercipieerde HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag. Zo worden in eerste instantie opvallende verschillen in percepties tussen Beheerders en Handhavers beschreven, daarna worden opvallende verschillen tussen idealiter geïmplementeerde en gepercipieerde HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag beschreven. Tot slot worden de door de respondenten genoemde HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag vergeleken met de beleidsdocumenten. Wat in het algemeen overigens opvalt, is dat respondenten veel meer over vormen van leiderschapsgedrag spraken dan over verschillende HR-maatregelen.

4.7.4.1

Verschillen in percepties tussen Beheerders & Handhavers

Er zijn minder opvallende verschillen zichtbaar tussen Beheerders en Handhavers dan bij de publieke en individuele waarden. Beheerders legden meer de nadruk op de HR-maatregel 'Ontwikkeling' dan Handhavers, en Handhavers noemden de maatregel 'Beloning' terwijl deze niet werd genoemd door Beheerders. Verder betekent 'Regisseren' voor Beheerders dat een leidinggevende duidelijk maakt wie wat doet en voor Handhavers voornamelijk welke juridische regels er gelden en of er een 'harde of zachte' lijn wordt gevolgd in het optreden. Handhavers legden daarnaast iets meer de nadruk op vormen van gedrag die met 'Vertrouwen creëren' of 'Inhoudsgericht' gedrag te maken hebben.

Voor Beheerders is interne 'Back-up' richting bestuur en andere afdelingen voornamelijk belangrijk, waarbij de leidinggevende optreedt als een buffer tussen hen en het bestuur en hen beschermd tegen een grote hoeveelheid 'ad hoc' vragen. Ook het maken van een vertaalslag tussen bestuurders en medewerkers is vooral voor Beheerders van belang, net als het verkrijgen van informatie van andere afdelingen wanneer dat niet op een 'normale' manier lukt. Voor Handhavers is 'Back-up' richting burgers vooral belangrijk, zodat de leidinggevende te allen tijde achter de keuzes van de medewerkers staat. Ook is het voor Handhavers belangrijk dat leidinggevendenden het bestuur informeren over wat er zich in de wijk afspeelt. Beheerders benadrukken dus veel meer interne vormen van 'Back-up'.

4.7.4.2

Verschillen in percepties tussen medewerkers en leidinggevenden

Opvallend is dat leidinggevenden in verhouding meer verschillende soorten HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag noemden dan medewerkers. Ook noemden zij enkele individuele waarden *an sich* die zij koppelden aan HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag, zoals 'Eigen ontwikkeling', 'Waardering voor werk', 'Plezier in het werk', 'Autonomie' en 'Met respect behandeld worden'. Alle leidinggevenden spraken daarnaast over de HR-maatregelen 'Maatwerk' en de rollen 'Back-up' en 'Regisseur'. Bovendien noemden bijna alle leidinggevenden de twee HR-maatregelen die ook door medewerkers het meest werden genoemd. De gedragsvormen 'Back-up' en 'Regisseren' en de maatregel 'Maatwerk' lijken door leidinggevenden belangrijker gevonden te worden dan medewerkers.

Echter, opvallend is dat medewerkers op hun beurt in verhouding veel meer benadrukken dat 'Menselijk' gedrag belangrijk is. Ook legden medewerkers meer nadruk op 'Inhoudsgericht' en 'Open' gedrag, en op de maatregel 'Beloning'. Aan 'Menselijk' gedrag vinden medewerkers het belangrijk dat een leidinggevende interesse toont in de medewerker en zich afvraagt hoe het met ze gaat, en daarbij persoonlijk even aan ze vraagt hoe het gaat. Een leidinggevende van Beheer noemt echter dat dit alleen nodig is wanneer het invloed heeft op, of zichtbaar is aan de prestaties van medewerkers.

Zo zijn er meer voorbeelden te noemen, die bij meerdere maatregelen en vormen van gedrag door medewerkers benadrukt worden, maar door leidinggevenden niet worden genoemd. Bij 'Menselijk', 'Faciliteren' en 'Sparren' bijvoorbeeld, komt steeds terug dat medewerkers het belangrijk vinden dat leidinggevenden zelf dingen 'aanvoelen' of zorgen dat ze 'weten wat er speelt' of 'weten wat medewerkers nodig hebben'. Ook vinden medewerkers het belangrijk dat leidinggevenden voor deze gedragsvormen tijd vrijmaken, fysiek aanwezig zijn en niet alleen maar over werk, maar ook over persoonlijke dingen of privé zaken kunnen praten.

4.7.4.3

Vergelijking van percepties van respondenten met de beleidsdocumenten

Wanneer de percepties van respondenten vergeleken worden met de beleidsdocumenten dan valt op dat respondenten veel overeenkomende HR-maatregelen noemden, maar aanzienlijk meer verschillende vormen van leiderschapsgedrag. Bovendien beschreven de respondenten de HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag vaak veel uitgebreider dan de manier waarop deze beschreven staan in de documenten: de meeste HR-maatregelen en vormen van gedrag worden enkel even kort genoemd in de documenten.

Een aantal vormen van gedrag die lijken op de vormen die respondenten noemden staan wel in de documenten beschreven. Zo heeft 'inspireren' wel iets weg van het door respondenten genoemde 'Inhoudsgericht' gedrag. Het door respondenten genoemde 'Regisseren' lijkt op 'resultaatgericht managen'. Het 'faciliteren' uit de documenten lijkt uiteraard op het 'Faciliteren' dat genoemd werd door respondenten. Ook wordt er iets van 'vertrouwen creëren' genoemd in de documenten: *"Leiderschap heeft te maken met de leiding nemen, maar ook met leider mogen zijn (dat moet je verdienen!)."* (BV). Daarnaast noemden respondenten in tegenstelling tot de documenten niet het 'coachen' van medewerkers, hoewel dit mogelijk een combinatie zou kunnen zijn van genoemde vormen van gedrag als 'Back-up', 'Faciliteren' en 'Sparren'.

Tot slot staat er iets in de documenten dat mogelijk juist wel of juist niet aansluit bij de percepties van respondenten. Respondenten gaven bij 'Menselijk' en 'Faciliterend' gedrag aan dat het belangrijk is dat de leidinggevende zelf 'aanvoelt', 'uitzoekt' of 'weet' wat medewerkers nodig hebben. Het is de vraag of dit strookt met de betekenis van het woord 'coach' in het volgend citaat

uit de bedrijfsvisie: *“Binnen de directie Beheer & Handhaving zal steeds meer een beroep gedaan worden op initiatief van individuele medewerkers en de ondernemende houding die ze daarbij aannemen. Dit vraagt een ‘hands-on-mentaliteit’ en niet een afwachtende houding, waarbij het werk op de schouders van enkele collega’s terecht komt. Men moet – uit hoofden van zijn of haar eigen functie - het ‘werk’ zien en niet afwachten totdat de leiding daarvoor opdracht geeft. Een dergelijke verandering kan pas slagen als iedere leidinggevende zich als coach naar de medewerkers opstelt en medewerkers aanspreekt op het gewenste gedrag.”* (BV).

4.8

Integratie van alle gevonden waarden, HR-maatregelen en gedragsvormen

In voorgaande twee paragrafen werd per HR-maatregel of per vorm van leiderschapsgedrag weergegeven op welke manier de betreffende maatregel of gedragsvorm volgens de betekenisgeving van respondenten verbonden of gerelateerd was aan andere maatregelen of gedragsvormen, of aan publieke of individuele waarden uit de paragrafen daarvoor. De verbanden zijn in de vorige hoofdstukken dus al per maatregel of gedragsvorm benoemd en zijn in deze paragraaf overzichtelijk weergegeven in een matrixtabel, zie tabel 4.12. Vermeld moet worden dat deze tabel dus nutteloos is zonder dat voorgaande paragrafen gelezen zijn, omdat in deze paragrafen de betekenisgeving van respondenten is beschreven: aan de korte termen in de tabel kan zonder deze informatie niet de juiste betekenis gegeven worden.

De tabel en de manier waarop deze is samengesteld wordt in de komende sub-paragrafen besproken. Eerst worden in 4.8.1 de verbanden tussen HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag beschreven zoals die genoemd werden door de respondenten en zoals die zijn weergegeven in de tabel door middel van licht-oranje vlakken (de peoplemanagementactiviteiten). Daarna wordt in 4.8.2 het toevoegen van publieke en individuele waarden in de tabel besproken. In paragraaf 4.8.3 worden vervolgens peoplemanagementactiviteiten besproken die behulpzaam zouden kunnen zijn in situaties van conflicterende waarden. Alle verschillen in percepties tussen Beheerders & Handhavers en tussen medewerkers & leidinggevendenden worden daarna besproken in 4.8.4, en tot slot worden alle waarden, HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag die door de respondenten genoemd zijn vergeleken met de beleidsdocumenten.

4.8.1

Idealiter gepercipieerde en geïmplementeerde peoplemanagementactiviteiten

De licht-oranje (of roze) vlakken in tabel 4.12 geven de gevonden verbanden weer tussen de HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag. Uiteraard zouden in principe *alle* vormen van leiderschapsgedrag kunnen helpen bij het ‘goed’ implementeren van *alle* HR-maatregelen en in principe zouden *alle* HR-maatregelen elementen kunnen bevatten die gezien kunnen worden als een onderdeel van een bepaalde gedragsvorm. Echter, zoals genoemd geeft een licht-oranje vlak alleen een verband weer *zoals dat uit de betekenisgeving van respondenten te herleiden valt* en dus zoals dat eerder is weergegeven in paragraaf 4.6 en 4.7. Alle licht-oranje vlakken kunnen dus *‘idealiter gepercipieerde en geïmplementeerde peoplemanagementactiviteiten’* genoemd worden, zie het Theoretisch Kader voor een beschrijving van deze term.

De licht-oranje vlakken of peoplemanagementactiviteiten worden in deze paragraaf, als samenvatting van paragraaf 4.6 en 4.7 en als toelichting op tabel 4.12, beschreven per HR-maatregel. Drie vormen van leiderschapsgedrag worden niet bij elke maatregel beschreven, omdat

deze door respondenten als een belangrijke gedragsvorm *an sich* zijn genoemd. Deze worden daarom als eerst beschreven.

Open, inhoudsgericht en duidelijk gedrag

Drie gedragsvormen zijn überhaupt belangrijk volgens respondenten en zijn niet specifiek te verbinden aan HR-maatregelen. Het gaat hier om de gedragsvormen 'Open zijn', 'Inhoudsgericht' zijn en 'Duidelijk zijn'. Zoals te zien in tabel 4.12 zijn de kolommen van deze gedragsvormen daarom geheel licht-oranje gemaakt. Door 'Open', niet afstandelijk en benaderbaar te zijn kunnen leidinggevenden vertrouwen creëren bij medewerkers. Hierbij kan het helpen om aanwezig te zijn, een paar keer per dag bij medewerkers langs te lopen en door aan hun bureau te gaan staan. 'Inhoudsgericht' gedrag kunnen leidinggevenden bewerkstelligen door veel van dossiers af te weten en enthousiast te zijn over het werk. Medewerkers vinden het belangrijk dat een leidinggevende weet waar hij of zij over praat en blijk geeft van intrinsieke interesse in het vak. Daarnaast wordt ook 'Duidelijk' of 'direct zijn' in het communiceren met medewerkers, door hen gewaardeerd.

Het ontwikkelen van medewerkers door menselijk maatwerk

Het toepassen van de HR-maatregelen 'Ontwikkelen' en 'Maatwerk' kan gezien worden als 'Menselijk' gedrag omdat het medewerkers het gevoel kan geven dat ze serieus genomen worden en dat de leidinggevende hen begrijpt. 'Menselijk' en 'Faciliterend' gedrag is daarnaast belangrijk voor de toepassing van de HR-maatregelen zelf, omdat een goede implementatie vereist dat leidinggevenden uitzoeken of 'weten' wat er op werk- of privévlak leeft bij medewerkers, zodat ze hierop kunnen inspelen. Hierbij kan de leidinggevende letten op 'de kleine dingetjes'. Ook is het belangrijk dat leidinggevenden ervoor zorgen dat er tijd wordt gereserveerd om met medewerkers te 'Sparren' over waar zij hen mee zouden kunnen helpen, of mee van dienst zouden kunnen zijn. Benaderbaar, niet-autoritair en 'open gedrag' is hierbij belangrijk, wat mede bewerkstelligd kan worden door vaak fysiek aanwezig te zijn, bij medewerkers langs te lopen, of mogelijk door te spreken in een 'wij-vorm'. Hiermee kan de leidinggevende ook vertrouwen creëren. Uiteraard is het ook belangrijk dat een leidinggevende bij de toepassing van deze maatregelen enigszins 'Regisseert' zodat organisatiedoelen aansluiten bij wat medewerkers willen of kunnen. Een mooi voorbeeld van iets dat bovengenoemde maatregelen en vormen van gedrag kan combineren, is het houden van informele 'koffiemomentjes', die kunnen dienen als moment om te 'Sparren' met medewerkers.

Geregisseerde autonomie op basis van vertrouwen

Wanneer leidinggevenden 'Autonomie' geven aan medewerkers is het belangrijk dat zij als 'Regisseur' wel duidelijke kaders scheppen en de koers bepalen. Daarvoor is het belangrijk dat een leidinggevende een vertaling maakt van bijvoorbeeld de missie en de visie, of van informatie die afkomstig is van hogere echelons. Voor het behouden van 'Autonomie' van medewerkers is het vervolgens belangrijk dat leidinggevenden als 'Back-up' of buffer dienen richting het bestuur: een ongeremde doorstroom van ad hoc vragen vanuit het bestuur kan zorgen voor een hoge werkdruk, medewerkers kunnen dan hun dagelijkse taken niet goed meer plannen en uitvoeren. Ook is het belangrijk bij het geven van 'Autonomie' aan medewerkers om daadwerkelijk 'Vertrouwen' te hebben dat medewerkers hun best zullen doen om iets voor elkaar te krijgen, en enkel om hulp zullen vragen wanneer dat echt niet anders kan. Dit vertrouwen verdienen de leidinggevenden op die manier weer terug van de medewerkers. Het geven van verantwoordelijkheden aan medewerkers kan 'an sich' dus ook bijdragen aan het vertrouwen dat medewerkers hebben in leidinggevenden.

Zorgen dat medewerkers beschikken over goed materiaal

In het verschaffen van 'Goed materiaal' is het vanzelfsprekend dat de leidinggevende zich 'Faciliterend' opstelt en de tijd neemt om met de medewerkers te 'Sparren' en er zodoende voor te zorgen dat de medewerkers het goede materiaal hebben om hun werk goed te kunnen uitvoeren.

Wanneer medewerkers niet over het goede materiaal beschikken, dan zien medewerkers het als een 'Back-up' taak van de leidinggevende om te zorgen dat er door het bestuur geld beschikbaar wordt gesteld om dit materiaal aan te schaffen. Op deze manier kan de leidinggevende laten zien dat hij of zij 'achter de medewerkers staat', waardoor ook 'Vertrouwen' gecreëerd kan worden bij de medewerkers.

Medewerkers serieus nemen door rechtvaardige (informele) beloning

'Beloning' van medewerkers dient vooral volgens Handhavers rechtvaardig te zijn in vergelijking tot soortgelijke functies en kan een onderdeel zijn van 'Menselijk' gedrag omdat het medewerkers het gevoel kan geven dat ze serieus genomen worden en dat de leidinggevende ziet dat ze hun best doen. Hierdoor kan een stukje vertrouwen vanuit de medewerkers in de leidinggevende ontstaan. Het hoeft het niet per se om geld te gaan, maar kan het ook gaan om informele beloning door bijvoorbeeld iets leuks te gaan doen met het team. Een leidinggevende kan het belonen van medewerkers 'Regisseren' zodat voor hen duidelijk is welk gedrag beloond wordt en welk gedrag dus in lijn is met bijvoorbeeld de missie van de organisatie.

Het vertalen van de missie op intervisiebijeenkomsten

'Intervisiebijeenkomsten' kunnen een onderdeel zijn van 'Menselijk' gedrag wanneer de leidinggevende informatie vanuit het bestuur en uit beleidsdocumenten (zoals de missie van de organisatie) voor de medewerkers 'vertaalt'. Tijdens de intervisiebijeenkomsten kan uiting gegeven worden aan een 'Regisserende' rol door beleidsplannen duidelijk uit te leggen, medewerkers verantwoordelijk te maken en duidelijke afspraken te maken over 'hoe nu verder'.

4.8.2

Idealiter gepercipieerde en geïmplementeerde peoplemanagementactiviteiten en waarde creatie

In tabel 4.12 in de onderste rij en de meest rechtse kolom zijn de publieke en individuele waarden toegevoegd die volgens respondenten uitgedragen of gecreëerd kunnen worden met of door middel van de verschillende maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag (zie paragraaf 4.6 en 4.7). In paragraaf 4.6.2 werd het koppelen van de publieke en individuele waarden aan de maatregelen en rollen beschreven.

Wat belangrijk is om bij de tabel te vermelden, is dat respondenten de HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag in principe hebben genoemd in het licht van het creëren van *alle* genoemde waarden uit paragraaf 4.3 tot en met 4.5. De interviews gingen namelijk over de *ideale situatie*. *Alle* genoemde maatregelen en rollen zouden dus potentieel bij kunnen dragen aan het creëren van *alle* genoemde publieke en individuele waarden, en zijn dus belangrijk *an sich*.

Echter, door de publieke en individuele waarden in de tabel te verwerken kan op overzichtelijke wijze gezien worden welke individuele en publieke waarden volgens de respondenten uitgedragen of gecreëerd kunnen worden door middel van de verschillende vormen van gedrag en de verschillende maatregelen. Hierdoor kan dus gezien worden welke combinaties van HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag (of: peoplemanagementactiviteiten) mogelijk kunnen bijdragen aan bepaalde vormen van publieke of individuele waarde creatie.

De betekenissen van de specifieke vormen van waarde creatie zijn zoals genoemd niet te herleiden uit de tabel, daarvoor bieden de abstracte termen in de tabel te weinig context. Voor de context wordt verwezen naar de eerdere paragrafen waarin de waarden, HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag uitgebreid zijn beschreven. Dat de tabel 'context loos' is, is de reden dat in de tabel is aangegeven dat de HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag 'potentieel' (dus in bepaalde situaties) zouden kunnen bijdragen aan het creëren van de genoemde waarden.

Wanneer de genoemde peoplemanagementactiviteiten vergeleken worden met de genoemde conflicterende waarden, dan valt op dat sommige activiteiten volgens de betekenisgeving van de respondenten behulpzaam zouden kunnen zijn in 'conflictsituaties'. Met conflictsituaties worden hier dus situaties bedoeld waarbij publieke waarden met elkaar conflicteren, situaties waarbij individuele waarden met publieke waarden conflicteren en situaties waarbij publieke waarden zowel met elkaar, als met individuele waarden conflicteren.

Respondenten noemden de maatregel 'Intervisiebijeenkomsten', waarin knelpunten en verbeterpunten besproken worden. Ze kunnen gebruikt worden voor het maken van concrete afspraken over hoe bepaalde situaties aangepakt kunnen worden. Intervisiebijeenkomsten kunnen daarom gebruikt worden om plenair conflictsituaties, inclusief de bijbehorende dilemma's waar medewerkers mee te maken krijgen, te bespreken. Naast intervisiebijeenkomsten zijn er meerdere vormen van leiderschapsgedrag die op een bepaalde manier behulpzaam kunnen zijn bij conflictsituaties. Daarbij valt op dat er *drie momenten* te onderscheiden zijn waarin bepaald gedrag belangrijk is volgens respondenten.

Moment 1: Waardenconflicten signaleren

In eerste instantie is het volgens respondenten belangrijk dat een leidinggevende 'Menselijk' is doordat hij of zij 'weet wat er speelt' of 'aanvoelt' dat een medewerker ergens mee zit: loopt de medewerker ergens tegenaan? Zit hij/zij met iets dat op de werkvloer of op straat is gebeurd? 'Sparren' zou een manier zijn om hier achter te komen, waarbij het volgens respondenten niet alleen belangrijk is om over werk gerelateerde dilemma's te spreken, maar ook over hun gevoelens of over privé zaken te bespreken. Het is belangrijk om dit soort zaken serieus te nemen om te voorkomen dat medewerkers met een lastige privésituatie in hun hoofd blijven zitten waardoor ze verkeerd reageren in conflictsituaties. Ook 'Open zijn' is hier belangrijk, zodat medewerkers leidinggevendenden kunnen en willen benaderen als ze ergens mee zitten.

Moment 2: Waardenconflicten regisseren en faciliteren

Wanneer een waardenconflict is geconstateerd is het belangrijk dat de leidinggevende ook echt 'de leiding' neemt en als 'Regisseur' zorgt dat er een besluit wordt genomen, bijvoorbeeld over het volgen van een 'harde of zachte lijn' in het optreden. Medewerkers vinden het niet altijd erg als het besluit in hun nadeel is, als er maar iets besloten wordt want dat is 'Duidelijk'. Ook is het belangrijk om te weten wat medewerkers nodig hebben om met een bepaalde situatie om te gaan, en om hen daar vervolgens in te 'Faciliteren'. Daarbij is het belangrijk dat een leidinggevende weet hoe met bepaalde situaties omgegaan kan worden, doordat hij of zij 'Inhoudsgericht' is en dus verstand heeft van (juridische) zaken of betreffende dossiers.

Moment 3: Medewerkers beschermen tegen vervelende consequenties

Wanneer de medewerker besloten heeft om op een bepaalde manier met een conflictsituatie om te gaan, of wanneer de medewerker de conflictsituatie benadert zoals hem/haar is opgedragen, dan is het belangrijk dat hij of zij niet 'in de steek gelaten wordt' door zijn/haar leidinggevende. Zeker wanneer het conflictsituaties betreffen waarbij individuele waarden botsen met publieke waarden, kan het voor medewerkers moeilijk zijn om een bepaald besluit uit te voeren. Het helpt dan als zij 'Back-up' krijgen van hun leidinggevende richting burgers die het oneens zijn met het besluit. Ook 'Back-up' richting het bestuur is belangrijk, als besluiten door omstandigheden niet uitgevoerd kunnen worden. Wanneer het een structureel conflict van waarden betreft, dan is het zaak dat de leidinggevende deze situaties aankaart bij het bestuur om bijvoorbeeld een wetswijziging te bewerkstelligen.

4.8.4

Alle verschillen in percepties tussen Beheerders & Handhavers, medewerkers & leidinggevenden

In deze paragraaf worden alle opvallende verschillen in percepties genoemd tussen Beheerders & Handhavers en tussen medewerkers & leidinggevenden als het gaat om zowel publieke & individuele waarden als om peoplemanagementactiviteiten. Wat in het algemeen opvalt is dat respondenten veel verschillende publieke proceswaarden hebben genoemd en veel individuele waarden die met aspecten van het werk te maken hebben. Ook spraken zij uitgebreid over vormen van leiderschapsgedrag. Er zijn weinig publieke doelen als individuele (persoonlijke) waarden genoemd.

4.8.4.1

Verschillen in percepties tussen Beheerders en Handhavers

Beheerders noemden überhaupt minder verschillende publieke en individuele waarden dan Handhavers en vinden vooral *interne* publieke proceswaarden zoals een 'Goede terugkoppeling' belangrijk. Daarbij benadrukten medewerkers van Beheer bijna geen publieke doelen als persoonlijke waarden, behalve zaken die te maken hebben met het uitvoeren van hun 'vak' vanuit een bepaalde 'trots' voor hun beroep ('Beroepseer'). Zij legden daarnaast vooral de nadruk op *interne* 'Back-up' van hun leidinggevende, richting bestuur en andere afdelingen. Ook een duidelijke taakverdeling vanuit de leidinggevende is volgens hen belangrijk. Beheerders hebben dus de nadruk gelegd op interne zaken. Wat overigens ook opviel, was dat geen van de medewerkers van Beheer heeft aangegeven 'Eigen ontwikkeling' belangrijk te vinden, terwijl zij wel meer de nadruk op de HR-maatregel 'Ontwikkeling' hebben gelegd dan Handhavers.

Handhavers vinden vooral *externe* publieke productwaarden belangrijk, zoals 'Tevredenheid' van stakeholders, en *externe* publieke proceswaarden om deze producten te bereiken, zoals 'Duidelijkheid' voor stakeholders. Daarbij benadrukten zij in tegenstelling tot Beheerders ook een aantal publieke doelen als persoonlijke waarden, namelijk het 'Maatschappelijk belang dienen' en 'Rechtvaardigheid'. Ook benadrukten zij het belang van *externe* 'Back-up' van de leidinggevende richting de burgers en vinden zij het belangrijk dat de leidinggevende het bestuur informeert over wat er zich in de wijken afspeelt. Verder noemden zij in tegenstelling tot Beheerders 'Beloning' een belangrijke HR-maatregel, en legden zij de nadruk op 'Vertrouwelijk' en 'Inhoudsgericht' gedrag van de leidinggevende waarbij 'Duidelijk' wordt aangegeven welke juridische regels er gelden en of er een 'harde of zachte lijn' gevolgd wordt.

4.8.4.2

Verschillen in percepties tussen medewerkers en leidinggevenden

Opvallend is dat leidinggevenden vaak een abstracte formulering gebruikten bij het noemen van publieke en individuele waarden. Leidinggevenden noemden bijvoorbeeld in verhouding vaker de publieke productwaarden 'Veiligheid', 'Tevredenheid', 'Leefbaar', 'Schoon' en 'Heel', die ook in de missie van Beheer & Handhaving te vinden zijn (zie paragraaf 4.1). Er is in principe niets mis met het noemen van abstracte waarden, zeker niet tijdens een interview voor onderhavig onderzoek. Echter, medewerkers hebben aangegeven 'Back-up' en 'Regisserend' gedrag van een leidinggevende belangrijk te vinden, waarbij de leidinggevende de missie en de visie van de organisatie, of de informatie die uit het bestuur afkomstig is, 'vertaalt' in termen die voor medewerkers duidelijk en begrijpelijk zijn. Het is dus belangrijk voor de interne publieke proceswaarde 'Goede terugkoppeling', dat leidinggevenden op de werkvloer wel in meer concrete waarden kunnen communiceren met medewerkers.

Verder valt specifiek bij de afdeling Handhaving op dat de medewerkers van Handhaving een aantal publieke proces- en productwaarden belangrijk vinden die niet worden genoemd door

leidinggevend van dezelfde afdeling, namelijk: 'Straffen om te dwingen', 'Preventie', 'Zorgvuldigheid', 'Maatwerk', 'Gezondheid' en 'Opvoeden'. Wederom hoeft dit op zich niet problematisch te zijn, hoewel het volgens medewerkers voor 'Faciliterend' gedrag wel belangrijk is dat leidinggevend weten wat medewerkers nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen. Het is dus belangrijk dat leidinggevend weten dat deze publieke proces- en productwaarden volgens medewerkers belangrijk zijn in het werk dat zij doen.

Leidinggevend noemden in verhouding weinig individuele waarden, op een paar individuele waarden na die zij bij HR-maatregelen of vormen van leiderschapsgedrag noemden. Erg opvallend is dat leidinggevend nauwelijks een aantal individuele waarden noemden die door medewerkers *wel* veel genoemd werden, namelijk het 'Maatschappelijk belang dienen', de 'Werksfeer', 'Inhoudelijke interesse', 'Eigen ontwikkeling', 'Goede faciliteiten', 'Diversiteit in werk', 'Met respect behandeld worden' en 'Met mensen werken'. Bovendien noemden enkele leidinggevend bij de vraag naar individuele waarden van medewerkers een aantal publieke proceswaarden in plaats van individuele waarden.

Naast dat leidinggevend dus weinig overeenkomende individuele waarden noemden, benadrukten zij nauwelijks het belang van 'Menselijk', 'Inhoudsgericht' en 'Open' gedrag. Deze vormen van gedrag zouden volgens een aantal respondenten juist kunnen bijdragen aan het creëren van enkele individuele waarden die de leidinggevend niet noemden, zie hierboven en zie tabel 4.12. Ook noemden leidinggevend nauwelijks het belang van het formeel of informeel 'Belonen' van medewerkers terwijl zij wel het belang van het creëren van vertrouwen benadrukten, dat volgens medewerkers door middel van informele beloning juist gecreëerd kan worden. Bovendien zijn er verschillen in betekenisgeving tussen leidinggevend en medewerkers als het gaat om 'Faciliterend' gedrag en 'Sparren'.

Een 'rode draad' door de genoemde verschillen tussen leidinggevend en medewerkers is dat leidinggevend nauwelijks spreken over het belang van een goede werksfeer of het enthousiasmeren van medewerkers met vakspecifieke kennis. Ook medewerkers serieus nemen of 'luisteren' wordt door hen niet benadrukt, net als het 'aanvoelen' van medewerkers, het zorgen dat ze 'weten wat er speelt' bij medewerkers of het 'weten wat medewerkers nodig hebben'. Het gaat hier zowel om werk- als privé-zaken. Ook het 'tijd vrijmaken' voor persoonlijke gesprekken en het 'fysiek aanwezig zijn' werd door leidinggevend nauwelijks genoemd.

4.8.5

Vergelijking van alle verschillen tussen percepties en de beleidsdocumenten

In deze paragraaf worden alle onderzochte percepties van de respondenten vergeleken met de beleidsdocumenten. Echter, vooraf moet vermeld worden dat in de documenten weinig aandacht besteed wordt aan operationeel leidinggeven, ondanks dat in de bedrijfsvisie beschreven staat dat er in de komende periode meer aandacht voor zal zijn. Er worden wel leiderschapsrollen benoemd, maar die worden expliciet toegewezen aan directie- en afdelingsmanagers. Ook worden er nauwelijks individuele waarden van medewerkers genoemd. De individuele waarden, HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag (voor operationeel leidinggevend) die wel genoemd worden, bevatten geen of weinig toelichting over de toepassing of uitwerking ervan.

De meeste zaken die belangrijk zijn voor medewerkers volgens de documenten zijn prestatiegericht. Zo licht de nadruk ook op prestatie- en competentie management als "instrumenten bij uitstek" om het beste uit de medewerkers te halen. Daarnaast valt op dat vooral de gedragsvormen 'Back-up' en 'Menselijk' niet beschreven worden, terwijl die door respondenten vaak benadrukt werden. Dit is voornamelijk het geval als het gaat om de elementen uit de hiervoor genoemde 'rode draad', zie het

eind van paragraaf 4.8.4: de beleidsdocumenten noemen net als de leidinggevendenden een aantal specifieke elementen niet die door medewerkers wel belangrijk gevonden worden.

De door de respondenten genoemde HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag zouden bij kunnen dragen aan het creëren van de *door hen* genoemde publieke waarden. Echter, de respondenten hebben een aantal waarden niet genoemd die wel prominent in de beleidsdocumenten voorkomen, en andersom. Ondanks dat respondenten deze specifieke waarden niet hebben genoemd, kunnen een aantal door hen genoemde HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag volgens hun eigen betekenisgeving *wel* bijdragen aan het creëren van deze specifieke waarden. Deze worden hier kort toegelicht.

Een intervisiebijeenkomst als waarde-uitwisseling

Respondenten benadrukten weinig maatschappelijke partners en andere overheden als belangrijke stakeholders. Ook integraliteit, professionaliteit, een wijkgerichte aanpak, effectiviteit en efficiëntie werden door respondenten niet genoemd. Echter, deze waarden staan ook niet (uitgebreid) beschreven of toegelicht in de documenten. Omgekeerd werd door respondenten het publiek belang van preventie en voorlichting benadrukt, terwijl dit in de documenten nauwelijks beschreven of toegelicht staat. De door de respondenten genoemde maatregel 'intervisiebijeenkomsten' zou kunnen bijdragen aan het uitwisselen van deze waarden.

Goed materiaal voor een zichtbare presentatie

In de documenten staat dat het belangrijk is dat Handhavers zich "zichtbaar presenteren" (IP). Zichtbaar zijn is door respondenten niet als publieke waarde benadrukt, echter zou de door hen genoemde maatregel 'Goed materiaal' daar wel aan bij kunnen dragen, door middel van goede opvallende kleding.

Back-up voor een open oog en oor

In de documenten wordt genoemd dat het voor medewerkers van stadsdeel Zuidoost belangrijk is dat zij een "open oog en oor" (IP) hebben, door signalen en informatie van buiten naar binnen te halen en van binnen naar buiten. Respondenten hebben dit niet genoemd als een belangrijke proceswaarde, maar respondenten van Handhaving hebben wel genoemd dat het belangrijk is dat de leidinggevende hen 'Back-up' verschaft door maatschappelijke problemen of veranderingen in de wijk terug te koppelen naar 'boven'. De leidinggevende heeft dus mogelijk een belangrijk aandeel in het open oog en oor van de medewerkers.

Het regisseren van verantwoordelijkheidsgevoel

In de documenten staat dat medewerkers zich verantwoordelijk moeten tonen voor het proces waarvan zij deel uitmaken. Ook dit is niet genoemd door medewerkers, maar een regisserende rol van de leidinggevende, waarbij de leidinggevende de medewerkers wijst op hun verantwoordelijkheden, zou hier wel aan kunnen bijdragen.

Interesse wekken door inhoudsgericht leidinggeven

In de documenten staat dat het belangrijk is dat medewerkers "interesse in de samenleving" hebben. Een inhoudsgerichte manier van leidinggeven zou medewerkers volgens hen kunnen enthousiasmeren voor het 'vak' en het werk dat ze doen, dus een inhoudsgerichte houding van de leidinggevende kan mogelijk bijdragen aan de interesse van medewerkers in de samenleving.

Tabel 4.12 Peoplemanagement(-activiteiten) bij Beheer & Handhaving en potentiële waarde creatie

Leiderschaps- gedrag: →	Back-up	Menselijk	Regisseur	Faciliteren	Sparren	Open zijn	Vertrouwen creëren	Inhouds- gericht	Duidelijk zijn	Potentiële waarde creatie van maatregelen:
HR-maatregelen ↓										
Ontwikkeling										Eigen ontwikkeling Inhoudelijke interesse Waardering voor werk
Maatwerk										Autonomie Inhoudelijke interesse Met respect behandeld worden Structuur en duidelijkheid
Autonomie										Autonomie Betrouwbaarheid
Goed materiaal										Goede faciliteiten
Beloning										Waardering voor werk
Intervisiebije- komsten										Goede terugkoppeling Structuur en duidelijkheid
	Bestuurlijke gevoeligheid Betrouwbaarheid Goede terugkoppeling Goede work-life balance Plezier in het werk Snelheid Waardering voor werk	Eigen ontwikkeling Met respect behandeld worden Plezier in het werk Werksfeer	Goede terugkoppeling Structuur en duidelijkheid	Autonomie Betrouwbaarheid Diversiteit in werk Eigen ontwikkeling Goede faciliteiten Goede work-life balance Inhoudelijke interesse	Goede terugkoppeling Goede samenwerking Met respect behandeld worden Plezier in het werk Werksfeer	Met respect behandeld worden Kan een onderdeel zijn van Menselijk gedrag	Autonomie Betrouwbaarheid Met respect behandeld worden	Betrouwbaarheid Inhoudelijke interesse Plezier in het werk	Goede terugkoppeling Structuur en duidelijkheid	Potentiële waarde creatie van leiderschapsgedrag:

Conclusie

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag:

Wat zijn de opbrengsten die Beheer & Handhaving en haar medewerkers willen behalen en hoe kunnen deze opbrengsten door middel van peoplemanagement gerealiseerd worden?

Om tot een antwoord op de onderzoeksvraag te komen werden de volgende deelvragen beantwoord, op basis van percepties van medewerkers en leidinggevendenden van Beheer & Handhaving en informatie uit enkele beleidsdocumenten:

1. Welke opbrengsten voor Beheer & Handhaving en haar medewerkers zijn in beleidsdocumenten te vinden?
2. Wat zijn de opbrengsten voor Beheer & Handhaving en haar medewerkers volgens medewerkers en leidinggevendenden?
3. In hoeverre bestaat er discrepantie tussen de (gepercipieerde) opbrengsten voor Beheer & Handhaving en haar medewerkers?
4. Wat betekenen de gepercipieerde opbrengsten volgens medewerkers en leidinggevendenden voor de invulling van peoplemanagement?
5. Welke vormen van beoogd peoplemanagement zijn in beleidsdocumenten te vinden?
6. In hoeverre bestaat er discrepantie tussen beoogd, idealiter geïmplementeerd en idealiter gepercipieerd peoplemanagement?

Zie voor een overzichtelijke positionering van de vragen ten opzichte van de onderzoeksconcepten het model in bijlage 2, zoals eerder genoemd in de methode. Hieronder worden eerst de belangrijkste bevindingen weergegeven uit het theoretisch kader. De deelvragen 1 tot en met 3 worden vervolgens beantwoord in paragraaf 5.2, deelvraag 4 wordt beantwoord in paragraaf 5.3 en de deelvragen 5 en 6 worden beantwoord in paragraaf 5.4. Aan het eind in paragraaf 5.5 wordt tot slot een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag.

5.1

De belangrijkste bevindingen uit het theoretisch kader

Op basis van de bestudeerde literatuur kon in eerste instantie gedefinieerd worden 'wat het is, dat publieke organisaties zouden moeten leveren'. Verschillende wetenschappers pleiten er namelijk voor dat publieke organisaties niet alleen opbrengsten voor zichzelf, maar ook opbrengsten voor medewerkers realiseren (Boselie, 2010; Boxall & Purcell, 2011; Paauwe, 2004). Opbrengsten voor publieke organisaties en haar medewerkers leveren de meeste waarde op wanneer ze bijdragen aan het creëren van:

1. Dat wat door medewerkers en andere stakeholders als (het meest) waardevol wordt geacht en;
2. Dat wat waarde toevoegt aan de publieke sfeer.

De opbrengsten zijn impliciet of expliciet verwoordt in de vorm van publieke en individuele waarden, in op democratische wijze samengesteld beleid, waarvan de betekenis afhankelijk is van de specifieke context en de wijze van formulering van de waarden. Om de betekenis van de waarden uit het beleid te confronteren met hun betekenis in een specifieke context, werden ze in onderhavig onderzoek geconfronteerd met gepercipieerde publieke en individuele waarden volgens leidinggevend en gepercipieerde publieke waarden volgens, en individuele waarden van medewerkers.

In tweede instantie kon op basis van de bestudeerde literatuur bepaald worden welke theoretische concepten mogelijk relevant waren bij het zoeken naar een manier om de operationele capaciteit, in de vorm van publieke medewerkers, zodanig te mobiliseren dat opbrengsten optimaal gerealiseerd kunnen worden. Knies (2012) heeft in haar (longitudinale) studie laten zien dat het mogelijk is om *voor en door* medewerkers opbrengsten te genereren, door middel van *peoplemanagementactiviteiten*. *Peoplemanagement* diende in onderhavig onderzoek daarom, in navolging van Knies (2012), als vervanging van de term 'HRM'. Haar peoplemanagement-performance keten is daarom gehanteerd als kapstok voor het ontwikkelen van een eigen onderzoeksmodel waarin publieke waarde creatie gezien wordt als een type van organisatieperformance dat mogelijk bereikt kan worden door middel van goed peoplemanagement: een peoplemanagement-waardeketen. De verbanden tussen de theoretische concepten binnen deze peoplemanagement-waardeketen werden niet (opnieuw) getoetst, maar uit het model werden de onderwerpen geselecteerd voor de te houden interviews. De belangrijkste elementen uit het model worden hieronder beschreven.

Het theoretisch concept peoplemanagement omvat niet alleen geïmplementeerd HR-beleid, maar ook het *leiderschapsgedrag* van de leidinggevenden bij het implementeren van het beleid (Knies, 2012; Purcell & Hutchinson, 2007). In onderhavig onderzoek moest dus naar beide elementen gevraagd worden in de interviews. Bovendien toont onderzoek van Edgar & Geare (2006) en Khilji & Whang (2006) aan, dat er verschillen kunnen zitten tussen het *beoogde HR beleid* uit bijvoorbeeld beleidsdocumenten, de maatregelen die *daadwerkelijk worden geïmplementeerd* door leidinggevenden en de *percepties* die *medewerkers* daarvan hebben. Omdat onderhavig onderzoek over publieke en individuele *waarden* ging, en dus ging over de *ideale situatie*, was het doel van onderhavig onderzoek dus om op basis van de interviews te formuleren wat *idealiter geïmplementeerd en gepercipieerd peoplemanagement* is volgens medewerkers en leidinggevenden. Dit kon vervolgens wederom geconfronteerd worden met *beoogd peoplemanagement* uit beleidsdocumenten. Op deze manier konden drie verschillende perspectieven vergeleken worden in een poging om een antwoord te vinden op de vraag hoe publieke en individuele waarde optimaal gerealiseerd zou kunnen worden.

5.2

Opbrengsten voor Beheer & Handhaving en haar medewerkers

In deze paragraaf worden eerst de belangrijkste conclusies weergegeven met betrekking tot de opbrengsten voor de organisatie en de opbrengsten voor de medewerkers. Daarna worden kort de bevindingen met betrekking tot conflicterende waarden beschreven.

5.2.1

Opbrengsten voor Beheer & Handhaving

De missie van Beheer & Handhaving luidt als volgt:

“De Directie Beheer & Handhaving (B&H) staat voor het professioneel beheer van de openbare ruimte en publiek en maatschappelijk vastgoed van het stadsdeel alsmede de integrale handhaving in Zuidoost. B&H levert daarmee als gastheer een belangrijke bijdrage aan de leefbaarheid (schoon, heel, veilig en goed gebruik) voor burgers, bedrijven en bezoekers van een gastvrij Zuidoost.” (IP)

Medewerkers en leidinggevenden van Beheer & Handhaving onderstrepen deze missie en benadrukken veel dezelfde publieke doelen zoals beschreven in de beleidsdocumenten, bijvoorbeeld veiligheid. Vooral Handhavers benadrukken daarbij het belang van tevreden stakeholders.

Om deze opbrengsten te kunnen realiseren is het volgens Beheerders en Handhavers en volgens de beleidsdocumenten belangrijk dat het dienstverleningsproces goed verloopt. Betrouwbaarheid van en naar collega’s en burgers is daarbij essentieel; beloftes moeten nagekomen worden, verwachtingen van en naar elkaar moeten duidelijk zijn en eenmaal verstrekte informatie moet niet meer achteraf veranderd worden. Beheerders benadrukken vooral het belang van een snel antwoord aan burgers en van een goed verloop van interne processen, zoals een goede terugkoppeling naar het bestuur. Handhavers vinden vooral externe processen richting stakeholder belangrijk, zoals (juridisch) zorgvuldige dienstverlening, waarbij het voor de stakeholders duidelijk en inzichtelijk is op welke manier er door de gemeente tot een besluit is gekomen.

Echter, er zijn ook opvallende verschillen. In de documenten en door de leidinggevenden wordt vaak een abstracte formulering van opbrengsten gebruikt, zoals tevreden stakeholders, terwijl medewerkers vaak in meer concrete termen spreken, zoals de mogelijkheid voor stakeholders om hun verhaal te kunnen doen bij de gemeente. Specifiek valt op dat een aantal medewerkers van Handhaving zaken benadrukken die niet door hun leidinggevenden genoemd worden, zoals het belang van het straffen van overtreders omdat ze bewust illegale zaken verrichten, het belang van het opvoeden van burgers door middel van voorlichting, het belang van zorgvuldigheid, dienstverlening op maat en de gezondheid van burgers.

5.2.2

Opbrengsten voor de medewerkers

In de beleidsdocumenten worden nauwelijks opbrengsten voor medewerkers beschreven, ook leidinggevenden noemden weinig opbrengsten voor medewerkers. De meeste zaken die volgens de documenten belangrijk zijn voor medewerkers zijn prestatiegericht, of bevatten geen of weinig toelichting over de toepassing of uitwerking ervan. Zo wordt er bijvoorbeeld genoemd dat pro-activiteit belangrijk is voor medewerkers, zonder dat er verder uitgewerkt wordt wat dit precies inhoudt voor het gedrag van medewerkers. Pro-activiteit kan daarnaast niet gezien worden als een individuele opbrengst, omdat het gericht is op de prestaties van medewerkers en dus vooral belangrijk is voor de organisatie. Ook een enkele leidinggevende noemde bij de vraag naar opbrengsten van medewerkers waarden die vooral belangrijk zijn voor de organisatie. Bovendien werden een aantal individuele opbrengsten door veel medewerkers benadrukt, die niet door leidinggevenden of in de documenten genoemd werden, zoals het belang van een goede werksfeer.

Vooraf Handhavers vinden het persoonlijk belangrijk dat zij het maatschappelijk belang kunnen dienen. Beheerders zijn trots op het vak dat zij uitoefenen. Medewerkers vinden voornamelijk bepaalde aspecten van of op hun werk belangrijk, zoals een goede werksfeer en de mogelijkheid om hun vakspecifieke kennis en vaardigheden te kunnen gebruiken. Daarnaast vinden zij het werken met mensen en de diversiteit in hun werk leuk, en zien zij graag mogelijkheden om zichzelf te ontwikkelen. Daarbij is het fijn als zij voorzien zijn van goede faciliteiten. Bovendien is het voor hen belangrijk dat zij door de burger met respect behandeld worden en dat zij door de leidinggevende als een gelijke behandeld worden.

5.2.3

Conflictsituaties

Medewerkers komen tijdens hun werk in situaties terecht waarin verschillende opbrengsten uit de missie van Beheer en Handhaving met elkaar conflicteren en/of conflicteren met wat zij zelf belangrijk vinden. Het is op die momenten voor medewerkers lastig om de beslissen of er bijvoorbeeld gehandhaafd of beheerd moet worden in tegenstelling tot gedoogd of gelaten. Het lastige aan deze situaties is dat in beide gevallen opbrengsten gerealiseerd worden, maar dat een keuze gemaakt moet worden tussen welke van de twee, omdat beide niet tegelijk gerealiseerd kunnen worden. In sommige situaties vinden medewerkers het ook zelf niet moreel verantwoord om te Handhaven of te Beheren.

Een complexe conflictsituatie doet zich bijvoorbeeld voor wanneer een evenementenorganisatie te harde muziek draait. Omwonenden klagen en in verband met de leefbaarheid van de wijk en het overtreden van het maximaal aantal decibel uit de vergunning, zou het evenement afgeblazen moeten worden. De Handhaver vindt dit ook persoonlijk belangrijk, want die wil er graag 'zijn' voor de burgers van Zuidoost. Echter, er staan 15.000 bezoekers op het evenemententerrein, die allemaal betaald hebben voor een kaartje. Voor hen is Zuidoost niet gastvrij wanneer zij het terrein af moeten. Bovendien kan de veiligheid van de wijk in het geding komen wanneer alle bezoekers ineens op straat staan.

5.3

Peoplemanagement bij Beheer & Handhaving

In deze paragraaf worden allereerst de conclusies besproken met betrekking tot idealiter door leidinggevend en geïmplementeerd en door medewerkers gepercipieerd peoplemanagement, voor het realiseren van optimale opbrengsten voor Beheer & Handhaving en haar medewerkers. Daarna worden kort de belangrijkste verschillen tussen Beheerders en Handhavers beschreven. Niet in deze paragraaf, maar verderop in paragraaf 5.3.2 worden vervolgens de bevindingen met betrekking tot verschillen tussen beoogd en gepercipieerd peoplemanagement beschreven.

5.3.1

Idealiter geïmplementeerde en gepercipieerde peoplemanagementactiviteiten

Respondenten spraken voornamelijk over vormen van leiderschapsgedrag die bij kunnen dragen aan het realiseren van publieke en individuele opbrengsten. In de eerste alinea worden drie gedragsvormen besproken die volgens respondenten te allen tijde belangrijk zijn, daarna worden de bevindingen per gevonden maatregel beschreven.

Open, inhoudsgericht en duidelijk gedrag

Open en benaderbaar gedrag kan bijdragen aan het vertrouwen van medewerkers in leidinggevend. Het houdt onder andere in dat leidinggevend aanwezig zijn, een paar keer per dag bij medewerkers langslopen en aan hun bureau gaan staan wanneer zij iets moeten bespreken. Ook is het belangrijk dat leidinggevend veel van dossiers af weten en enthousiast te zijn over hun werk of het vak. Daarnaast is het belangrijk dat de leidinggevende duidelijk en direct is in zijn of haar communicatie met de medewerkers.

Het ontwikkelen van medewerkers door menselijk maatwerk

HR-maatregelen die voor medewerkers op maat gemaakt zijn, of die bijdragen aan hun ontwikkeling, worden door medewerkers gezien als menselijke maatregelen, omdat ze medewerkers het gevoel kunnen geven dat ze serieus genomen worden en dat de leidinggevende hen begrijpt. Andersom is het bij dit soort maatregelen ook belangrijk dat de leidinggevende zich menselijk en faciliterend gedraagt: een goede implementatie vereist dat leidinggevend uitzoeken of weten wat er op werk- of privévlak leeft bij medewerkers, zodat ze hierop kunnen inspelen. Hiervoor kan de leidinggevende letten op 'de kleine dingetjes', en wordt het als een taak van de leidinggevende gezien om tijd te reserveren om met medewerkers te sparren over waar zij hen mee zouden kunnen helpen. Mogelijk kunnen ook een niet-autoritair opstelling en het spreken in een wij-vorm hieraan bijdragen. Bij de toepassing van dit soort maatregelen is het bovendien belangrijk dat een leidinggevende ze enigszins regisseert, zodat organisatiedoelen aansluiten bij wat medewerkers willen of kunnen. Iets dat bovengenoemde maatregelen en vormen van gedrag kan combineren, is het houden van informele 'koffiemomentjes'.

Geregisseerde autonomie op basis van vertrouwen

Bij het toepassen van HR-maatregelen die bijdragen aan de mate van autonomie van medewerkers is het belangrijk dat de leidinggevende optreedt als regisseur voor het scheppen van duidelijke kaders en het bepalen van de koers. Daarvoor is het belangrijk dat hij/zij informatie vanuit het bestuur, of de missie en de visie van de organisatie, vertaalt voor de medewerkers. Ook is het belangrijk dat de leidinggevende als buffer fungeert tussen medewerkers en het bestuur: een ongeremde doorstroom van 'ad hoc' vragen vanuit het bestuur kan zorgen voor een te hoge werkdruk, medewerkers kunnen dan hun dagelijkse taken niet goed meer plannen en uitvoeren. Bovendien is het belangrijk dat een leidinggevende laat blijken dat hij/zij ook vertrouwt dat medewerkers hun best zullen doen om iets voor elkaar te krijgen, medewerkers zullen enkel om hulp vragen wanneer dat echt niet anders kan. Dit vertrouwen verdienen leidinggevend daardoor ook weer terug van de medewerkers.

Zorgen dat medewerkers beschikken over goed materiaal

Het is belangrijk dat leidinggevend zorgen dat medewerkers beschikken over goed materiaal. Om te bepalen wat dat precies inhoudt, wordt het belangrijk gevonden dat een leidinggevende zich faciliterend opstelt en de tijd neemt om hier met medewerkers over te sparren. Medewerkers zien het bovendien als een taak van de leidinggevende om te zorgen dat er door het bestuur geld beschikbaar wordt gesteld om dit materiaal aan te schaffen, op deze manier laat de leidinggevende zien dat hij of zij achter de medewerkers staat, wat kan resulteren in meer vertrouwen van de medewerkers in de leidinggevende.

Medewerkers serieus nemen door rechtvaardige (informele) beloning

HR-maatregelen waarbij de leidinggevende medewerkers formeel of informeel beloont, kunnen door medewerkers gezien worden als menselijke maatregelen, omdat ze medewerkers het gevoel kunnen geven dat ze serieus genomen worden en dat de leidinggevende ziet dat ze hun best doen. Het gaat hier bijvoorbeeld om informele beloning in de vorm van afdelingsuitjes of een teamlunch. Hierdoor kan vertrouwen van medewerkers in de leidinggevende ontstaan. Het voor dit soort maatregelen

belangrijk dat de beloning rechtvaardig is in vergelijking tot collega's van andere directies die soortgelijk werk verrichten. Leidinggevenden kunnen door het belonen van medewerkers duidelijk maken welk gedrag gewenst is in het licht van de missie van de organisatie.

Het vertalen van de missie op intervisiebijeenkomsten

Intervisiebijeenkomsten kunnen door medewerkers gezien worden als menselijke maatregelen wanneer de leidinggevende in deze bijeenkomsten informatie vanuit het bestuur en uit beleidsdocumenten (zoals de missie van de organisatie) voor de medewerkers vertaalt in concrete handelingswijzen. Daarbij is een regisserende houding van de leidinggevende belangrijk, door beleidsplannen duidelijk uit te leggen, medewerkers verantwoordelijk te maken en duidelijke afspraken te maken.

5.3.2

Peoplemanagement voor Beheerders & Handhavers

Bij het noemen van HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag viel op dat Beheerders vooral de nadruk legden op interne back-up van hun leidinggevende richting het bestuur en andere afdelingen, om te voorkomen dat zij vanuit het bestuur teveel 'ad hoc' opdrachten krijgen of geen informatie vanuit andere afdelingen kunnen bemachtigen. Daarnaast vinden zij het belangrijk dat de leidinggevende duidelijk is over de verdeling van de taken.

Handhavers benadrukten vooral het belang van externe back-up van de leidinggevende richting de burgers wanneer burgers bijvoorbeeld klagen dat medewerkers hun werk niet goed hebben uitgevoerd. Ook vinden zij het belangrijk dat de leidinggevende het bestuur informeert over wat er zich in de wijken afspeelt. Verder vinden vooral Handhavers een rechtvaardige informele of formele beloning belangrijk, en legden zij de nadruk op betrouwbaar en inhoudsgericht gedrag van de leidinggevende waarbij duidelijk wordt aangegeven welke juridische regels er gelden en of er een 'harde of zachte lijn' gevolgd wordt.

5.4

Peoplemanagement en optimale publieke en individuele waarde creatie

Omdat in de interviews bij de vragen naar peoplemanagement werd verwezen naar de eerder door de respondenten genoemde opbrengsten voor de organisatie en haar medewerkers, zouden in principe alle hierboven genoemde peoplemanagementactiviteiten volgens respondenten kunnen bijdragen aan het realiseren van deze opbrengsten. Echter, er zijn een paar specifieke en noemenswaardige verschillen of conflicten gevonden in percepties of definities tussen opbrengsten, Beheerders en Handhavers, medewerkers, leidinggevenden en/of beleidsdocumenten, waarbij peoplemanagement volgens de betekenisgeving van respondenten kan dienen als 'brug' of als middel om alsnog optimale opbrengsten te kunnen realiseren.

5.4.1

Peoplemanagement en opbrengsten voor Beheer & Handhaving en haar medewerkers

Ondanks dat in de beleidsdocumenten genoemd staat dat er in de komende periode meer aandacht voor operationeel leidinggevenden zal zijn, wordt hier verder weinig over geschreven. De HR-maatregelen en vormen van (operationeel) leiderschapsgedrag die wel beschreven worden, bevatten geen of weinig toelichting over de toepassing of uitwerking ervan. Bovendien ligt daarbij de nadruk op prestatie- en competentie management, als "instrumenten bij uitstek" om het beste uit de medewerkers te halen.

In tegenstelling tot de beleidsdocumenten, benadrukten leidinggevenden veel dezelfde HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag als medewerkers. Echter, er bestaan *ook* verschillen tussen wat leidinggevenden idealiter zouden willen implementeren en wat medewerkers idealiter zouden willen percipiëren. Deze verschillen, en de eerder genoemde verschillen in percepties over opbrengsten (zie paragraaf 5.1.1 en 5.1.2), kunnen weggenomen worden door middel van het toepassen van de door respondenten benoemde peoplemanagementactiviteiten. Peoplemanagement zou volgens de betekenisgeving van de respondenten in deze situaties dus kunnen helpen bij het optimaal realiseren van opbrengsten voor Beheer & Handhaving en haar medewerkers *ondanks* verschillen in percepties en *dankzij* overeenkomstige percepties.

Peoplemanagement en opbrengsten voor medewerkers

Zowel in de documenten als door leidinggevenden zijn weinig opbrengsten voor medewerkers benoemd. Bovendien werd in de documenten en door leidinggevenden nauwelijks het belang van menselijk, inhoudsgericht en open gedrag genoemd. Daarnaast bestaan er verschillen in betekenisgeving tussen leidinggevenden en medewerkers als het gaat om faciliterend gedrag en de invulling van het sparren met medewerkers. Deze vormen van gedrag zouden juist kunnen bijdragen aan het creëren van (meerdere van) de opbrengsten die de leidinggevenden niet noemden.

De 'rode draad' in de elementen die niet genoemd worden in beleidsdocumenten of door leidinggevenden, maar wel door medewerkers, is voornamelijk het belang van een goede werksfeer of het belang van meerdere sociale aspecten van de leidinggevende. Medewerkers zien bijvoorbeeld graag dat de leidinggevende hen enthousiasmeert met behulp van vakspecifieke kennis. Ook het serieus nemen of luisteren van en naar medewerkers wordt benadrukt, net als het aanvoelen van medewerkers, het weten wat er speelt bij medewerkers of het weten wat medewerkers nodig hebben. Het gaat hier om zowel werk- als privé-zaken. Ook het tijd vrijmaken voor persoonlijke gesprekken en het fysiek aanwezig zijn wordt genoemd. Wanneer deze elementen toegepast zouden worden, zouden ze bij kunnen dragen aan het creëren van opbrengsten voor de medewerkers.

Een intervisiebijeenkomst of sparren als waarde-uitwisseling

In tegenstelling tot de documenten, benadrukten respondenten weinig maatschappelijke partners en andere overheden als stakeholders. Ook de opbrengsten integraliteit, professionaliteit, een wijkgerichte aanpak, effectiviteit en efficiëntie werden door respondenten niet genoemd. Deze opbrengsten staan echter ook niet (uitgebreid) beschreven of toegelicht in de documenten. Bovendien zijn ze zowel in de documenten als door leidinggevenden vaak in abstracte termen geformuleerd.

Omgekeerd werd door respondenten het publiek belang van preventie en voorlichting benadrukt, terwijl dit in de documenten nauwelijks beschreven of toegelicht staat. Medewerkers van Handhaving benadrukten daarnaast het publiek belang van een aantal zaken die niet door hun leidinggevenden genoemd werden.

Een intervisiebijeenkomst of het sparren met medewerkers zou kunnen dienen als waarde-uitwisseling tussen medewerkers, leidinggevenden en het beleid, waardoor bovengenoemde verschillen weggenomen kunnen worden. Zo kunnen leidinggevenden de missie en de visie van de organisatie uit de beleidsdocumenten, of de informatie die uit het bestuur afkomstig is, vertalen in termen die voor medewerkers duidelijk en begrijpelijk zijn. Het is voor een goede interne terugkoppeling bovendien belangrijk dat leidinggevenden op de werkvloer in meer concrete termen communiceren met medewerkers dan dat zij hebben laten blijken in de interviews. Daarnaast is het volgens medewerkers belangrijk dat leidinggevenden weten wat medewerkers nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen. Het is dus belangrijk dat de leidinggevenden van Handhaving weten

welke zaken voor hun medewerkers belangrijk zijn in het werk dat zij doen, door eens met hun medewerkers hierover te sparren.

Goed materiaal voor een zichtbare presentatie

Volgens de documenten is het belangrijk dat Handhavers zich zichtbaar presenteren. Dit is door respondenten niet benadrukt, maar de door hen genoemde maatregel 'goed materiaal' zou daar wel aan bij kunnen dragen, door middel van goede opvallende kleding.

Vertrouwen uitstralen door middel van beloning

Leidinggevendenden noemden nauwelijks het belang van het formeel of informeel belonen van medewerkers, terwijl zij wel het belang van het creëren van vertrouwen benadrukten. Volgens medewerkers kan dit vertrouwen juist door middel van (informele) beloning gecreëerd worden, omdat de leidinggevende daarmee laat zien dat hij of zij ziet dat medewerkers goed werk leveren en hun best doen.

Back-up voor een open oog en oor

In de documenten wordt genoemd dat het voor medewerkers belangrijk is dat zij een "open oog en oor" hebben en proactief signaleren. Dit betekent dat medewerkers signalen en informatie van buiten naar binnen en van binnen naar buiten halen. Respondenten hebben dit niet genoemd, maar Handhavers hebben wel genoemd dat het belangrijk is dat de leidinggevende hen back-up verschaft, door maatschappelijke problemen of veranderingen in de wijk terug te koppelen naar 'boven' of naar het bestuur. De leidinggevende kan de medewerkers op deze manier dus ondersteunen in het hebben van een 'open oog en oor'.

Het regisseren van verantwoordelijkheidsgevoel

Volgens de documenten moeten medewerkers zich verantwoordelijk tonen voor het proces waarvan zij deel uitmaken. Dit werd niet genoemd door medewerkers, maar een regisserende rol van de leidinggevende, waarbij de leidinggevende de medewerkers op hun verantwoordelijkheden wijst, zou hier wel aan kunnen bijdragen.

Interesse wekken door inhoudsgericht leidinggeven

Volgens de documenten dienen medewerkers het effect van hun werk als 'geheel' te zien, omdat de bewoners dat ook doen. Beheerders lieten vooral blijken dat zij interne zaken belangrijk vinden, of zaken die belangrijk zijn voor het uitvoeren van hun vak maar die niet altijd iets toevoegen aan de publieke sfeer. Een voorbeeld is het creëren van een 'groene wijk' omdat zij dat mooi vinden, terwijl dat misschien niet altijd bijdraagt aan de veiligheid. Een inhoudelijke, maar op de stakeholders gerichte manier van leidinggeven, zou medewerkers van Beheer kunnen enthousiasmeren om het effect van hun werk in het grote geheel te bezien.

5.4.2

Peoplemanagement en conflicterende waarden

Sommige HR-maatregelen of vormen van leiderschapsgedrag zouden volgens de betekenisgeving van de respondenten ondersteunend kunnen zijn in 'conflictsituaties' (zie paragraaf 5.3.1). Zo zouden intervisiebijeenkomsten, waarin knelpunten en verbeterpunten besproken worden, gebruikt kunnen worden om plenair de dilemma's waar medewerkers mee te maken krijgen, te bespreken. Naast intervisiebijeenkomsten zijn er drie specifieke momenten te onderscheiden waarin vormen van leiderschapsgedrag behulpzaam kunnen zijn.

Moment 1: Waardenconflicten signaleren

Het wordt door respondenten als menselijk gedrag gezien wanneer een leidinggevende aanvoelt of een medewerker ergens mee zit, bijvoorbeeld of de medewerker ergens tegenaan loopt of een persoonlijk probleem heeft met iets dat op straat is gebeurd. Het sparren met medewerkers zou een manier zijn om hier achter te komen, of zou kunnen dienen als uitlaatklep. Het is belangrijk om dit soort zaken serieus te nemen om te voorkomen dat medewerkers, met een lastige (privé)situatie in hun hoofd, verkeerd reageren in conflictsituaties. Ook een open houding van de leidinggevende is hier belangrijk, zodat medewerkers hun leidinggevende kunnen en willen benaderen als ze ergens mee zitten.

Moment 2: Waardenconflicten regisseren en faciliteren

Na het constateren van een conflictsituatie is het belangrijk dat de leidinggevende al regisserend de leiding neemt en zorgt dat er een besluit wordt genomen, bijvoorbeeld over het volgen van een 'harde of zachte lijn' in het optreden in de betreffende situatie. Het blijkt dat medewerkers het niet altijd erg vinden als het besluit in hun nadeel is, als er maar iets besloten wordt want dan is er tenminste duidelijkheid. Daarnaast is het belangrijk dat de leidinggevende weet wat medewerkers nodig hebben om met een bepaalde situatie om te gaan, zodat hij of zij de medewerkers daarin kan faciliteren. Tevens is het belangrijk dat de leidinggevende kennis en ervaring heeft van en met conflictsituaties, zodat hij of zij de medewerker een goed (inhoudelijk) advies kan geven. Verstand hebben van (juridische) zaken of betreffende dossiers zijn hier voorbeelden van.

Moment 3: Medewerkers beschermen tegen vervelende consequenties

Na het besluit van de medewerker om op een bepaalde manier met een conflictsituatie om te gaan, of wanneer de medewerker de conflictsituatie benadert zoals hem/haar is opgedragen, dan is het belangrijk dat de leidinggevende achter de medewerker blijft staan. Dit is zeker belangrijk wanneer de medewerker handelt naar wat volgens hem of haar in lijn is met de missie van de organisatie, maar wat in werkelijkheid bijvoorbeeld anders uitpakte. Bovendien is het belangrijk wanneer het een conflictsituatie betreft waarbij het uitvoeren van de missie botst met wat medewerkers persoonlijk belangrijk vinden, omdat medewerkers dan in een 'precaire' situatie op een manier moeten handelen waar zij eigenlijk zelf ook niet achter staan.

Back-up van de leidinggevende richting burgers of richting het bestuur is belangrijk wanneer burgers het niet eens zijn met het handelen van de medewerker, of wanneer opdrachten vanuit het bestuur in verband met de plaatselijke en specifieke (conflicterende) omstandigheden niet uitgevoerd kunnen worden. Wanneer het een structureel conflict van waarden betreft, dan is het bovendien zaak dat de leidinggevende deze situaties aankaart bij het bestuur, zodat het bestuur bijvoorbeeld een wetswijziging kan bewerkstelligen.

5.5

Antwoord op de onderzoeksvraag

Beheer & Handhaving wil de leefbaarheid (schoon, heel, veilig en goed gebruik) van Amsterdam Zuidoost optimaliseren voor haar burgers, bedrijven en bezoekers. Betrouwbaarheid van en naar collega's en burgers is daarbij essentieel, net als (juridische) zorgvuldigheid, het geven van een snel antwoord aan burgers, en een goed verloop van interne processen. Medewerkers vinden voornamelijk bepaalde aspecten van of op hun werk belangrijk, zoals een goede werksfeer en de mogelijkheid om hun vakspecifieke kennis en vaardigheden te kunnen gebruiken. Ook vinden zij het werken met mensen en de diversiteit in hun werk leuk, en zien zij graag mogelijkheden om zichzelf te ontwikkelen. Daarbij is het fijn als zij voorzien zijn van goede faciliteiten.

Deze opbrengsten kunnen gerealiseerd worden door middel van op maat gemaakte HR-maatregelen die bijdragen aan de ontwikkeling van medewerkers en die hun autonomie vergroten. Ook is het belangrijk dat medewerkers beschikken over goed materiaal, en dat zij op de juiste momenten (informeel) beloond worden. Intervisiebijeenkomsten zouden gebruikt kunnen worden om belangrijke zaken met elkaar af te stemmen. Bij het implementeren van deze HR-maatregelen is het belangrijk dat de leidinggevende achter de medewerkers staat, zich menselijk en open opstelt, vertrouwen creëert en regisserend, inhoudsgericht en duidelijk te werk gaat. Medewerkers kunnen optimaal gefaciliteerd worden wanneer de leidinggevende regelmatig gebruik maakt van (informele) momenten om met ze te sparren over zowel werk- als privé zaken.

6.

Discussie

In dit hoofdstuk wordt de bredere betekenis van onderhavig onderzoek bediscussieerd. In 6.1 worden de bevindingen vergeleken met bevindingen uit de wetenschappelijke literatuur, in 6.2 wordt het onderzoek geëvalueerd en in 6.3 worden de aanbevelingen besproken met betrekking tot Beheer & Handhaving en vervolgonderzoek.

6.1

Resultaten in relatie tot de literatuur

De bevindingen van onderhavig onderzoek, met betrekking tot de percepties van medewerkers en leidinggevendenden van Beheer & Handhaving, worden in deze paragraaf geconfronteerd met bevindingen uit de literatuur die eerder werd gepresenteerd in het Theoretisch Kader. Hierbij wordt wederom een onderscheid gemaakt tussen bevindingen op het gebied van waarden (opbrengsten) en peoplemanagement.

6.1.1

Publieke, individuele & conflicterende waarden

In deze sub-paragraaf worden bevindingen omtrent publieke waarden, individuele waarden en conflicterende waarden vergeleken met bevindingen uit eerder onderzoek.

Publieke waarden

Jørgensen & Bozeman (2007) categoriseerden tweeënzeventig publieke waarden uit wetenschappelijke literatuur in zeven waarden-constellaties. Elke constellatie heeft een focus op bepaalde aspecten van de publieke sector waar de waarden aan gerelateerd zijn. Deze constellaties komen redelijk overeen met het onderscheid dat in onderhavig onderzoek is gemaakt tussen product- en proceswaarden, en het onderscheid in interne, externe en interne-en-externe proceswaarden. Echter, bijna alle gevonden productwaarden zijn erg contextspecifiek en zijn daarom niet terug te vinden in het onderzoek van Jørgensen & Bozeman (2007), bijvoorbeeld 'brandveiligheid'. Proceswaarden zijn minder contextspecifiek en komen vaker overeen met de bevindingen van Jørgensen & Bozeman (2007), zoals betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, intergriteit en een goede terugkoppeling. Ook wanneer bevindingen vergeleken worden met de categorisatie van Andersen en anderen (2012b), die publieke proceswaarden categoriseerden, dan valt op dat de waarden die gevonden werden in onderhavig onderzoek een stuk minder abstract en veel context-specifieker zijn.

Juist door de context specifieke opzet van onderhavig onderzoek is het logisch dat er meer context specifieke waarden gevonden zijn dan in voorgaande onderzoeken. Echter, bovenstaande constatering maakt dat onderhavig onderzoek waarde toevoegt aan de bestaande wetenschap, omdat het verder inzoomt op wat belangrijk is in een specifieke context dan eerder onderzoek. Overigens werden er in onderhavig onderzoek net als in het onderzoek van Jørgensen & Bozeman (2007) publieke waarden gevonden zoals 'opvoeden' en 'gezondheid' die overduidelijk niet enkel door de overheid gecreëerd kunnen worden. Onderhavig onderzoek ondersteunt daarom hun conclusie: *"Public value is not governmental"* (Jørgensen & Bozeman, 2007:373).

Boyne (2002) deed geen onderzoek naar publieke waarden *an sich*, maar naar indicatoren waarmee gemeten kan worden of publieke waarde is gecreëerd. Hij onderscheidt vijf conceptuele categorieën van waarde-indicatoren: outputs (kwaliteits- en kwantiteitsindicatoren van het dienstproces), efficiëntie (de kosten per eenheid output), dienst uitkomsten (bijvoorbeeld de effectiviteit van de dienst), responsiviteit (bijvoorbeeld klanttevredenheid) en democratische uitkomsten (bijvoorbeeld participatie). Zijn indicatoren zouden mooi gebruikt kunnen worden voor vervolgonderzoek, om de vraag te beantwoorden die in onderhavig onderzoek niet beantwoord kon worden, namelijk; voegen de gevonden waarden, of 'outputs' in termen van Boyne (2002), ook daadwerkelijk iets toe aan de publieke sfeer? Het gaat hier om het tweede element in de definitie van publieke waarde van Benington (2009). In onderhavig onderzoek kon echter *wel* voorzichtig een uitspraak gedaan worden over het eerste element in de definitie van Benington (2009), over wat volgens medewerkers en leidinggevendenden door het publiek (indirect via het bestuur) als het meest waardevol wordt geacht.

Individuele en conflicterende waarden

In het theoretisch kader werden twee kritiekpunten van Davis & West (2009) op het publieke waarde model van Moore (1995) genoemd, die ondersteund worden door bevindingen van onderhavig onderzoek. In eerste instantie gaat het model van Moore (1995) er volgens Davis & West (2009) onterecht vanuit dat het gedrag van medewerkers voornamelijk gestuurd wordt door een 'public service ethos'; een intrinsieke motivatie om het publiek te dienen en om naar publieke waarde te streven. In de wetenschappelijke literatuur is hier (nog) geen eenduidig bewijs voor te vinden. In bepaalde omstandigheden kunnen publieke medewerkers zichzelf namelijk ook waarde toe-eigenen, ofwel private (individuele) doelen nastreven, al dan niet in strijd met het streven naar publieke waarde. Dit is tevens aanleiding volgens hen, om te suggereren dat een vorm van 'waarde' als enkelvoudige uitkomst vormen van 'waarden' als meervoudige input vereist (Davis & West, 2009:605-606).

Dit punt wordt op meerdere manieren ondersteund door de bevindingen van onderhavig onderzoek. Niet alleen werden er inderdaad meerdere verschillende (individuele) waarden gevonden, ook werden er conflictsituaties benoemd waarin private (individuele) doelen conflicteren met publieke waarden. Het is echter de vraag door welke waarden de medewerkers zich in deze conflictsituaties laten leiden; door de publieke waarden of door hun individuele waarden? Dit wordt in onderhavig onderzoek echter niet duidelijk. Dat betekent dat ook met de bevindingen van onderhavig onderzoek geen uitspraak gedaan kan worden over het bestaan van een 'public service ethos' bij de medewerkers van Beheer en Handhaving, want volgens Andersen en anderen (2012a) kan dat pas gezegd worden wanneer medewerkers de waarden van stakeholders en/of van het beleid verkiezen boven hun eigen waarden.

In een meta-analytische review lieten Van De Voorde, Paauwe & Van Veldhoven (2012) zien dat het investeren in het waarborgen van individuele waarden van medewerkers gemeenschappelijke opbrengsten kan opleveren voor zowel de medewerker als de organisatie. Drie veelgebruikte typen van individuele waarden uit HRM-literatuur werden onderzocht: werkgeluk (bijvoorbeeld tevredenheid en commitment), werkrelaties (bijvoorbeeld moraal en samenwerking) en gezondheid (bijvoorbeeld werkdruk en stress) (Van De Voorde, 2009:7). Zij vonden dat investeren in gezondheid-gerelateerde individuele waarden van medewerkers echter kan concurreren met opbrengsten voor de organisatie. In onderhavig onderzoek werden individuele waarden gevonden die in deze drie verschillende typen te plaatsen zijn. Tevens werden er in onderhavig onderzoek individuele waarden gevonden die parallel lopen aan publieke waarden, waarmee dus ondersteund wordt dat het mogelijk is om gemeenschappelijke opbrengsten te realiseren voor de medewerkers en de organisatie. Zo vonden medewerkers het persoonlijk belangrijk dat zij konden beschikken over 'goed materiaal', of vonden zij het persoonlijk belangrijk dat er 'zoveel mogelijk groen' in de wijken aanwezig was. Kennelijk heeft dit volgens hen invloed op hun werkgeluk, of op hun tevredenheid.

Er werden zoals eerder genoemd dus ook individuele waarden gevonden in onderhavig onderzoek die concurreren met opbrengsten voor de organisatie, echter niet alleen op het gebied van gezondheid (werkdruk) zoals bij Van De Voorde en anderen (2012). Morele individuele waarden van Handhavers spelen bijvoorbeeld een concurrerende rol bij het op straat zetten van een gezin met kinderen. De bevindingen van onderhavig onderzoek suggereren dus dat er meer typen individuele opbrengsten kunnen concurreren met opbrengsten voor de organisatie dan alleen gezondheidszaken. Of deze concurrerende waarden bij Beheer en Handhaving ook daadwerkelijk leiden tot het realiseren van minder opbrengsten voor de organisatie wordt zoals genoemd in onderhavig onderzoek echter niet duidelijk. Op basis van de bevindingen wordt niet duidelijk of medewerkers hun eigen waarden op momenten verkiezen boven die van stakeholders en/of het beleid, of andersom. Respondenten noemden echter wel opvallend weinig publieke doelen als individuele waarden.

Dat laatste leidt tot het tweede punt van Davis & West (2009). Volgens hen gaan Stoker (2006) en Moore (1995) uit van een zeer open en transparant besluitvormingsproces, waarin de 'authorizing environment' (Moore, 2000) alle vrijheid heeft om relevante besluiten en handelingen te legitimeren en te overwegen die eigenlijk al op democratische wijze zijn gevormd. In de realiteit is dat volgens hen niet altijd mogelijk of wenselijk. Dat dit inderdaad niet altijd verstandig is, wordt ondersteund door de 'beroepseer' of 'beroepstrots' die sommige medewerkers lieten blijken. Zeker als medewerkers in Zuidoost wonen, dan kunnen zij namelijk gezien worden als een onderdeel van de 'authorizing environment'. Wanneer zij individuele waarden boven publieke waarden kiezen, of hun drang om hun beroep 'goed' uit te voeren niet altijd kunnen onderdrukken, dan bestaat de kans dat er minder publieke waarde wordt gecreëerd. Bijvoorbeeld wanneer medewerkers een mooie groene wijk willen creëren terwijl het groen juist gekapt moet worden voor de veiligheid van de wijk.

Echter, de nadruk moet hierboven gelegd worden op 'niet altijd', zeker op basis van bevindingen van onderhavig onderzoek. In sommige van de gevonden conflictsituaties moeten medewerkers namelijk een keuze maken tussen de twee aspecten uit de definitie van Benington (2009; ze worden hieronder weergegeven), om zodoende publieke waarde te kunnen creëren. Het gaat om conflictsituaties waarin publieke waarden intrinsiek tegengesteld, ambigu of hybride waren, iets dat tevens door Van Der Wal & Van Hout (2009) al genoemd werd. Dit kan soms zelfs de basis zijn waarop medewerkers en leidinggevenden handelen (Van Der Wal & Van Hout, 2009). Het gaat hier om momenten waarin bedacht moet worden:

3. Wat door het publiek (of indirect via het bestuur) als (het meest) waardevol wordt geacht;
4. Wat waarde toevoegt aan de publieke sfeer.

Om dit vraagstuk zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden, is kennis (en/of ervaring) nodig van of in de specifieke situatie en dus van de medewerker. Wordt er totaal geen aandacht aan deze kennis (en/of ervaring) besteed, dan zou het zo kunnen zijn dat er minder waarde toegevoegd wordt aan de publieke sfeer.

6.1.2

Peoplemanagement & waarde creatie

Omdat onderhavig onderzoek kwalitatief en explorierend van aard is, werd niet getest in hoeverre de gevonden peoplemanagementactiviteiten ook daadwerkelijk zouden kunnen bijdragen aan het creëren van publieke en individuele waarde. Respondenten hebben (impliciet) wel gesteld dat dit zo is, maar in de praktijk hoeft het niet altijd te betekenen dat de gevonden HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag bijdragen aan publieke en individuele waarde creatie. Knies (2012) heeft echter eerder al aangetoond dat peoplemanagement zowel opbrengsten voor de organisatie, als

opbrengsten voor de medewerkers kan creëren. Het vergelijken van de bevindingen van onderhavig onderzoek met het onderzoek van Knies (2012) zou daarom kunnen bijdragen aan de mate van waarschijnlijkheid waarmee gesteld zou kunnen worden of en welke activiteiten waardevol kunnen zijn voor het creëren van publieke of individuele waarde.

Bevindingen van onderhavig onderzoek ondersteunen Knies (2012) en Purcell & Hutchinson (2007) als het gaat om het belang van de rol van de eerstelijnsmanager. Knies (2012:27) stelt dat deze rol van invloed is op het effect van HR-maatregelen door het beoogde HR-beleid te vertalen in geïmplementeerd beleid. Respondenten in onderhavig onderzoek hebben de nadruk gelegd op meerdere vormen van leiderschapsgedrag die volgens hen invloed heeft op hun tevredenheid of op het creëren van opbrengsten voor de organisatie. Bovendien werd expliciet door respondenten het belang van het vertalen van waarden door hun leidinggevende benadrukt, vanuit het beleid of vanuit het bestuur, in termen die voor medewerkers begrijpelijk zijn.

Net als het onderzoek van Edgar & Geare (2006), Khilji & Whang (2006) en Knies (2012), toont onderhavig onderzoek aan dat er verschillen kunnen zitten tussen *beoogde en gepercipieerde* HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag. Medewerkers letten volgens bevindingen van onderhavig onderzoek bijvoorbeeld veel meer op verschillende sociale aspecten van leidinggeven, terwijl leidinggevendenden dit veel minder hebben genoemd. Knies (2012:148) toont bovendien aan dat verschillen tussen leidinggevendenden en medewerkers groter zijn als het gaat om leiderschapsgedrag dan wanneer het gaat om de toepassing van HR-maatregelen. Ook dit werd dus ondersteund door de bevindingen van onderhavig onderzoek.

Knies (2012) onderzocht vier peoplemanagementactiviteiten. In eerste instantie onderzocht zij de ondersteuning die medewerkers ervaren door HR-maatregelen die deel uitmaken van het HR-beleid van de organisatie, of door afspraken die leidinggevendenden met hen maken in verband met persoonlijke omstandigheden. Dit soort vormen van HR-maatregelen werden ook genoemd door respondenten die deelnamen aan onderhavig onderzoek, bijvoorbeeld 'ontwikkeling' en 'maatwerk'. In tweede instantie onderzocht Knies (2012) leiderschapsgedrag, waarin de leidinggevende belangstelling toont voor hoe medewerkers hun werk doen en voor hun persoonlijk functioneren. Daarbij hoorde ook het stimuleren van medewerkers om deel te nemen aan opleidingsactiviteiten, of het ondersteunen van medewerkers in hun loopbaanontwikkeling (Knies, 2012:66-70). Respondenten hebben in onderhavig onderzoek ook op al deze zaken de nadruk gelegd.

Echter, een mogelijke aanvulling op de vormen van leiderschapsgedrag van Knies (2012) is de nadruk die medewerkers hebben gelegd op de eerder genoemde sociale omgang van de leidinggevende met de medewerkers, waarvoor volgens hen ook vooral de *fysieke aanwezigheid* van leidinggevendenden van belang is. Zo benadrukten zij belangstelling van de leidinggevende voor zaken die met de *privésituatie* van de medewerkers te maken hebben. Ook gedrag waarbij de leidinggevende achter de medewerkers staat of fungeert als belangrijke communicatieschakel of woordvoerder tussen medewerkers, bestuurders en de burgers werd benadrukt. Daarnaast blijkt dat zij het belangrijk vinden dat de leidinggevende aanvoelt of er iets aan de hand is, of gebruik maakt van zijn of haar inhoudelijke kennis om de medewerker aan te sturen of te enthousiasmeren. Ook gedrag waarbij de leidinggevende begrip toont, de medewerker serieus neemt, op gelijke voet met de medewerker staat en 'open' is, zou een aanvulling kunnen zijn op het onderzoek van Knies (2012). Wederom moet hier echter de kanttekening gemaakt worden dat in onderhavig onderzoek niet is uitgezocht of deze aspecten ook daadwerkelijk bijdragen aan het realiseren van opbrengsten.

Een tweede mogelijke aanvulling op het onderzoek van Knies (2012) is, dat in onderhavig onderzoek is gevonden dat niet alleen *percepties* van leidinggevendenden en medewerkers anders kunnen zijn, maar ook *verwachtingen*. Onderhavig onderzoek ging namelijk over de ideale situatie en dus over de

verwachtingen die medewerkers en leidinggevenden hebben van peoplemanagementactiviteiten, met het oog op het realiseren van opbrengsten voor Beheer & Handhaving en haar medewerkers. Misschien zou men dus juist iets aan de verwachtingen kunnen doen, om op die manier te voorkomen dat er verschillen in percepties ontstaan.

De sociale aspecten zoals eerder genoemd, leveren mogelijk een interessant inzicht op wanneer zij gekoppeld worden aan bevindingen van Nishii en anderen (2008) en Eisenberger en anderen (2010). Nishii en anderen (2008) vonden namelijk dat de percepties van medewerkers niet alleen afhankelijk zijn van de inhoudelijke boodschap van HR-maatregelen, maar ook van het 'waarom' of 'de bedoeling' van HR-beleid. HR-maatregelen gericht op kwaliteit van dienstverlening en het welzijn van medewerkers hadden een positief effect op het gedrag van medewerkers. Maatregelen gericht op kostenbesparing en het uitbuiten van medewerkers hadden een negatief effect op het gedrag van medewerkers (Nishii et al., 2008). Eisenberger en anderen (2010) toonden aan dat het effect van HR-beleid positiever is wanneer medewerkers *het gevoel* hebben dat de leidinggevende handelt namens de organisatie. Een interessante gedachte is, of hier mogelijk de bovengenoemde sociale omgang met medewerkers een rol heeft gespeeld: gedroeg de leidinggevende zich (onbewust) misschien anders op sociaal vlak tijdens het toepassen van HR-maatregelen met een 'positieve', dan wel 'negatieve' bedoeling? En heeft *het gevoel* van medewerkers misschien iets te maken met de sociale omgang van de leidinggevende met de medewerkers? Rhoades & Eisenberger (2002) definieerden namelijk eerder al de ondersteuning van de leidinggevende als de mate waarin leidinggevenden *in hun gedrag* laten merken dat ze de inspanningen van medewerkers waarderen en begaan zijn met hun welzijn.

Samenvattend kan gesteld worden dat veel bevindingen van onderhavig onderzoek aansluiten bij bevindingen van Knies (2012) en andere onderzoekers. Het is daarom waarschijnlijk dat de bevindingen van onderhavig onderzoek bij kunnen dragen aan het creëren van publieke en/of individuele waarde bij Beheer & Handhaving.

6.2

Evaluatie van het onderzoek

In deze paragraaf wordt in eerste instantie getracht om opmerkelijke resultaten te verklaren. Vervolgens wordt kort gereflecteerd op het onderzoeksproces.

6.2.1

Verklaring voor opmerkelijke resultaten

Leidinggevenden formuleerden verschillende soorten opbrengsten vaak op meer abstracte wijze dan medewerkers. Medewerkers spraken dus vaker over meer concrete zaken. Dit verschil hoeft niet enkel te bestaan omdat medewerkers nu eenmaal met meer concreet 'werk' bezig zijn dan leidinggevenden. Tijdens de interviews werd namelijk opgemerkt door de onderzoeker, dat respondenten die spraken in abstracte termen, deze termen vaak gemakkelijk konden uitleggen in concrete termen bij het doorvragen van de onderzoeker. Respondenten die begonnen met het benoemen van concrete termen, konden deze vaak moeilijker uitleggen in abstracte termen.

Maatschappelijke partners en andere overheden werden maar weinig genoemd door respondenten als belangrijke stakeholders voor Beheer & Handhaving, terwijl deze wel uitgebreid in de beleidsdocumenten genoemd werden. Ook werd een 'integrale en wijkgerichte aanpak' nauwelijks door respondenten genoemd als zijnde belangrijk voor het dienstverleningsproces. Dit kan mogelijk

verklaard worden door het feit dat enkel uitvoerende medewerkers en operationeel leidinggevenden geïnterviewd zijn. Zij zijn waarschijnlijk minder bezig met het zoeken van samenwerking met verschillende maatschappelijke partners, of met waarden als integraliteit of de aanpak van dienstverlening per wijk. De enige keer dat iets werd genoemd dat lijkt op 'integraal' werken, was overigens door een medewerker van een team 'advies & coördinatie', die zich dus waarschijnlijk meer met dit soort coördinerende zaken bezig houdt dan de medewerkers die op straat lopen.

Gevoonden werd dat Beheerders meer de nadruk legden op *interne* zaken (waarden, HR-maatregelen en vormen van gedrag) en Handhavers meer op *externe* zaken. Dit kan mogelijk verklaard worden door de aard van het werk van publieke werknemers in het algemeen, en van Beheerders en Handhavers specifiek. Volgens De Graaf & Van Der Wal (2008:94) zijn werknemers in de publieke sector, in tegenstelling tot in de private sector, namelijk vaak op zoek naar waar burgers gerechtigd toe zijn. Zij proberen dit vervolgens te optimaliseren. Handhavers houden zich hier op dagelijkse basis mee bezig, zeker in de genoemde conflictsituaties. Het gaat bij hen namelijk altijd om de vraag of burgers een overtreding hebben gemaakt en of er opgetreden moet worden, of niet. Bij Beheerders kan er in principe altijd 'opgetreden' worden, want de vraag is vaak niet of burgers recht hebben op een 'beheerde' wijk. De vraag bij Beheerders ligt meer richting het bestuur, namelijk of er geld vrijgemaakt kan worden voor het beheren van bepaalde aspecten van de wijk. Dit betekent overigens niet dat het voor Beheerders niet nodig is om een afweging te maken tussen welke zaken wel en welke zaken niet beheerd moeten worden.

6.2.2

Kanttekeningen

De aanleiding voor deze paragraaf is dat een casestudie niet alleen dieptevoordelen biedt; een van de nadelen van het uitvoeren van een casestudie is dat het een bepaalde situatie en een bepaald moment betreft, waardoor de verkregen informatie niet breed toepasbaar is. Alle data komt uit de Nederlandse gemeente Amsterdam, stadsdeel Zuidoost, directie Beheer & Handhaving. De resultaten hebben dus in eerste instantie betrekking op deze directie. De generaliseerbaarheid van de resultaten naar andere directies, gemeenten of landen is dus beperkt. Echter, elementen of inzichten die ook in eerder onderzoek bevestigd werden, of die gekoppeld kunnen worden aan eerdere bevindingen, zijn mogelijk breder toepasbaar.

Er zijn weinig tot geen factoren geweest die naar inzicht van de onderzoeker van invloed konden zijn op de antwoorden die de respondenten gaven. Het contact met de mensen die ervoor zorgden dat de onderzoeker de benodigde interviews kon afnemen verliep daarnaast ook goed. Sommige interviews verliepen wellicht iets stugger of soepeler dan andere gezien het moment van de dag of het gemak waarmee een respondent over de onderzoeksonderwerpen kon praten. Zo hadden sommige respondenten de vooraf ingezonden presentatie niet bekeken, of vonden sommige respondenten het onderwerp wat lastig of abstract. Echter, al vrij snel tijdens de interviews bleek dat het gesprek juist niet over abstracte zaken, maar over hele concrete zaken kon gaan, waardoor ook deze respondenten gemakkelijker over het onderzoeksonderwerp spraken. De onderzoeker heeft bovendien het onderzoeksonderwerp zeer zorgvuldig gekozen en had daarom tot en met het laatste moment een oprechte interesse in de diversiteit en de betekenis van de waarden van de respondenten. Dit maakte ieder interview tot een gesprek met een open karakter waarin respondenten vaak met enig enthousiasme konden praten over wat zij belangrijk vonden. Bijsturing tijdens de interviews was dan ook enkel nodig wanneer respondenten onnodig veel uitleg gaven over bepaalde processen of betekenissen. Alle respondenten hebben overigens aangegeven dat zij het interview als een prettig gesprek hebben ervaren omdat zij het leuk vonden om over hun werk te praten en om er eens met een extern persoon over te sparren.

Bij het analyseren van de resultaten bleek dat respondenten geen onderscheid konden maken tussen HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag. Dit onderscheid is dus achteraf door de onderzoeker gemaakt. Respondenten zien beide elementen dus als vormen van ondersteuning. Zo noemden respondenten vormen van menselijk gedrag, of de HR-maatregel 'maatwerk', bij zowel de vraag naar HR-maatregelen als bij de vraag naar leiderschapsgedrag. Het is de vraag of dit onderscheid dus in vervolgonderzoek gemaakt moet worden. Het zou goed kunnen dat het samennemen van de elementen tot nieuwe inzichten zou kunnen leiden; een bepaalde vorm van gedrag kan bij een bepaalde HR-maatregel misschien altijd wel wenselijk zijn. Het zou dus bijvoorbeeld kunnen dat de HR-maatregel 'maatwerk' door medewerkers enkel als ondersteunend wordt ervaren wanneer de leidinggevende zich daarbij menselijk gedraagt.

Met betrekking tot de resultaten valt wel het een en ander te vermelden. De transcripties van de interviews zijn namelijk niet teruggekoppeld aan de respondenten, aangezien het vaak lang duurde voordat er contact gelegd was met individuele personen van Beheer & Handhaving. Een afweging is gemaakt om dit achterwege te laten in verband met de voortgang en tijdsplanning van het onderzoek. Echter, de transcripties zijn wel letterlijk getranscribeerd en de opnames waren goed te verstaan. Een tweede kanttekening met betrekking tot de resultaten is dat mogelijkerwijs enige context specifieke informatie verloren is gegaan toen gekeken werd naar patronen en verbanden. Echter, dit is alleen mogelijk wanneer het gaat om informatie die toch al minder belangrijk was voor het onderzoek, of wanneer het gaat om zaken die maar door één respondent genoemd werden. Een derde kanttekening met betrekking tot de resultaten is dat niet is onderzocht of respondenten in de praktijk ook daadwerkelijk waar kunnen en willen maken wat zij hebben aangegeven belangrijk te vinden in de interviews.

6.3

Aanbevelingen

In de conclusie zijn al vele praktische aanbevelingen verwerkt voor Beheer & Handhaving, om optimale opbrengsten te kunnen realiseren voor de organisatie en haar medewerkers. In deze paragraaf worden deze daarom heel kort weergegeven. Tot slot worden suggesties voor verder onderzoek besproken.

6.3.1

Praktische aanbevelingen

De aanbevelingen voor Beheer & Handhaving zijn weergegeven in drie sub paragrafen: vormen van waarden-uitwisseling, aanbevelingen met betrekking tot conflictsituaties en peoplemanagementactiviteiten.

6.3.1.1

Waarden-uitwisseling

Met betrekking tot de opbrengsten van Beheer & Handhaving is het zaak dat gewaarborgd wordt dat de gedeelde visies van medewerkers, leidinggevend en de beleidsdocumenten zo goed mogelijk gerealiseerd worden, en dat verschillende visies zoveel mogelijk gelijk getrokken worden (zie paragraaf 5.1). Er staat bijvoorbeeld wel veel (nuttige) informatie in de beleidsdocumenten en ook de leidinggevend beschikken over veel (nuttige) informatie, maar het is belangrijk dat deze informatie vertaald wordt voor de medewerkers. Bijvoorbeeld als het gaat om de uitwerking van 'preventie' of 'voorlichting' (zie paragraaf 5.1.1). Daarnaast is het belangrijk dat Beheer & Handhaving en haar leidinggevend achterhalen wat voor medewerkers persoonlijk belangrijk is,

zodat zij hun medewerkers kunnen helpen om dit te realiseren. Bijvoorbeeld in het creëren van een goede werksfeer of het doorgeven van complimenten vanuit de portefeuillehouder zodat medewerkers waardering krijgen voor hun werk (zie paragraaf 5.1.2). De verschillen in betekenisgeving tussen beleidsdocumenten, leidinggevend en medewerkers roepen namelijk de vraag op of de directie Beheer & Handhaving en haar (operationeel) leidinggevend over voldoende kennis beschikken met betrekking tot dat wat medewerkers belangrijk vinden en nodig hebben in de concrete context waarin zij dagelijks opereren.

6.3.1.2

Conflictsituaties

Aansluitend op bovenstaande is het belangrijk dat men bewust wordt van het feit dat medewerkers zich in situaties kunnen bevinden waarin het voor hen erg lastig is om hun werk 'goed' uit te voeren (zie paragraaf 5.1.3). Het is dan voor medewerkers niet helemaal duidelijk hoe, of (moreel) niet mogelijk om, opbrengsten te realiseren. Leidinggevend kunnen hun medewerkers op meerdere manieren ondersteunen in dit soort conflictsituaties (zie paragraaf 5.3.1). Meestal gaat het hier om HR-maatregelen of vormen van leiderschapsgedrag waarbij medewerkers de mogelijkheid hebben om met leidinggevend openlijk over hun werk te praten.

6.3.1.3

Peoplemanagementactiviteiten

Het is vervolgens zaak dat de directie Beheer & Handhaving het belang ziet van de inzet van operationeel leidinggevend, niet alleen als het gaat om de HR maatregelen die zij kunnen implementeren, maar ook het gedrag dat zij daarbij vertonen. Voor zowel de directie, als voor de leidinggevend, is het zaak dat zij het belang inzien van HR-maatregelen en vormen van leiderschapsgedrag voor het realiseren van optimale opbrengsten voor de organisatie en haar medewerkers, voornamelijk als het gaat om het belang van bepaalde sociale aspecten van de leidinggevend (zie paragraaf 5.2.1 en 5.2.2). Enkele specifieke genoemde peoplemanagementactiviteiten (zie paragraaf 5.3.2) zouden kunnen helpen bij het wegnemen van de hierboven genoemde verschillen tussen de directie, de leidinggevend en de medewerkers.

6.3.2

Verder onderzoek

Tot slot volgen in deze paragraaf nog enkele suggesties voor vervolgonderzoek.

6.3.2.1

Onderzoek binnen stadsdeel Zuidoost

Het zou interessant zijn om te onderzoeken of de gevonden publieke en individuele waarden ook daadwerkelijk via peoplemanagementactiviteiten bij kunnen dragen aan het realiseren van optimale opbrengsten voor de organisatie en haar medewerkers. Bijvoorbeeld met behulp van het onderzoeksconcept van Boyne (2002). Ook zou het interessant zijn om te onderzoeken hoe er op efficiënte en effectieve wijze met bepaalde (veel voorkomende) conflictsituaties omgegaan kan worden. Daarnaast zou het interessant zijn om te onderzoeken in hoeverre de medewerkers van Beheer & Handhaving gemotiveerd zijn door een 'public service ethos', of dat zij voornamelijk individuele doelen nastreven.

Verder onderzoek zou zich daarnaast kunnen richten op het uitwerken van de gevonden peoplemanagementactiviteiten. Welke competenties zijn bijvoorbeeld nodig bij operationeel leidinggevend om menselijk gedrag te kunnen vertonen? Hoe zou het hoger management kunnen zorgen dat operationeel leidinggevend zich 'goed' kunnen en willen gedragen? Tevens is het

interessant om te onderzoeken of het wel nuttig is om, zoals Beheer & Handhaving doet, bepaald werk uit te besteden aan uitzendkrachten: moeten deze mensen niet geïnternaliseerd worden zodat ook tussen hen, collega's en de leidinggevende een vertrouwensband kan ontstaan en menselijk gedrag kan plaatsvinden, waarbij men op de hoogte is van bijvoorbeeld elkaars privésituatie en heel goed kan aanvoelen wat de ander nodig heeft?

6.3.2.2

Extern onderzoek

Het zou zeer interessant zijn om aan de huidige Publiek Management en SHRM literatuur onderzoek toe te voegen dat de onderzoeksmodellen van Boyne (2002), Andersen en anderen (2012b) en Knies (2012) combineert. Immers, op deze manier zou onderzocht kunnen worden wat belangrijke waarden zijn voor een gemeente (Andersen et al., 2012b), of deze waarden ook daadwerkelijk optimale waarde creëren (Boyne, 2002) en op welke manier leidinggevendenden hun medewerkers zouden kunnen ondersteunen om dit optimaal te realiseren (Knies, 2012). Ook verder onderzoek naar het belang van de gevonden sociale aspecten van leiderschapsgedrag in het implementeren van HR maatregelen zou interessant zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot het spreken over de privésituatie van de medewerker, of de fysieke aanwezigheid van de leidinggevende.

Een volgend soortgelijk onderzoek in een andere context zou tevens interessant zijn om te kijken of er misschien bepaalde aspecten naar een hoger niveau getild kunnen worden. Hoogstwaarschijnlijk zijn er bepaalde waarden, HR-maatregelen of vormen van leiderschapsgedrag die ook in andere contexten belangrijk gevonden worden voor het creëren van publieke en/of individuele waarde. Als dit het geval is kunnen er misschien mee algemene uitspraken gedaan worden. Zeker binnen één land of één cultuur zou dat niet zo vreemd zijn, aangezien iedereen volgens ongeveer dezelfde normen en waarden is opgevoed.

Literatuurlijst

- Andersen, L.B., Jørgensen, T.B., Kjeldsen, A.M., Pedersen, L.H. & Vrangbaek, K. (2012a). Public Values and Public Service Motivation: conceptual and empirical relationships. *The American Review of Public Administration*, XX(X), 1-20.
- Andersen, L.B., Jørgensen, T.B., Kjeldsen, A.M., Pedersen, L.H. & Vrangbaek, K. (2012b). Public value dimensions: developing and testing a multi-dimensional classification. *International Journal of Public Administration*, 35(11), 715-728.
- Bach, S. & Bordogna, L. (2011). Varieties of New Public Management or alternative models? The reform of public service employment relations in industrialized democracies. *The International Journal of Human Resource Management*, 22(11), 2281-2294.
- Bao, G., Wang, X., Larsen, G.L. & Morgan, D.F. (2012). Beyond New Public Governance: a value-based global framework for Performance Management, Governance & Leadership. *Administration & Society*, XX(X), 1-25.
- Beardwell, J. & Claydon, T. (2010). *Human Resource Management: A Contemporary Approach*. Pearson Education Limited: Harlow.
- Benington, J. (2009). Creating the public in order to create public value? *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 232-249.
- Boeijs, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Boselie, P. (2010). *Strategic Human Resource Management: A Balanced Approach*. McGraw-Hill: Berkshire.
- Boxall, P. & Purcell, J. (2011). *Strategy and Human Resource Management*. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Boyne, G. A. (2002). Theme: local government: concepts and indicators of local authority performance: an evaluation of the statutory frameworks in England and Wales. *Public Money & Management*, 22(2), 17-24.
- Boyne, G. A., Jenkins, G & Poole, M. (1999). Human Resource Management in the public and private sectors; an empirical comparison. *Public Administration*, 77(2), 407-420.
- Davis, P. & West, K. (2009). What do public values mean for public action? Putting public values in their plural place. *The American Review of Public Administration*, 39(6), 602-618.
- De Graaf, G. & Van Der Wal, Z. (2008). On value differences experienced by sector switchers. *Administration & Society*, 40(1), 79-103.
- Edgar, F. & Geare, A. (2009). Inside the 'black box' and 'HRM'. *International Journal of Manpower*, 30(3), 220-236.

- Eisenberger, R., Karagonlar, G., Stinghambler, F., Neves, P., Becker, T.E., Gonzales-Morales, M.G. & Steiger-Mueller, M. (2010). Leader-member exchange and affective organizational commitment: the contribution of supervisor's organizational embodiment. *Journal of Applied Psychology, 95*(6), 1085-1103
- Guest, D.E. (1997). Human Resource Management and performance: a review and research agenda. *The International Journal of Human Resource Management, 8*(3), 263-276.
- Gould-Williams, J. (2003). The importance of HR-practices and workplace trust in achieving superior performance: a study of public-sector organizations. *The International Journal of Human Resource Management, 14*(1), 28-54.
- Jiang, K., Lepak, D.P., Han, K., Hong, Y., Kim, A. & A-L Winkler (2012). Clarifying the construct of human resource systems: relating human resource management to employee performance. *Human Resource Management Review, 22*, 73-85.
- Jørgensen, T.B. & Bozeman, B. (2007). Public Values: an inventory. *Administration & Society, 39*(3), 354-381.
- Khilji, S.E. & Wang, X. (2006). 'Intended' and 'implemented' HRM: the missing linchpin in strategic human resource management. *The International Journal of Human Resource Management, 17*(7), 1171-1189.
- Knies, E. (2012). *Meer waarde voor en door medewerkers: een longitudinale studie naar de antecedenten en effecten van peoplemanagement*, dissertatie. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Knies, E., Leisink, P. & Kraus-Hoogveen, S. (forthcoming). *Public service improvement: a study of people management and elderly care workers' service performance*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Legge, K. (2005). *Human Resource Management: rhetorics and realities*. Basingstoke: Palgrave Mac-Millan.
- Leisink, P.L.M. & Knies, E. (2011). Line managers' support for older workers. *The International Journal of HRM, 22*(9), 1907-1917.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, M.H. (2000). Managing for value: organizational strategy in for-profit, nonprofit and governmental organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 29*(1), 183-204.
- Nishii, L.H., Lepak, D.P., & Schneider, B. (2008). Employee Attributions of the 'Why' of HR Practices: Their Effects on Employee Attitudes and Behaviours, and Customer Satisfaction. *Personnel Psychology, 61*, 503-545.
- Noordegraaf, M., Geuijen, K. & Meijer, A. (2011). *Handboek Publiek management*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

- Noordegraaf, M. & Teeuw, M. (2003). Publieke identiteit: eigentijds organiseren in de publieke sector. *Bestuurskunde*, 12(1), 2-13.
- O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: paradigmatic change and managerial implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353-366.
- Paauwe, J. (2004). *HRM and performance achieving long term viability*. Oxford: Oxford university press.
- Pichault, F. (2007). HRM-based reforms in public organisations: problems and perspectives. *Human Resource Management Journal*, 17(3), 265-282.
- Purcell, J. & Hutchinson, S. (2007). Front-line managers as agents in the HRM-performance causal chain: theory, analysis and evidence. *Human Resource Management Journal*, 17(1), 3-20.
- Rainey, H.G. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Rhodes, R. & J. Wanna (2007). The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406-21.
- Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for network governance. *American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.
- Vandenabeele, W., Leisink, P. & Knies, E. (2013). *Public value creation and Strategic Human Resource Management: Public Service Motivation as a linking mechanism*. In Leisink, P., Boselie, P., Hosking, D.M. & Van Bottenburg, M. (2013). *Managing Social Issues: A Public Values perspective*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Van Der Wal, Z., De Graaf, G. & Lasthuizen, K. (2008). What's valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector. *Public Administration*, 86(2), 465-482.
- Van Der Wal, Z. & Van Hout, E. Th. J. (2009). Is public value pluralism paramount? The intrinsic multiplicity and hybridity of public values. *International Journal of Public Administration*, 32(3), 220-231.
- Van De Voorde, K. (2009). *HRM, Employee Well-being and Organizational Performance: A Balanced Perspective*, dissertatie. Tilburg: Tilburg University.
- Van de Voorde, K., Paauwe, J. & Van Veldhoven, M. (2012). Employee Well-being and the HRM-organizational Performance Relationship: A Review of Quantitative Studies. *International Journal of Managements Reviews*, 14, 1-17.
- Wright, P.M., & Nishii, L.H. (2006), 'Strategic HRM and Organisational Behaviour: Integrating Multiple Levels of Analysis,' Cornell University working paper 06-05, Ithaca, NY.

Overige bronnen:

COELO: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (2013). *Gemeenten in perspectief*. Groningen en Almere: COELO & bruno steiner advies. Geraadpleegd via: <http://www.coelo.nl/>

Mud, M.R.G.P. (2012, 16-11). *AT Osborne Interim slaat brug van Public Management naar regeerakkoord*. Geraadpleegd via: http://www.atosborne-interim.nl/media/files/at-osborne-interim-slaat-brug-van-public-management-naar-regeerakkoord_0.pdf

De volgende stukken zijn verkregen met goedkeuring van Henry Koopman, directeur Beheer & Handhaving:

Stadsdeel Amsterdam Zuidoost (2010). *Inrichtingsplan Directie Beheer & Handhaving, versie 0.9*. Verkregen via Henry Koopman, directeur Beheer & Handhaving.

Stadsdeel Amsterdam Zuidoost (2013). *Directieplan: Bedrijfsvisie Directie Beheer & Handhaving 2013-2016*. Verkregen via Henry Koopman, directeur Beheer & Handhaving.

Bijlagen

Inhoud

Bijlage 1:

Verslag nieuwjaarsbijeenkomst 'De Klem', AT Osborne Public.

Bijlage 2:

Positionering van de deelvragen ten opzichte van de onderzoeksconcepten.

Bijlage 3:

Organogram met de geïnterviewde respondenten.

Bijlage 4:

Topiclijst medewerkers.

Bijlage 5:

Topiclijst leidinggevenden.

Bijlage 6:

Presentatie die naar respondenten is gestuurd voorafgaande aan de interviews.

Bijlage 7:

Paper publiek domein: De publiekprivate Nederlandse gemeente.

Bijlage 1

Verslag nieuwjaarsbijeenkomst 'De Klem'

Speech van een provinciedirecteur:

Introductie

XXX vertelde over zijn ervaring met 'De Klem'. Omdat het van belang was voor zijn betoog, begon hij met een korte toelichting over zijn loopbaan. De voornaamste taak die hij heeft gehad gedurende deze loopbaan, is de versterking van sociaaleconomische structuur. Na zijn functie als gemeentesecretaris van XXX werd XXX directeur XXX in de provincie XXX.

XXX heeft zich dus veel bezig gehouden met 'De Klem'. De Klem geeft volgens hem aanleiding tot reflectie over op welke manier je in een (regio) netwerk actief bent. Een manier om uit de klem te blijven is eigenlijk een continue reflectie over of je zelf niet teveel aan het doen bent. In het licht van de 'klem', tussen binnen en buiten en tussen boven en beneden, wil XXX graag iets vertellen over Brainport; want hoe kan het dat een beleidsconcept langer dan vier jaar meegaat?

Buiten: de hoge verwachtingen en roep om resultaten van hun burgers, ondernemers en belangenorganisaties.

In de X jaar dat XXX heeft gewerkt deed zich een belangrijke ontwikkeling voor: mede door de grote ontslagen bij Philips kreeg de 'verwende' regio een impuls om ergens mee aan de slag te gaan. Dit was meer een 'wicked opportunity' en er werd begonnen met Brainport. Het is uiteindelijk een voordeel geweest dat er minder verbinding was met Den Haag dan met Brussel, want er kwam uit Den Haag wel steun voor een crisisaanpak zoals Brainport, maar er werd niet in de decentrale praktijk geïnvesteerd. Dat bleek bijvoorbeeld uit de crisis in Oss.

Binnen: de opdracht om taakstellingen en bezuinigingen te realiseren.

De overheidsrol is subtiel en belangrijk, maar dreigt altijd te zwaar te zijn. Er wordt te weinig naar het bedrijfsleven geluisterd. Daarnaast is er hedendaags een herwaardering van het vakmanschap gaande, waardoor integraal management fictie wordt. Men kan dingen niet meer alleen regelen.

Als je iets kunt noemen wat je kunt ontwikkelen in de toekomst, dan is dat het sturen van collectiviteiten: mensen in de positie brengen dat zij complementair zijn aan elkaar. Ook de waarde van collegiaal bestuur en wat er voor nodig is om die waarde in de toekomst te organiseren moet gherdefinieerd worden. Wat heeft gewerkt voor het sturen van de collectiviteiten zijn de visitatietrajecten: deze gaven een stimulans. Daarnaast gelooft XXX dat het mogelijk is om een compacte set van regels af te spreken over 'hoe je de dingen doet'.

Op het moment dat je een publieke zaak kunt aanbieden, kunnen ondernemers het zelf oplossen. Het is daarna belangrijk dat je als overheidsorgaan zelf de handrem aantrekt. Als je je daar consequent aan vasthoudt, kun je op het moment dat het echt nodig is mensen (de ondernemers) mobiliseren.

Boven: de steeds sneller wisselende strategische ambities van hun bestuurders.

De Brainport-regio was de enige regio in een 'innovation-following' land en de regio profiteerde vooral van het vooruitlopende Brussel. Onze eigen overheid heeft daarentegen moeite met ons de weg te wijzen door middel van zingeving. Het gaat dan om de definiëring van de uitdagingen die we moeten aanpakken. Je moet jezelf af en toe een spiegel voorleggen over wat iemand je voor identiteit voorhoudt.

XXX vergelijkt de Engelse en de Nederlandse definitie van 'Politiek' met elkaar en concludeert dat de Engelse definitie veel meer over zingeving gaat dan de Nederlandse. Misschien moeten we meer aan politici vragen 'waar ze van zijn' in de zin van normen en waarden: er moet een debat bestaan voor reflectie over deze normen en waarden. Ook als de Engelse definitie van management vergeleken wordt met de Nederlandse definitie, dan gaat de Engelse veel meer over zingeving.

Beneden: de medewerkers die geen flexibele productiemedewerker, maar een maatschappelijk betrokken ambtenaar willen zijn met 'zin' in hun werk.

Dit bleek uit de enorme stimulans van de benoeming van Brainport als 'slimste regio ter wereld' in 2011. Dit was een grote beloning voor de mensen die er hard hun best voor hadden gedaan.

Quotes:

Leo Witvliet:

- *"Men moet kleinschalig worden, zodat men in overeenstemming met elkaar kan komen. Men wil op eigen niveau betrokken worden."*
- *"Met SMART heb je een visie nodig, maar SMART zelf is de verkeerde visie"*
- *"De vraag is of je van consensus of consent uitgaat."*
- *"Men moet selectief zijn zonder oogkleppen op."*

Mario Baaiens:

- *"Er wordt teveel gedacht in SMART en te weinig in waarom doen we wat we doen, en doen we het op de goede manier."*

Sandra Ruiter:

- *"Vraag andere perspectieven aan tafel, of vraag mensen die nooit meedoen eens mee te laten denken."*
- *"Het belangrijkste is dat er verbinding gemaakt wordt. "*

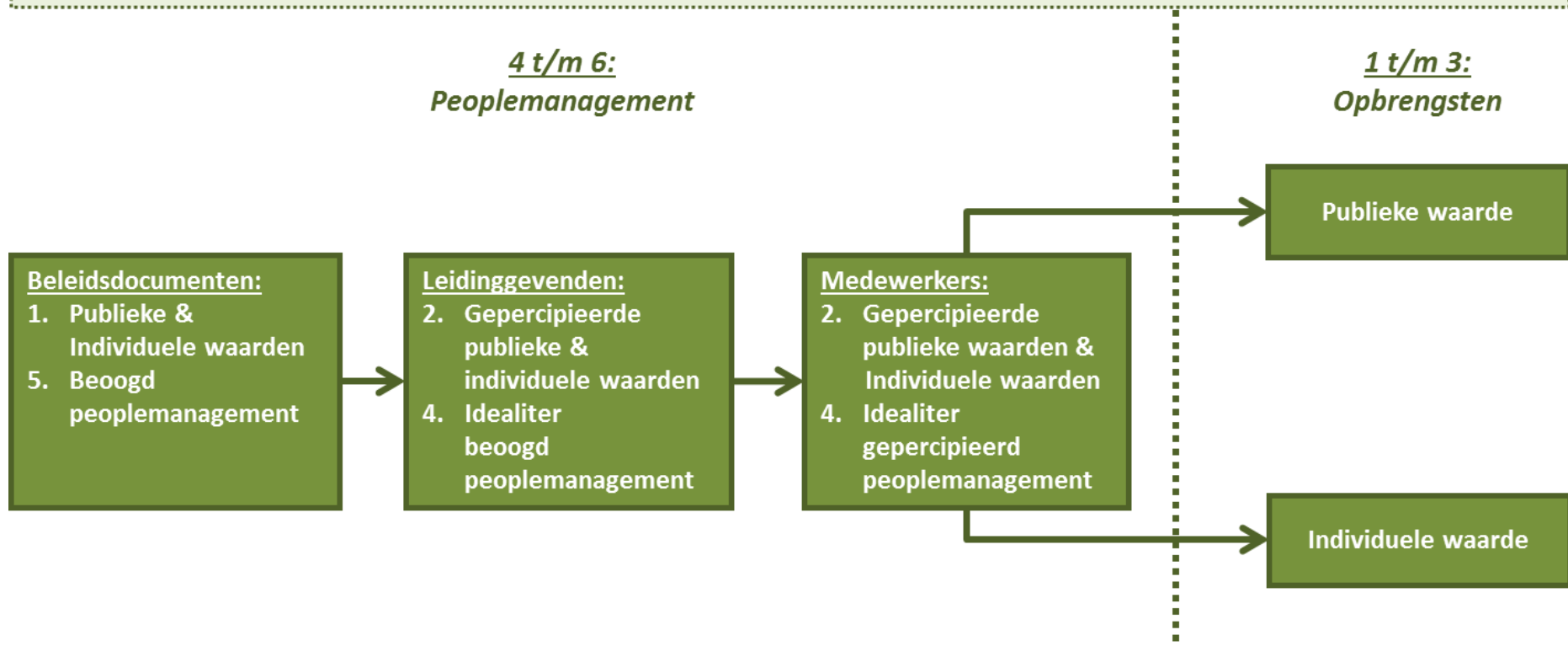
Anonieme quote:

- *"Misschien is het een idee om alle bestuurders te verplichten om minimaal (en maximaal) 1,5 dag bezig te laten zijn op de werkvloer."*

Bijlage 2

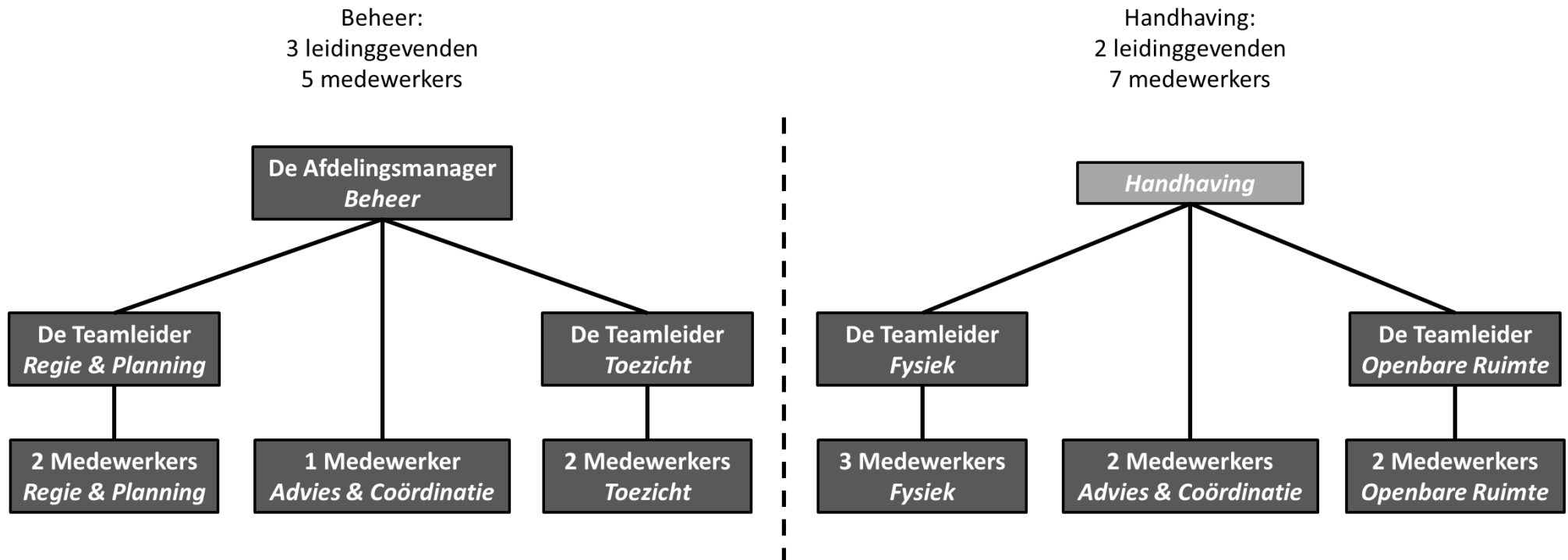
Positionering van de deelvragen ten opzichte van de onderzoeksconcepten.

1. Welke opbrengsten voor Beheer & Handhaving en haar medewerkers zijn in beleidsdocumenten te vinden?
2. Wat zijn de opbrengsten voor Beheer & Handhaving en haar medewerkers volgens medewerkers en leidinggevenden?
3. In hoeverre bestaat er discrepantie tussen de (gepercipieerde) opbrengsten voor Beheer & Handhaving en haar medewerkers?
4. Wat betekenen de gepercipieerde opbrengsten volgens medewerkers en leidinggevenden voor de invulling van peoplemanagement?
5. Welke vormen van beoogd peoplemanagement zijn in beleidsdocumenten te vinden?
6. In hoeverre bestaat er discrepantie tussen beoogd, idealiter geïmplementeerd en idealiter gepercipieerd peoplemanagement?



Bijlage 3

Organogram met de geïnterviewde respondenten. De afdelingsmanager van Handhaving (licht-grijs) is niet geïnterviewd.



Bijlage 4

Topiclijst medewerkers

Introductie

- Bedankt voor uw bereidheid om deel te nemen aan dit interview
- Mezelf kort voorstellen
- Presentatie gezien?
- Doel van het onderzoek:
Inzicht krijgen in wat voor de directe afnemers/klanten en de werknemers van Stadsdeel Zuidoost belangrijk zou moeten zijn in het werk, en op welke manier leidinggevend de medewerkers zouden kunnen ondersteunen in het uitdragen van wat volgens medewerkers belangrijk is in het werk dat ze doen.
- Dus het doel van het interview is:
Inzicht krijgen in wat u belangrijk vindt en wat uw directe afnemers/klanten volgens u belangrijk vinden. Daarnaast, hoe uw leidinggevende u kan ondersteunen in het uitdragen van wat u en uw klanten/afnemers belangrijk vinden. Er zijn geen foute antwoorden.
- Duur van het interview: 3 kwartier tot een uur
- Uitwerking in een verslag, volledig anoniem en niet te herleiden tot individuele respondenten
- Verslag kan opgestuurd worden
- Bezwaar tegen opnemen van het gesprek?

Achtergrondinformatie medewerker

- Wat is uw functie/werkzaamheden/kerntaken?
- Wat is kort uw vooropleiding/ervaring?
- Hoelang bent u werkzaam bij stadsdeel Zuidoost?
- Waarom bent u werkzaam bij stadsdeel Zuidoost?

Introductie eerste onderwerp

'Dan wil ik nu graag wat meer weten over wat volgens u voor uw (directe) afnemers/klanten belangrijk is in uw werk.'

Topic 1: Publieke waarden

1. Wat/wie zijn uw belangrijkste afnemers/klanten? Welke partijen hebben met uw werk te maken? Kunt u dat specificeren?
2. Wat vinden zij belangrijk volgens u? Wanneer zijn zij tevreden? Wat zou uw werk voor hen moeten opleveren?

Doorvragen:

- Op welke manier komt dat tot uiting?
- Kunt u daar concrete voorbeelden bij geven? Bijvoorbeeld van een standaard moment dat...?
- Wat zijn nog meer zaken die de kwaliteit van dienstverlening bepalen?
- Wat ging goed/minder goed? Wat had u anders kunnen doen?
- Kort samenvatten; klopt dit?

Introductie tweede onderwerp

'Dan wil ik nu graag wat meer weten over wat voor u belangrijk is in uw werk.'

Topic 2: Individuele waarden

1. Wat vindt u voor uzelf belangrijk in uw werk, of wat zou belangrijk moeten zijn? Wanneer bent u persoonlijk tevreden? Wat zou het werk voor u moeten opleveren?

Doorvragen:

- Op welke manier komt dat tot uiting?
- Kunt u daar concrete voorbeelden bij geven?
- Wat ging goed/minder goed? Wat had u anders kunnen doen?
- Kort samenvatten; klopt dit?

Introductie derde onderwerp

'Dan wil ik nu graag wat meer weten over de (mogelijke) conflicten tussen wat voor u belangrijk is en wat voor uw directe afnemers/klanten belangrijk is in uw werk.'

Topic 3: Conflicterende waarden

1. Conflicteert wat u zelf belangrijk vindt weleens met wat voor eerder genoemde afnemers/klanten belangrijk is?
2. Waar zou volgens u de meeste nadruk op moeten liggen? Wanneer zou gesproken kunnen worden van effectief beleid?

Doorvragen:

- Op welke manier komt dat tot uiting?
- Kunt u daar concrete voorbeelden bij geven?
- Wat ging goed/minder goed? Wat had u anders kunnen doen?
- Kort samenvatten; klopt dit?

Introductie vierde onderwerp

'Dan wil ik nu graag wat meer weten over de (mogelijke) ondersteuning van uw leidinggevende in het uitvoeren van uw werk.'

Topic 4: Ondersteuning van de leidinggevende

1. Wat zou bij kunnen dragen aan een goede uitoefening van wat voor u en eerder genoemde afnemers/klanten belangrijk is? Wat heeft u nodig om uw werk 'goed' en met plezier uit te voeren?
2. Met welke middelen zou uw leidinggevende u daarin kunnen ondersteunen? Welke vorm van ondersteuning zou hij of zij u kunnen geven?

Voorbeelden: opleiding & ontwikkeling; doorstroom naar een andere functie; beoordeling; beloning; taakverlichting, taakverandering of loopbaanadvies; vitaliteit; combinatie werk-privé (flexibele werktijden, levensloopverlof, thuiswerken).

3. Wat zou de rol of begeleiding van de leidinggevende in die ondersteuning kunnen zijn? Hoe zou de leidinggevende zich in het bieden van deze ondersteuning kunnen of moeten gedragen volgens u? (naast voorgeschreven taken?)

Voorbeelden: belangstelling tonen; waardering tonen; informeren of alles goed gaat; attenderen op mogelijkheden; helpen.

Doorvragen:

- Op welke manier komt dat tot uiting?
- Wanneer bent u tevreden?

- Kunt u daar concrete voorbeelden bij geven?
- Kort samenvatten; klopt dit?

Vorbereiden van afsluiting

- Samenvatten; klopt dit?
- Zijn er nog andere zaken die volgens u belangrijk zijn om te weten voor dit onderzoek?

Afsluiting

'Ik denk dat ik zo een helder beeld heb van wat volgens u belangrijk is in uw werk en wat u nodig heeft om uw werk goed te doen.'

- Ik wil u nogmaals bedanken voor uw deelname aan het interview
- Wat vond u van dit gesprek?
- Uitleggen wat er nu gaat gebeuren
- Vragen? vanvelzensteef@gmail.com

Bijlage 5

Topiclijst leidinggevenden

Introductie

- Bedankt voor uw bereidheid om deel te nemen aan dit interview
- Mezelf kort voorstellen
- Doel van het onderzoek:
Inzicht krijgen in wat voor de directe afnemers/klanten en de werknemers van Stadsdeel Zuidoost belangrijk zou moeten zijn in het werk, en op welke manier leidinggevenden de medewerkers zouden kunnen ondersteunen in het uitdragen van wat volgens medewerkers belangrijk is in het werk dat ze doen.
- Dus het doel van dit interview is:
Inzicht krijgen in wat uw medewerkers en (directe) afnemers/klanten *volgens u* belangrijk vinden. Daarnaast wil ik graag weten hoe u uw medewerkers *volgens u* kunt ondersteunen in het uitdragen van wat zij en klanten/afnemers belangrijk vinden. Er zijn geen foute antwoorden.
- Duur van het interview: 3 kwartier tot een uur
- Uitwerking in een verslag, volledig anoniem en niet te herleiden tot individuele respondenten
- Verslag kan opgestuurd worden
- Bezwaar tegen opnemen van het gesprek?

Achtergrondinformatie leidinggevende

- Wat is uw functie/werkzaamheden?
- Wat is uw vooropleiding/ervaring?
- Hoelang bent u werkzaam bij stadsdeel Zuidoost?
- Waarom bent u werkzaam bij stadsdeel Zuidoost?

Introductie eerste onderwerp

'Dan wil ik nu graag wat meer weten over wat volgens u voor de (directe) afnemers/klanten van uw team belangrijk is in het werk dat gedaan wordt.'

Topic 1: Publieke waarden

1. Wat/wie zijn de belangrijkste afnemers/klanten van uw medewerkers/uw team?
2. Wat vinden zij belangrijk volgens u? Wanneer zijn zij tevreden? Wat zou het werk voor hen moeten opleveren?

Doorvragen:

- Op welke manier komt dat tot uiting?
- Kunt u daar concrete voorbeelden bij geven?
- Wat ging goed/minder goed? Wat hadden uw medewerkers anders kunnen doen?
- Kort samenvatten; klopt dit?

Introductie tweede onderwerp

'Dan wil ik nu graag wat meer weten over wat volgens u voor uw medewerkers persoonlijk belangrijk is in het uitvoeren van hun werk.'

Topic 2: Individuele waarden van de medewerkers

1. Wat vinden uw medewerkers belangrijk in hun werk? Wanneer zijn zij tevreden? Wat zou het werk voor hen moeten opleveren?

Doorvragen:

- Op welke manier komt dat tot uiting?
- Kunt u daar concrete voorbeelden bij geven?
- Wat ging goed/minder goed? Wat hadden uw medewerkers anders kunnen doen?
- Kort samenvatten; klopt dit?

Introductie derde onderwerp

‘Dan wil ik nu graag wat meer weten over de (mogelijke) conflicten tussen wat voor uw medewerkers persoonlijk belangrijk is in hun werk en wat voor (directe) afnemers/klanten van uw team belangrijk is in het werk dat gedaan wordt.’

Topic 3: Conflicterende waarden

1. Conflicteert wat medewerkers persoonlijk belangrijk vinden weleens met wat voor eerder genoemde afnemers/klanten belangrijk is?
2. Waar zou volgens u de meeste nadruk op moeten liggen?

Doorvragen:

- Op welke manier komt dat tot uiting?
- Kunt u daar concrete voorbeelden bij geven?
- Wat ging goed/minder goed? Wat hadden uw medewerkers anders kunnen doen?
- Kort samenvatten; klopt dit?

Introductie vierde onderwerp

‘Dan wil ik nu graag wat meer weten over de (mogelijke) ondersteuning van uw medewerkers in het uitvoeren van het werk.’

Topic 4: Ondersteuning van de leidinggevende

1. Wat zou bij kunnen dragen aan een goede uitoefening van wat voor medewerkers en eerder genoemde afnemers/klanten belangrijk is? Wat hebben medewerkers nodig om hun werk ‘goed’ en met plezier uit te voeren?
2. Met welke middelen zou u uw medewerkers daarin kunnen ondersteunen? Welke vorm van ondersteuning zou u kunnen geven?

Voorbeelden: opleiding & ontwikkeling; doorstroom naar een andere functie; beoordeling; beloning; taakverlichting, taakverandering of loopbaanadvies; vitaliteit; combinatie werk-privé (flexibele werktijden, levensloopverlof, thuiswerken).

3. Wat zou uw rol of begeleiding in die ondersteuning kunnen zijn? Hoe zou u zich in het bieden van deze ondersteuning kunnen of moeten gedragen volgens u?

Voorbeelden: belangstelling tonen; waardering tonen; informeren of alles goed gaat; attenderen op mogelijkheden; helpen.

Doorvragen:

- Op welke manier komt dat tot uiting?
- Wanneer bent u tevreden?
- Kunt u daar concrete voorbeelden bij geven?
- Kort samenvatten; klopt dit?

Vorbereiden van afsluiting

- Samenvatten; klopt dit?
- Zijn er nog andere zaken die volgens u belangrijk zijn om te weten voor dit onderzoek?

Afsluiting

'Ik denk dat ik zo een helder beeld heb van wat volgens u belangrijk is in uw werk en wat u nodig heeft om uw werk goed te doen.'

- Ik wil u nogmaals bedanken voor uw deelname aan het interview
- Wat vond u van dit gesprek?
- Uitleggen wat er nu gaat gebeuren
- Vragen? vanvelzensteef@gmail.com

Bijlage 6

Presentatie die naar respondenten is gestuurd voorafgaande aan de interviews.



Publieke en individuele waarde *door en voor medewerkers*

Onderzoek naar de betekenis van publieke en individuele waarde creatie voor de invulling van peoplemanagement bij de gemeente Amsterdam, Stadsdeel Zuidoost

Steeff van Velzen BA, Universiteit Utrecht
Dr. Eva Knies, Universiteit Utrecht
Drs. Marco Mud, AT Osborne Public

Inhoud (8 sheets)

- Inleiding
 - Aanleiding
 - Onderzoeksconcept
- Onderzoeksvraag
- Deelvragen
- Theoretisch model

Inleiding

- Op een bijeenkomst van publieke interim-managers bij AT Osborne Public werd het volgende geconstateerd:

Er wordt teveel gedacht in S.M.A.R.T. en te weinig in *waarom doen we wat we doen en doen we het op de goede manier*
(Mario Baaiens, 2013)

- Maar wat is het 'waarom' en 'de goede manier' van publieke organisaties eigenlijk?

Inleiding

- *Het is de missie van iedere publieke organisatie om zoveel mogelijk publieke waarde te creëren voor haar (directe) stakeholders. Deze missie vertaalt zich in publieke waarden, die terug te vinden zijn in het bestuursakkoord en in afdelingsplannen.*
- Leidinggevenden kunnen medewerkers ondersteunen in het creëren van de bovengenoemde publieke waarde die in het beleid is geformuleerd, door middel van het toepassen van HR-praktijken. Ik wil daarom onderzoeken welke HR-praktijken zouden kunnen bijdragen aan het creëren van publieke waarde.

Inleiding

- Ik zal me daarbij specifiek richten op de *percepties van medewerkers*, want uit onderzoek blijkt dat deze percepties grote invloed hebben op het gedrag van medewerkers.
- De perceptie van medewerkers is bovendien interessant omdat zij waarschijnlijk nauwer in contact staan met directe stakeholders van het publieke beleid, en verder weg van de bestuursakkoorden en afdelingsplannen, dan bijvoorbeeld de bestuurders.
- Uit onderzoek blijkt dat ook de *rol van de leidinggevende* in het uitvoeren van de HR-praktijken belangrijk is voor het gedrag van medewerkers.

Inleiding

Daarom is het interessant om te onderzoeken wat in de ogen van de medewerkers belangrijke publieke waarden zijn en hoe zij in hun eigen ogen het beste ondersteund zouden kunnen worden in het creëren van deze publieke waarde.

- Echter, het is niet alleen wenselijk om te kijken naar publieke waarden. Ook de *individuele waarden* van medewerkers zijn belangrijk: organisaties horen er ook voor hen te zijn. Bovendien kunnen individuele waarden van medewerkers concurreren met publieke waarden. Leidinggevenden zijn waarschijnlijk niet altijd 'op de hoogte' van deze individuele waarden.

Inleiding

Samenvattend:

○ In het implementeren en voeren van (HR) beleid is het voor publieke leidinggevenden een uitdaging om individuele waarde *voor* medewerkers en publieke waarde *door* medewerkers te creëren.

Het doel van het onderzoek is daarom:

○ Inzicht bieden in publieke en individuele waarden die de organisatie volgens leidinggevenden en medewerkers zou moeten nastreven en de betekenis van deze waarden voor de invulling van HR beleid.

Onderzoeksvraag

○ De onderzoeksvraag luidt als volgt:

Op basis van welke publieke en individuele waarden zouden de afdelingen Beheer en Handhaving van Stadsdeel Zuidoost publieke en individuele waarde kunnen creëren volgens medewerkers en leidinggevenden en wat betekent dit voor de invulling van peoplemanagement?

Deelvragen

o De deelvragen die ook in de interviews naar voren komen, luiden als volgt:

1. Wat zijn belangrijke stakeholders van Beheer of Handhaving volgens medewerkers en leidinggevenden?
2. Wat zijn hun (publieke) waarden volgens medewerkers en leidinggevenden van Beheer of Handhaving?
3. Wat zijn individuele waarden van medewerkers van Beheer of Handhaving?
4. Wat betekenen deze publieke en individuele waarden volgens medewerkers en leidinggevenden van Beheer of Handhaving voor de invulling van HR beleid of HR activiteiten?

Theoretisch model



De publiekprivate Nederlandse gemeente

Steef van Velzen (3046060)
11 maart 2013, Prof. dr. Peter Leisink

Inleiding

Publieke managers zitten ‘Klem’. Klem tussen binnen en buiten, tussen boven en beneden. Van buiten de hoge verwachtingen en de roep om resultaten van hun burgers, ondernemers en belangenorganisaties, van binnen de opdracht om taakstellingen en bezuinigingen te realiseren. Van boven de steeds sneller wisselende strategische ambities van hun bestuurders en van beneden de medewerkers die geen flexibele productiemedewerker, maar een maatschappelijk betrokken ambtenaar willen zijn met ‘zin’ in hun werk (naar; Noordegraaf, et al., 2011).

Niet alleen in Nederland staan publieke managers voor de opgave om te ontsnappen uit ‘De Klem’. Uit een onderzoek van Bao en anderen (2012) onder hooggeplaatste beambten van stedelijke jurisdicties in China bleek dat bijna alle beambten een frustratie deelden over het balanceren van concurrerende waarden die afhankelijk zijn van verschillende prioriteiten, die voortvloeien uit verschillende lagen van de overheid (Bao et al., 2012:2). De frustratie van het niet kunnen ‘balanceren van concurrerende waarden’ lijkt erg op de problemen omtrent ‘De Klem’.

Voor mijn masterthesis Strategisch Human Resource Management aan de Universiteit Utrecht zal ik onderzoek verrichten naar *Value-based management* als mogelijke oplossing voor bovenstaande problemen van ‘De Klem’ of ‘het balanceren van concurrerende waarden’. Echter, voordat er begonnen kan worden aan een onderzoek naar een oplossing op bovenstaande problemen, is het van belang om te bepalen wat er precies verstaan wordt onder ‘publieke organisaties’, omdat wordt aangenomen dat deze problemen zich bij ‘publieke organisaties’ voordoen. Het is bijvoorbeeld maar de vraag of bovenstaande problemen ‘publiek’ van aard zijn. Omdat het onderzoek bij een gemeente uitgevoerd zal worden, luiden de onderzoeksvragen van dit paper als volgt:

1. *Wat is er publiek aan de gemeente?*
2. *In hoeverre is sociale legitimiteit een doelstelling van het HR-beleid van de gemeente en specifiek ten aanzien van het oplossen van de problemen rond ‘De Klem’?*
3. *Wat is mijn oordeel over de publieke dimensie van het oplossen van de problemen rond ‘De Klem’ en van het beleid dat de gemeente zou kunnen voeren?*

Wat is er publiek aan een gemeente?

Voor een betoog over de mate waarin een gemeente ‘publiek’ is, is het noodzakelijk om te definiëren wat precies ‘publiek’ en ‘privaat’ inhoudt of waar het onderscheid tussen de twee definities ligt. Daarnaast is het volgens Rainey (2003) belangrijk om goed doordacht een onderscheid te maken, omdat een gesimplificeerd onderscheid stereotypering kan veroorzaken (Rainey, 2003). Echter, een onderscheid *definiëren* betekent niet dat het onderscheid ook *bestaat* (Rainey, 2003:72). Bovendien; als het onderscheid *bestaat*, dan betekent niet dat ze er *moet zijn* (Noordegraaf & Teeuw, 2003:4).

Op theoretisch gebied en op empirisch gebied bestaan argumenten tegen het onderscheid publiek-privaat. In beide gevallen lijkt het er bijvoorbeeld op dat leiderschapspraktijken een veel grotere

invloed hebben op de effectiviteit van de organisatie (Rainey, 2003:57-59) en de ‘contingency theorie’ onderkent bijvoorbeeld wel variaties tussen organisaties, maar niet op het gebied van publiek-privaat (Rainey, 2003). Complexe interrelaties maken het bovendien lastig om te definiëren waar publiek eindigt en privaat begint (Rainey, 2003:60).

Als er een scheiding plaats zou moeten vinden, zou dat dan moeten op basis van op basis van eigenaarschap en ‘funding’ (Rainey, 2003:66)? Dat onderscheid is lastig, want private organisaties kunnen ook publieke taken uitvoeren, en andersom. Alle organisaties, dus ook private, hebben een mate van ‘publicness’ en bepaalde mate van economische autoriteit en publieke autoriteit (Rainey, 2003:69). Helaas komt ook dit onderscheid niet ten goede aan de volledige complexiteit (Rainey, 2003:69).

Het onderscheid tussen publiek en privaat wordt vaak duidelijk wanneer private organisatieprocessen worden toegepast binnen publieke organisaties. In de laatste dertig jaar is geprobeerd om door middel van de toepassing van ‘New Public Management’ (NPM) technieken te zorgen dat publieke dienstverlening meer efficiënt, effectief en responsief plaatsvindt. Deze technieken zijn ontleent aan de private sector en hebben een sterke focus op competitie, klanttevredenheid en performance management. Wetenschappers zijn het erover eens dat de toepassing van de technieken hebben gezorgd voor een meer proactieve en probleemoplossende houding van publieke managers, een betere systeemintegratie en beter omvattende metingen van performance (Bao et al., 2012:3). Echter, problemen ontstaan bij het toepassen van NPM technieken:

- Er bestaat geen gemeenschappelijke noemer zoals ‘winst’ of ‘marktaandeel’ bij overheidsorganisaties die kan dienen als een vergelijkende factor tussen een breed scala van publieke programma’s en criteria die nodig zijn om vertrouwen en legitimiteit op te bouwen bij burgers in hun politieke instituties;
- Over de hele wereld past de publieke sector in toenemende mate gefragmenteerde structuren van autoriteit toe, waardoor de mogelijkheid en zelfs het verlangen om in een rechte lijn van doelen en missies naar instrumenteel gelinkte performance metingen te bewegen wordt belemmerd (Bao et al., 2012:4);
- NPM probeert met administratieve benaderingen problemen op te lossen die in essentie politiek van aard zijn (Kettl, 2000; Laren, 2008 in: Bao et al., 2012:4)

Er zijn nog veel meer problemen met de toepassing van NPM op publieke organisaties te noemen, voornamelijk omdat de NPM gedachte ‘in aard’ verschilt met de publieke gedachte (Diefenbach, 2009). Het probleem met NPM is dat het berust op het feit dat publieke en private organisaties voldoende gelijk zijn om er gelijke technieken op toe te passen (Rainey, 2003:60). Het houdt dus geen rekening met specifieke logica van beleid en management in publieke organisaties wanneer men zoekt naar manieren om het ‘beter’ of ‘anders’ te doen (Noordegraaf & Teeuw, 2003).

Een verschil in definitie tussen publiek en privaat zou dus gezocht kunnen worden in het verschil ‘in aard’ tussen NPM en de publieke gedachte. Verschillende wetenschappers waaronder Bach & Bordogna (2011) suggereren dat dit verschil gevonden kan worden in het verschil tussen ‘concurrerende waarden’ en dat de problemen rondom NPM mogelijk opgelost kunnen worden door het duurzaam balanceren van deze waarden (Bao et al., 2012):

‘The idea of a global evolution towards the NPM model, modified by the terminology of leaders and laggards, or the emergence of a few variants underpinned by the same core agenda is unconvincing. Our findings testify to the complexities in achieving a sustainable balance between centralization and decentralization, differentiation and coordination, equity and flexibility, autonomy and political control’

(Christensen and Lægveid 2006: 360–61 in: Bach & Bordogna, 2011).

Publieke en private waarden

Een onderscheid tussen publieke en private organisaties zou dus wellicht gemaakt kunnen worden op basis van de waarden die een organisatie uitdraagt. Het is echter erg lastig om deze waarden te bepalen voor een organisatie. Een gemeente balanceert, als het ‘goed’ is, bepaalde maatschappelijke (concurrerende) waarden omdat we dat met elkaar hebben afgesproken in Nederland.

In feite bepaalt het voortdurende publieke debat in Nederland dus de mate waarin een organisatie publiek zou moeten zijn omdat daarin wordt bepaald wat ‘publieke waarden’ zijn (naar: Leisink, 2005). Om te bepalen hoe ‘publiek’ een gemeente is zou gekeken kunnen worden naar de mate waarin de gemeente *beoogt* om publieke waarden uit te dragen of naar de waarden die een gemeente volgens de wet en/of volgens uitkomsten van het publieke debat *zou moeten* uitdragen. Met andere woorden gaat het hier om waarden die een organisatie idealiter uitdraagt: ‘*Soll*’.

Een categorisatie van publieke waarden is daarvoor van belang. Deze bepaling zou plaats kunnen vinden op basis van de vier dimensies waarmee Gawthrop (1984 in; Noordegraaf en Teeuw 2003:6) publieke identiteit van private identiteit onderscheidt:

	Publieke waarden	Private waarden
Doelgerichtheid	Teleologisch	Ateleologisch
Oorzakelijkheid	Holistisch	Atomistisch
Tijd	Dynamisch	Statisch
Orde	Horizontaal	Verticaal

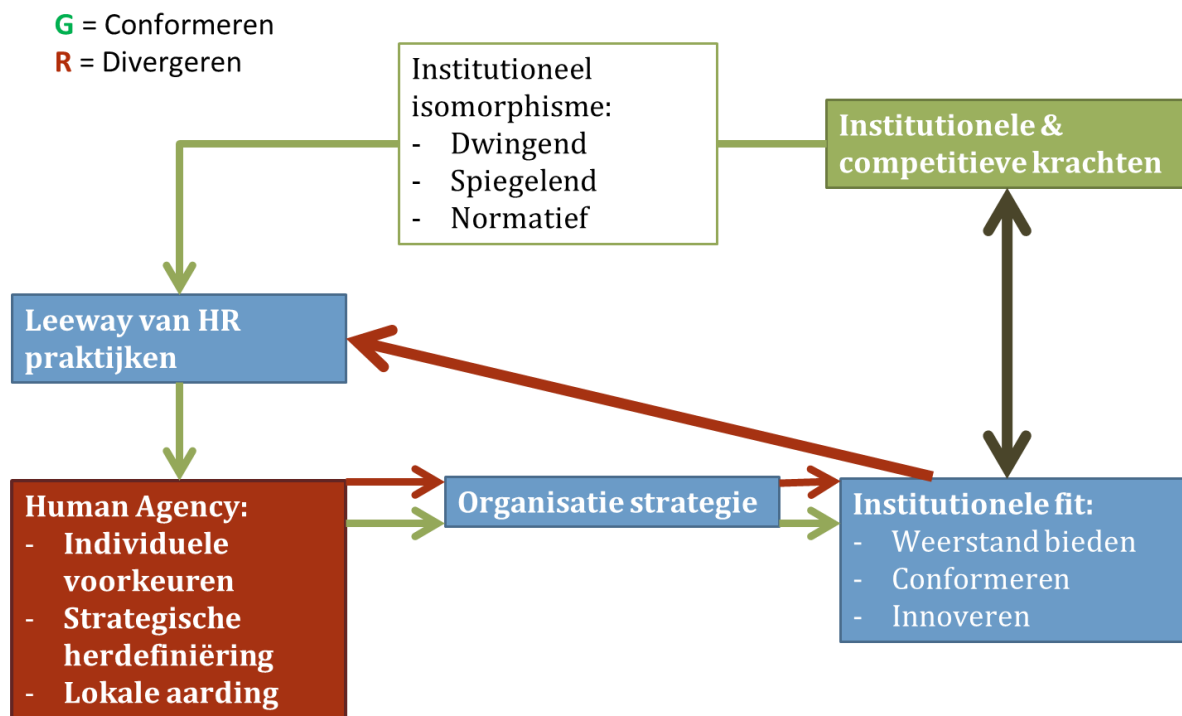
Schema 1. Dimensies van publieke en private waarden (naar: Gawthrop, 1984 in; Noordegraaf & Teeuw, 2003:6).

Het balanceren van waarden

Op basis van schema 1 en de uitkomsten van het publieke debat zou dus bepaald kunnen worden of een organisatie in meer of mindere mate publiek hoort te zijn. Er kan echter ook gekeken worden naar de mate waarin een gemeente publieke waarden daadwerkelijk *uitdraagt* of de manier waarop een gemeente bovenstaande concurrerende waarden *balanceert*, dit kan namelijk verschillen met de mate waarin een gemeente dit beoogt of zou moeten doen, al dan niet volgens de wet. Het gaat hier om de situatie in de praktijk: ‘*Ist*’. Het proces waardoor een verschil kan ontstaan tussen *Ist* en *Soll* als het gaat om het balanceren van waarden zou beschreven kunnen worden door middel van de institutionele theorie.

Het proces van balanceren wordt dan ‘institutionalisatie’ genoemd, waarbij een institutionele fit de (mate van) alignment tussen managementprocessen in een organisatie en de institutionele omgeving is, waarin publieke waarden centraal staan. Een competitieve fit is een fit tussen managementprocessen en de competitieve omgeving, waarin private waarden centraal staan. De mate van fit wordt dus bepaald door de manier waarop waarden binnen de organisatie worden gebalanceerd (naar: Boon et al., 2009).

Zoals te zien in Figuur 1, speelt de Human Agency een grote rol in het balanceren van waarden binnen een organisatie (Van Gestel & Nyberg, 2009). In feite bepaalt de Human Agency dus samen met het publieke debat of een organisatie in meer of mindere mate gezien kan worden als ‘publiek’ of ‘privaat’.



Figuur 1. *Institutionele en competitieve fit van organisaties en de rol van Human Agency.*

De mate waarin er een discrepantie kan bestaan tussen waarden die een organisatie ‘zegt’ uit te willen dragen (*Soll*) en de daadwerkelijke waarden die voortvloeien uit de HR en organisatiestrategie (*Ist*) wordt door Collier en Esteban (2007:22) *medewerkersresponsiviteit* genoemd. Motivatie en commitment van medewerkers zijn twee sleutelementen in medewerkersresponsiviteit. Motivatie is de kracht achter handelingen en commitment is de volharding van deze kracht. Het klimaat en de cultuur in een organisatie kunnen bepalend zijn voor motivatie en commitment van medewerkers in het balanceren van bepaalde waarden (Collier & Esteban, 2007).

Een gunstige cultuur waarbinnen medewerkers waarschijnlijk een hoge responsiviteit hebben binnen een organisatie is volgens Collier en Esteban een ‘ethische cultuur’ (2007:25). Het bestaan van een ethische cultuur is afhankelijk van de manier waarop ethische waarden een rol spelen in een organisatie, daarbij zijn volgens Collier en Esteban ‘waarden-programma’s’ heel belangrijk.

Verantwoording

Een publieke organisatie is geen autonome partij en dient, zoals een overheidsorganisatie, responsief te zijn voor maatschappelijke waarden (naar: Leisink, 2005:4). De mate waarin dat gebeurt, wordt bepaald door de uitkomst van het publieke debat en door processen van institutionalizatie en medewerkersresponsiviteit. Moore (1995:4 in; Rainey, 2003:63) suggereert:

‘publieke managers streven naar publieke waarde in de vorm van diensten aan specifieke cliënten waarvan de opbrengsten hoger zijn dan de kosten terwijl zij ondertussen de burgers en hun vertegenwoordigers verzekeren dat er iets van waarde is gecreëerd.’ (Moore, 1995:4 in; Rainey, 2003:63)

Het gaat bij publieke organisaties dus niet alleen om waarden en het balanceren daarvan, maar ook om de mate waarin daar verantwoording over wordt afgelegd of afgelegd zou moeten worden, richting de

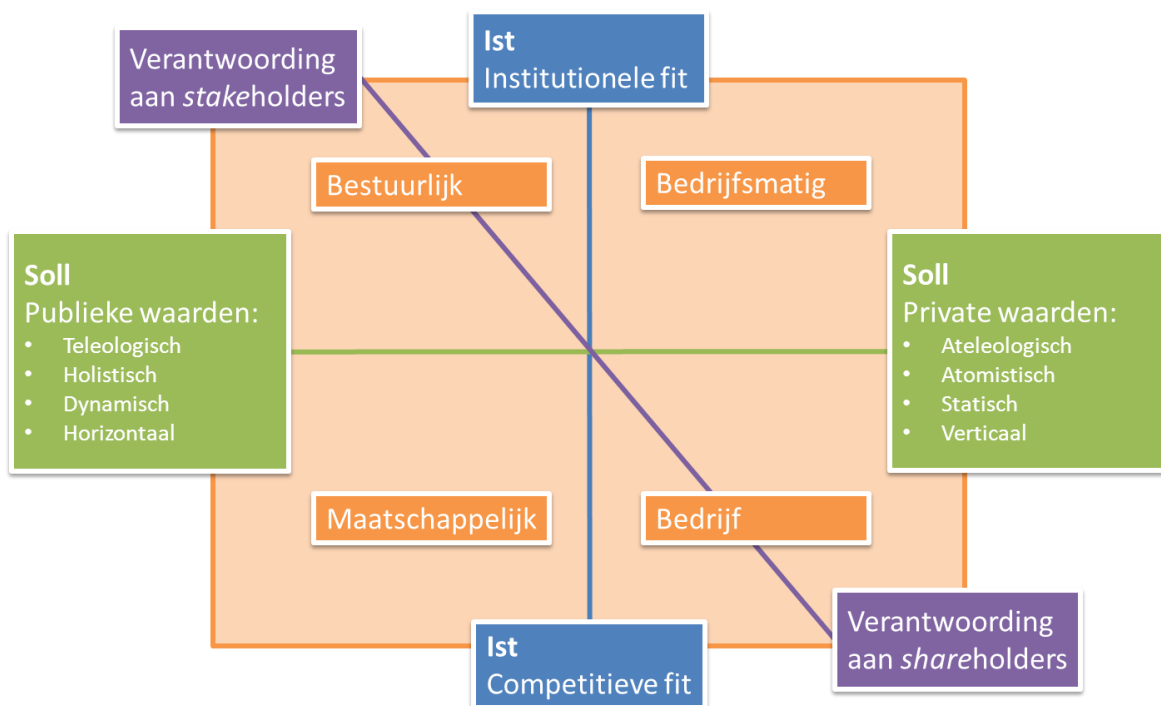
burgers of de *stakeholders*. Private organisaties leggen natuurlijk ook verantwoording af, maar dan voornamelijk richting de *shareholders* (Leisink, 2005).

De bestuurlijke gemeente

Er kan geconcludeerd worden dat een onderscheid tussen publiek en privaat gemaakt kan worden op basis van:

1. De waarden een organisatie *beoogt* uit te dragen of *zou moeten* uitdragen: *Soll*.
2. De manier waarop de organisatie concurrerende waarden balanceert (fit): *Ist*.
3. De mate waarin een organisatie verantwoording aflegt of af moet leggen aan stakeholders of shareholders.

Op basis van bovenstaande drie factoren en op basis van de vier organisatorische posities genoemd in Noordegraaf & Teeuw (2003:9) is het volgende heuristische raster samengesteld, op basis waarvan bepaald kan worden in welke mate een gemeente publiek is:



Figuur 2. Vier organisatorische posities.

Omdat er voor het onderzoek nog geen keuze is gemaakt voor een bepaalde gemeente, kan er enkel op ideologische basis door middel van figuur 1 gesteld worden dat een gemeente idealiter een *publieke, bestuurlijke* organisatie is.

Sociale legitimiteit en de gemeente

Sociale legitimiteit verwijst naar de relatie tussen organisatie en maatschappij en een organisatie gaat legitiem te werk als dat in de ogen van de voornaamste stakeholders legitiem is (Boxall & Purcell, 2011:19). Sociale legitimiteit staat voor een gemeente dus ongeveer gelijk aan het bestaansrecht van de organisatie, aangezien de gemeente een publieke, bestuurlijke organisatie is. Idealiter zou een gemeente in alle opzichten dus sociaal legitiem moeten handelen.

Het vinden van een oplossing van problemen rondom 'De Klem' en het zoeken naar een manier om concurrerende waarden te balanceren, zou dus gericht moeten zijn op de legitimiteit van de organisatie

(de institutionele krachten) en het voortbestaan van de organisatie (de competitieve krachten) en zou hier dan ook aan bij moeten dragen.

Een mogelijk instrument om te toetsen of een gemeente legitiem te werk gaat wordt gegeven door Bozeman (2002a in; Rainey, 2003:63). Hij stelt een 'publieke waarde fout' voor als onderdeel van het concept 'marktfout': het falen van publieke en private actoren in het vervullen van publieke kernwaarden.

Mijn eigen oordeel

Het probleem van de balancerende waarden is volgens Bao en anderen (2012) een internationaal probleem. In het vinden van een oplossing op de problemen rond 'De Klem' zou ik afgaan op een advies van de Raad van het openbaar bestuur (2012) die voorstelt dat publieke organisaties de verantwoordelijkheid meer overdragen aan burgers en private partijen, omdat publieke organisaties het anders niet kunnen bolwerken in deze tijden van crisis. Het uitdragen van publieke waarden gaat dan een grotere rol spelen, want ambtenaren zullen meer procesbegeleiders worden (Rob, 2012: 10) en als in die processen geen publieke waarden uitgedragen worden komt de legitimiteit van gemeenten in gevaar.

Ik kom nu terug op het eerder genoemde punt: een onderscheid tussen publiek en privaat *definiëren* betekent niet dat het onderscheid ook *bestaat* (Rainey, 2003:72) en als het onderscheid *bestaat*, dan betekent niet dat ze er *moet zijn* (Noordegraaf & Teeuw, 2003:4). Zoals eerder vermeld: NPM instrumenten zijn wel degelijk bruikbaar gebleken (Bao et al., 2012) dus ik vermoed dat er een soort 'best practice' bestaat zoals *Value-based management* waarmee concurrerende waarden kunnen worden gebalanceerd ten gunste van legitimiteit en het voortbestaan van de gemeentelijke organisatie.

Noordegraaf & Teeuw (2003) betogen dat publiek en privaat gescheiden kan worden op basis van identiteit. Ik vermoed dat identiteit, en dus de waarde die daarmee samen gaat, ook kan verbinden. Ik geloof dat er op elk niveau van de organisatie waarden bestaan met een bepaald abstractieniveau die kunnen verdelen of kunnen verbinden en dat de waarden die kunnen verbinden als een soort aorta van centraal naar lokaal 'lopen'. De centrale waarden zullen altijd abstracter gedefinieerd moeten worden omdat deze meer holistisch moeten zijn, zodat zoveel mogelijk stakeholders zich kunnen vinden in deze waarden en er dus naar kunnen handelen.

Een balans vinden, betekent dan het vinden van de verbindende '*core political values*' (Bao et al., 2012) die vervolgens uitgedragen zouden moeten worden in managementprocessen bij de gemeente, op een manier dat het de Human Agency committeert en motiveert om deze waarden uit te dragen. Omdat gemeenten volgens de Rob (2012) moeten 'Loslaten in vertrouwen', is het niet alleen belangrijk om de medewerkersresponsiviteit zo groot mogelijk te houden, maar ook de 'stakeholdersresponsiviteit', aangezien deze een steeds grotere rol zouden moeten gaan spelen in het uitdragen van publieke waarden.

Referenties

- Boon, C., Paauwe, J., Boselie, P. & Den Hartog, D. (2009). Institutional pressures and HRM: developing institutional fit, *Personnel Review*, 38(5): 492-508.
- Boxall, P. & Purcell, J. (2011). *Strategy and Human Resource Management*. Palgrave Macmillan: Hampshire.
- Collier, J. & Esteban, R. (2007). Corporate social responsibility and employee commitment, *Business ethics: a European review*, 16(1): 19-34.
- Diefenbach, T. (2009). New Public Management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment'. *Public administration*, 87(4): 892-909.
- Van Gestel, N. & Nyberg, D. (2009). Translating national policy changes into local HRM practices, *Personnel Review*, 38(5): 544-559.
- Leisink, P. (2005). *Organisaties en het maatschappelijk belang van personeelsbeleid*, oratie.
- Noordegraaf, M., Geuijen, K. & Meijer, A. (2011). *Handboek Publiek management*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Noordegraaf, M. & Teeuw, M. (2003). Publieke identiteit: eigentijds organiseren in de publieke sector. *Bestuurskunde*, 12(1): 2-13.
- Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen: naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Geraadpleegd via: <http://www.rob-rfv.nl/> (11 – 03 – 2013)
- Rainey, H. (2003). What makes public organizations distinctive, pp. 55-78 uit *Understanding and managing public organizations*. San Francisco: Jossey-Bass