



Dienstverlening in Westland

De situatie in complexe situaties

**Bestuurlijke Rapportage van de rekenkamercommissie
van de gemeente Westland**

Mei 2020

Inhoudsopgave

1.	Bestuurlijke rapportage	1
1.1	Context van het onderzoek	1
1.2	Ervaringen buiten Westland	4
1.3	Conclusies en Aanbevelingen	5

1. Bestuurlijke rapportage

1.1 Context van het onderzoek

De rekenkamercommissie van het Westland heeft het initiatief genomen om te onderzoeken hoe het is gesteld met de kwaliteit van de meer complexe vormen van dienstverlening in deze gemeente. In een apart verschenen feitenrapportage zijn de achtergronden bij dit onderzoek, de werkwijze en de bevindingen opgenomen. Elk hoofdstuk in deze feitenrapportage is afgesloten met de beantwoording van voor dat hoofdstuk relevante onderzoeksvragen. Resumerend zijn dit de volgende±

Beantwoording onderzoeksvragen

1. *Hoe ervaren inwoners en ondernemers met complexe vragen de gemeentelijke dienstverlening? Is verschil waarneembaar tussen de diverse taakvelden en wat kan men van elkaar leren?*

Antw. Over het algemeen zijn inwoners en ondernemers met complexe vragen positief over de dienstverlening door de gemeente Westland. Verschillen tussen diverse taakvelden zijn niet gebleken. Wat leerervaringen betreft, vragen inwoners en ondernemers om meer transparantie vanaf het moment dat een aanvraag is ingediend tot het geven van uitsluitel over de volledigheid voor een eindbeoordeling voor een beschikking.

2. *In hoeverre sluit dit aan bij hun wensen en behoeften (o.a. opvattingen over ontwikkelingen als digitalisering, aandacht voor maatwerk)?*

Antw. Aanvragers van een omgevingsvergunning of organisatoren van een evenement zijn tevreden over het geboden maatwerk, zoals onder meer naar voren komt in de mogelijkheden voor direct contact met een medewerker van de gemeente. De geboden informatie op de website wordt als voldoende ervaren en de vele mogelijkheden voor een digitale procedure worden gewaardeerd. Inwoners die behoefte aan complexe vormen van zorg en ondersteuning in het sociaal domein zijn wezenlijk minder (digitaal) vaardig. Zij zijn onbekend met de mogelijkheden aan ondersteuning die de gemeente (c.q. het SKT) kan bieden. De voor hun relevante informatie kunnen zij meestal niet op eigen kracht vinden.

3. *Welke ambities en beleid bestaan binnen de gemeente ten aanzien van dienstverlening bij complexe situaties en hoe werkt dit uit in de praktijk?*

Antw. De meest actuele visie op de dienstverlening van de gemeente Westland dateert uit 2009. Deze visie doet nog zeer beperkt dienst als uitgangspunt voor het dagelijkse beleid. Concrete ambities zijn al met al niet aangetroffen. In de praktijk is er sprake van beleid dat door de medewerkers zelf, natuurlijk in wisselwerking met hun leidinggevenden wordt ingevuld. Bij gebrek aan duidelijke sturing ontstaat er enerzijds ruimte voor maatwerk, maar tegelijkertijd ook voor sturing op incidenten. Dat biedt bestuurders en raadsleden de mogelijkheid om aandacht te vragen en te krijgen voor specifieke casuïstieken.

4. *Hoe verhoudt de kwaliteit van dienstverlening zich ten opzichte van andere vergelijkbare gemeenten (benchmark en best practices)?*

Antw. Bij gebrek aan concrete, actuele en betrouwbare prestatiegegevens kunnen hierover geen uitspraken worden gedaan. In de afgelopen jaren werd er binnen de gemeente niet de ruimte ervaren, zowel vanwege geconstateerde personeelstekorten als verouderde infrastructuur,

om 'best practices' te initiëren.

5. *Wat wordt er aan financiële middelen ingezet voor de uitvoering van de gemeentelijke dienstverlening (begroting & uitputting)? Zijn er voldoende middelen voor de dienstverlening in complexe situaties? Is er ruimte voor een betere kosteneffectiviteit?*

Antw. Het is op basis van de gemeentelijke begroting niet mogelijk om de inzet van financiële middelen voor de uitvoering van de gemeentelijke dienstverlening te bepalen. Daarmee is het ook niet mogelijk om aan te geven of de beschikbare middelen optimaal en volledig worden benut. Uitspraken over kosteneffectiviteit zijn evenmin mogelijk. Wel is gebleken dat in de afgelopen jaren er onvoldoende middelen en formatie beschikbaar waren om een gewenst niveau van dienstverlening te garanderen. Er zijn extra middelen beschikbaar gesteld, om de dienstverlening op een aanvaardbaar niveau te brengen.

Voor een nadere beoordeling van deze bevindingen is het ten behoeve van dit onderzoek opgestelde normenkader van belang. In relatie met de gerapporteerde bevindingen, geeft dit het volgende resultaat:

Aspecten m.b.t. dienstverlening	Norm	Beoordeling
Klantervaringen	Wanneer inwoners en ondernemers overwegend positieve ervaringen hebben met dienstverlening van de gemeente Westland, voldoet de gemeente aan de norm.	Positief
Inrichting gemeentelijk proces	De gemeente voldoet geheel of overwegend aan de norm voor dit onderdeel als meer dan één van de volgende elementen aanwezig zijn. <ul style="list-style-type: none">• De gemeente voldoet aan landelijke wetten en regels, bereikt lokale servicenormen, heeft processen (methodisch) beschreven.• Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn belegd en besluiten (beschikkingen) zijn gedocumenteerd.• Er is een heldere relatie beschreven tussen de Informatie- en Communicatietechnologie (ICT) van de gemeente en de wijze waarop deze bijdraagt aan het realiseren van maatschappelijke effecten van dienstverlening.• Er is periodieke managementinformatie beschikbaar voor het sturen op dienstverlening op ambtelijk, college en raadsniveau.	Deels Negatief Negatief Negatief
Rol van de raad	Wanneer de raad een weloverwogen en onderbouwde keuze heeft gemaakt voor een actieve of juist minder actieve (sturende, kaderstellende of controlerende) rol, voldoet de raad aan de norm.	Negatief

De vermelde oordelen laten zich als volgt verantwoorden:

- Zowel de in het kader van dit rekenkameronderzoek uitgevoerde klantreizen als (incidenteel beschikbare) KTO's leiden overwegend tot het inzicht dat inwoners van Westland tevreden zijn over de ervaren dienstverlening, ook in complexe situaties.
- Wat het gemeentelijk proces betreft, is gebleken dat taken en verantwoordelijkheden en onderliggende processen niet expliciet zijn beschreven. Ook ontbreken lokale servicenomen, evenals beschikbare, periodieke managementinformatie. Er is geen heldere relatie beschreven tussen de ICT van de gemeente en de wijze waarop deze bijdraagt aan de kwaliteit van dienstverlening. Tegelijkertijd is gebleken dat de gemeente wat de kwaliteit van de dienstverlening betreft voldoet aan landelijke wetten en regels. Er zijn wat dit betreft geen tegenstrijdigheden aangetroffen.

- Door de gemeenteraad is geen onderbouwde keuze gemaakt over de gewenste ambities en inrichting van het dienstverleningsbeleid van de gemeente. De sturende en controlerende rol van de raad is niet expliciet gemaakt.

In essentie laat deze beoordeling zich samenvatten in de constatering dat de gemeente Westland een alleszins acceptabel niveau van dienstverlening, ook in complexe situaties, weet te realiseren, ondanks het feit dat het onderliggende beleid en de ondersteuning niet structureel geborgd zijn in nota's, beleidsplannen en vastgelegde procedures.

Deze beoordeling kent daarmee allereerst een positief aspect, namelijk de constatering dat het niveau van dienstverlening tenminste voldoende is. Maar de formulering geeft ook aanleiding tot zorg. Dat betreft met name de borging van het beleid.

De positieve en de minder positieve constatering kunnen als volgt worden gespecificeerd.

- Als het gaat om de tevredenheid over de geboden dienstverlening worden in het bijzonder zaken als het vooroverleg, beschikbaarheid van een contactpersoon en na-overleg genoemd.
- Het gegeven dat veel aanvragen, ook voor complexe vormen van dienstverlening in Westland volledig digitaal kunnen worden ingediend, draagt eveneens bij aan de positieve beoordeling. De benodigde informatie wordt als goed vindbaar getypeerd en de website als logisch ingericht.
- De visie op dienstverlening is verouderd, verwaterd en bij vele medewerkers onbekend. Medewerkers van de gemeente hanteren eigen kwaliteitscriteria, die overigens in de praktijk veelal overeenkomen met de visie. Desalniettemin biedt de visie geen houvast voor het dagelijks functioneren van de medewerkers. Ook een doorwerking van de visie in het beleid en de werkprocessen ontbreekt
- Er zijn geen afspraken omtrent een gewenst dienstverleningsniveau gemaakt. Prestaties worden daarom ook niet gemeten, waardoor sturingsinformatie ontbreekt.
- Van een structurele cirkel van leren en verbeteren (een zogenaamde PDCA-cyclus, waarbij de letters staan voor Plan, Do, Check, Act) met betrekking tot dienstverlening is geen sprake.
- De digitale systemen ter ondersteuning van de dienstverlening (complex en alledaags) bieden geen optimale ondersteuning aan de werkprocessen.
- Er is lange tijd gemeentebreed sprake geweest van een structureel capaciteitstekort. Dat had ook consequenties voor de kwaliteit van de dienstverlening. Er wordt momenteel geïnvesteerd, zowel in mensen als middelen. De effecten daarvan worden niet structureel gemonitord en zijn daarbij niet inzichtelijk gemaakt.
- De raad wordt weliswaar in het algemeen alleen in de jaarrekening over de ontwikkelingen in de dienstverlening geïnformeerd. Gezien het feit dat specifieke informatie niet tot nauwelijks beschikbaar, beperkt de verstrekte informatie zich tot zeer algemene hoofdlijnen.
- De raad zelf houdt zich niet actief bezig met het formuleren van kaders voor de gewenste dienstverlening.

1.2 Ervaringen buiten Westland

In de vierde onderzoeksvraag wordt verwezen naar 'best practices' uit andere gemeenten. Het belang om daar kennis van te nemen is dat daarvan geleerd kan worden. De rekenkamercommissie heeft zelf in een klein aantal gemeenten 'best practices' geïnterviewd. Dit zijn de volgende:

Gewenst gedrag borgen (Zoetermeer)¹

In de gemeente Zoetermeer maken medewerkers en management aan de hand van casuïstiek aan elkaar duidelijk welke verwachtingen ze over de dienstverlening hebben en welk gedrag zij willen tonen. Succesvolle pilots en best practices worden in kaart gebracht. De 'eigenaren' daarvan krijgen een rol in de communicatie daarover. Door ketensessies te houden wordt met meerdere afdelingen gezamenlijk de gewenste kwaliteit van dienstverlening vastgesteld. Vervolgens wordt nagedacht hoe deze 'dienstverleningsnormen' (bijvoorbeeld vraaggericht handelen en het verminderen van de regeldruk) kunnen worden vertaald in concrete werkprocessen. Door medewerkers concreet in dit proces te betrekken, voelen zij zich meer eigenaar van de inhoud en ontstaat een sfeer waarbij management en medewerkers elkaar kunnen aanspreken op gedeelde normen.

Adopteer een casus (Barneveld)²

Bij de gemeente Barneveld is ervaren dat er onvoldoende integraal werd gewerkt. Verschillende afdelingen werkten afzonderlijk van elkaar. Dientengevolge ontstonden er parallelle deelprocessen die niet in het voordeel uitpakten van de burger of ondernemer. Vaak wisten medewerkers wel van elkaar waar ze mee bezig waren, maar van een aanspreekcultuur om afstemming te regelen of regievoering in te richten, was geen sprake. De gemeente beseftte dat het belangrijk voor een hoogwaardige dienstverlening is dat medewerkers elkaar opzoeken om ervaringen en werkwijzen uit te wisselen. Als vehikel om dit te bereiken, maakt Barneveld nu gebruik van casusadoptie. Bij casusadoptie gaat het om het gezamenlijk door afdelingen oppakken van een concreet probleem van een burger of ondernemer. Hiermee probeert de gemeente werkwijzen inzichtelijk te krijgen en daarmee een toekomstige rol- en verantwoordelijkheidsverdeling te versterken. Dit is erop gericht dat er meer betrokkenheid en begrip ontstaat bij de belevingswereld van burgers en ondernemers.

Werk vanuit een heldere visie (Fryske Marren)³

Gemeenten die succesvol zijn in hun online dienstverlening opereren vanuit een heldere visie waarin één of meerdere concrete ambities worden genoemd. Die ambitie is de stip aan de horizon voor de komende jaren. Bij gemeente De Fryske Marren stond de ontwikkeling van de online dienstverlening sinds de fusie in 2014 stil. Een groep collega's, inclusief het afdelingshoofd dienstverlening, heeft dit energiek opgepakt. Met deze groep is allereerst een visie ontwikkeld met een concrete ambitie, met de titel 'gewaagd doel'. Eén van de pijlers van de strategie om het 'gewaagde doel' te bereiken is het investeren in kennis, ontwikkeling en techniek. Het plan is door het MT goedgekeurd, er is via de raad budget verkregen en de visie inclusief het plan is in een later stadium door het bestuur opgenomen in het collegeprogramma. Op deze wijze heeft gemeente De Fryske Marren structureel kunnen investeren in bezetting voor het realiseren van mooie online dienstverlening.

Dienstverlening is van de hele organisatie (Haarlemmermeer)⁴

Begin 2018 is gemeente Haarlemmermeer intern het Platform Dienstverlening opgestart. Voorzitter is de directeur Dienstverlening. Daarnaast zitten er ongeveer tien inhoudelijke clustermanagers in; van

¹ Rapport Minder regels, meer service (2010)

² Rapport Minder regels, meer service (2010)

³ Wegwijs in online dienstverlening (2018)

⁴ Wegwijs in online dienstverlening (2018)

Communicatie, Publiekzaken, Gebiedsgericht werken, Beheer en onderhoud, Sociale dienstverlening en Veiligheid en als agendaleden de programma managers Digitale Dienstverlening en Omgevingswet met als kerngedachte dat dienstverlening van iedereen is. In dit platform wordt op strategisch niveau het product Dienstverlening bepaald en hoe dat vorm moet krijgen. Een prikkelende uitdaging, omdat je ook te maken hebt met belangen als budgetten, capaciteit en prioriteiten. De governance zorgt voor transparantie, de juiste keuzes en de juiste mensen op het juiste moment.

Wat de gemeente Westland hiervan kan opsteken:

Uit de bovengenoemde best practices is een aantal beleidslijnen te destilleren die óók voor de gemeente Westland van toegevoegde waarde zouden kunnen zijn in het geboden dienstverleningsniveau. We onderscheiden er drie:

- ▶ Spreek een gedragen visie af. Binnen de gemeente Westland hebben medewerkers en leidinggevendenden voor zichzelf bedacht vanuit welke richtlijnen en uitgangspunten ze dienstverlening verrichten, maar van een breed-gedragen visie is geen sprake. Zoals uit bovenstaande voorbeelden blijkt, kan een dergelijk visiedocument echter wel bijdragen aan de kwaliteit van de gehele dienstverlening, omdat hiermee het onderlinge gesprek tussen medewerkers wordt gestimuleerd en er vanuit een gezamenlijke doelstelling kan worden gewerkt Pak de dienstverlening integraal aan. Dienstverlening is geen verkokerd proces; het moet worden beschouwd als gezamenlijk product van de gehele gemeente. Of het nu om burgerzaken, schuldhulpverlening of een omgevingsvergunning gaat, deze zaken betreffen alle dienstverlening. Op dit moment werken afdelingen binnen Westland redelijk geïsoleerd en niet gestructureerd aan de hand van omliggende werkomschrijvingen. Er zijn momenten van reflectie of intervisie aan de orde geweest, maar dit vindt alleen op ad hoc basis plaats. Door afdelingsoverstijgend te praten over casusistieken kunnen medewerkers zich op persoonlijk vlak ontwikkelen door van elkaar te leren en zodoende de kwaliteit van de dienstverlening verhogen. In Westland wordt dit ook steeds breder onderkend en werken de directeuren van de verschillende clusters samen bij het opstellen van een nieuw visiedocument.
- ▶ Maak medewerkers meer eigenaar van het proces.

1.3 Conclusies en Aanbevelingen

Uit de in het rapport opgenomen 'best practices' in andere gemeenten blijkt dat in deze gemeenten in samenhang en organisatiebreed is nagedacht over visie, ambities, doelstellingen en de daarvoor benodigde mensen en middelen. In dat verband is ook aandacht besteed aan de gewenste organisatiecultuur. Hiervan is al langere tijd in Westland geen sprake. Er bestaan in de gemeente Westland voornemens voor het opstellen van een nieuwe visie. In dat verband zijn verschillende aspecten van zo'n organisatiebrede aanpak wel genoemd. Onduidelijk of deze in samenhang wordt opgepakt. Deze samenhang betreft het formuleren van een breed gedragen visie, het uitwerken van deze visie in concrete doelstellingen op basis waarvan monitoring en controle kan plaatsvinden.

Al deze inzichten, bevindingen en conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen aan de raad

- *Werk samen aan een visie*
Draag het college van B&W op om een actuele en samenhangende visie op dienstverlening te ontwikkelen en uit te werken.

- *Investeer*
Maak investeringen in mensen en middelen mogelijk, zoals die onderbouwd zullen worden in de e visie – en de uitwerking daarvan - op de gemeentelijke dienstverlening.
- *Bevorder de informatievoorziening*
Verzoek het college van B&W om de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de gerealiseerde dienstverlening te versterken, zowel wat de frequentie van de te verstrekken informatie betreft als het meer specifieke en gerichte karakter van de informatie.

Aanbevelingen aan het college van B&W:

- *Behoud het goede;*
Behoud en versterk die aspecten uit de dienstverlening die door de aanvragers van complexe dienstverlening als positief worden gewaardeerd. Dat betreft met name de mogelijkheid van vooroverleg, de beschikbaarheid van een contactpersoon en het na-overleg. Het betreft eveneens de wijze van inrichting en ter beschikking stellen van digitale mogelijkheden en informatie.
- *Communiceer beter*
Informeel aanvragers meer actief gedurende de aanvraag over de voortgang of status. Dit voorkomt onduidelijkheid en nervositeit.
- *Evalueer*
Investeer in het organiseren van een na-overleg of evaluatie bij vergunningaanvragen die jaarlijks terugkeren. Dit kan voor zowel de gemeente als de aanvrager een efficiëntieslag opleveren
- *Leg kaders vast;*
Formaliseer de huidige processen en doelstellingen. Maak helder waar verantwoordelijkheden liggen en wat van individuele medewerkers wordt verwacht. Biedt heldere en werkbare kaders om dienstverlening binnen te verrichten. Verhelder de status van verwaterde begrippen als accounthouders, vooroverleg, initiatieventafel.
- *Werk aan verbetercyclus*
Onderzoek de mogelijkheden tot het verzamelen van meer sturings- en verantwoordingsinformatie. Gebruik deze informatie om een structureel proces van leren en verbeteren in te richten. Hiervoor is het noodzakelijk dat de huidige binnen de gemeente aanwezige ICT-systemen relevante informatie kunnen genereren, worden aangepast of vernieuwd. Te denken is aan systemen waarin bijgehouden wordt hoeveel contacten er zijn met het KCC, hoe lang wachttijden zijn bij telefonische dienstverlening, hoeveel vragen via andere, digitale kanalen aan de gemeente worden gesteld, en hoe lang het duurt voor daarop een passende reactie volgt.
- *Investeer in ICT;*
Investeer in de mogelijkheden en middelen om de dienstverlening(sprocessen) met ICT-voorzieningen te ondersteunen.
- *Leer van ervaringen elders*
Oriënteer je op ervaringen en 'best practices' in andere gemeenten en gebruik de aldaar opgedane lessen en ervaringen. Dat betreft onder meer de integrale aanpak voor dienstverlening binnen de gehele organisatie en de medewerkers medeverantwoordelijk maken voor de te leveren kwaliteit.
- *Informeel de raad*
Versterk de informatievoorziening aan de raad over de geleverde prestaties en eventuele knelpunten in de dienstverlening.