

Aan de raad van de gemeente Heerenveen

Heerenveen, 24 september 2023

Onderwerp: resultaat monitoringsonderzoek rekenkameronderzoek Dienstverlening in Heerenveen.

Geachte raad,

Inleiding

De Rekenkamercommissie Heerenveen (hierna: Rkc) voert rekenkameronderzoek uit naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van onderdelen van het gemeentelijk beleid. Daarmee draagt de Rkc bij aan versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Een rekenkameronderzoek houdt kort gezegd in dat de Rkc rapporteert over de bevindingen van het onderzochte onderwerp en hieraan conclusies en aanbevelingen koppelt.

Met deze brief informeert de Rkc u over de resultaten van het vervolgonderzoek¹ op welke wijze er uitvoering is gegeven aan de **aanbevelingen** die zijn gedaan naar aanleiding van het in opdracht van de Rkc uitgevoerde onderzoek “Klaar voor de toekomst” (BMC Advies, 2020). Deze raadsbrief geeft een korte analyse op de vervolgacties en rondt af met een aantal conclusies. Deze analyse is tot stand gekomen op basis van documentenstudie en afstemming met de betrokkenen vanuit de ambtelijke organisatie.

Samenvatting van de bevindingen van het onderzoek Dienstverlening in Heerenveen

Het rekenkameronderzoek vond plaats in 2020. De onderzoeksvraag luidde:
“Wat is de kwaliteit van dienstverlening van de gemeente Heerenveen?”

Deze hoofdvraag is verder uitgewerkt in een viertal deelvragen die betrekking hebben op:

1. het gemeentelijk beleid;
2. beoordeling van de implementatie & uitvoering ten opzichte van het dienstverleningsconcept;
3. beoordeling van de cultuur (klantgerichtheid); en
4. de realisatie van het dienstverleningsconcept (kaderstelling en controle door de raad).

BELEID

1. In het rekenkameronderzoek kwam naar voren dat met de start van het organisatie-ontwikkeltraject ‘De koers van Heerenveen’ in 2019 meer aandacht kwam voor het onderwerp dienstverlening terwijl in de periode daarvoor het ontbrak aan een duidelijke lijn en afstemming in de doorontwikkeling van de dienstverlening. Gemeente Heerenveen streeft naar ‘Goud’ waarbij het uitgangspunt is ‘werken vanuit de bedoeling’ (klant staat centraal in plaats van het systeem, de regels en procedures). Het ontbreekt echter nog aan

¹ Om na te gaan of de vastgestelde en door de raad overgenomen aanbevelingen uit een eerder rekenkameronderzoek zijn uitgevoerd, doet de Rkc na verloop van een aantal jaren hier onderzoek naar. Dit wordt een monitoringsonderzoek genoemd.

organisatorische kaders en/of afspraken (vertaling van de ambitie naar de organisatie) en een aantal knelpunten en uitdagingen zijn hierover gerapporteerd in het rekenkameronderzoek:

- Beperkte betrokkenheid raad c.q. door de raad vastgesteld beleidskader ontbreekt
- Ontbreken van vastgestelde kaders en werkafspraken op ambtelijk niveau
- Samenwerking tussen afdelingen is een aandachtspunt
- ICT-ondersteuning, training & ontwikkeling van medewerkers verdienen extra aandacht
- Ontbreken van systematisch in beeld brengen van ervaringen en tevredenheid klanten.

IMPLEMENTATIE EN UITVOERING

2. Uit het onderzoek bleek dat er gemak is voor de burger; producten en diensten zijn via meerdere kanalen aan te vragen of te verkrijgen. Veel mogelijkheden maar aan de andere kant aandachtspunten ten aanzien van duidelijkheid, efficiency en effectiviteit in het dienstverleningsproces en het feit dat de gemeente nauwelijks aan kanaalsturing doet. Daarnaast ontbreekt ook de structurele monitoring in klantcontacten.

KLANTGERICHTHEID

3. Inwoners zijn volgens het onderzoek overwegend positief over de kwaliteit van de dienstverlening, vooral over de klantvriendelijkheid van de medewerkers van de gemeente Heerenveen. Echter vinden de inwoners dat de communicatie (afhandeling en afhandelingsduur), externe gerichtheid ('gat tussen de beleving van de inwoners en medewerkers gemeente') en telefonische bereikbaarheid verbeterd kunnen worden.

KADERSTELLING EN CONTROLE DOOR DE RAAD

4. De gemeenteraad is volgens het onderzoek in beperkte mate betrokken bij dienstverleningsbeleid. De raad heeft geen rol gehad in het stellen van kaders voor de kwaliteit van de publieke dienstverlening en is weinig geïnformeerd over de voortgang.

Op basis van het onderzoek en de daarop gebaseerde conclusies had de Rkc aanbevelingen voor zowel de raad als het college van B&W geformuleerd. De raad heeft naar aanleiding van dit onderzoek de volgende aanbevelingen overgenomen (raadsbesluit van 28-4-2021):

- De aanbevelingen gebruiken als input bij het opstellen van de visie op dienstverlening;
- De startnotitie (uitgangspunten voor de) visie op dienstverlening laten vaststellen door de raad.

Hieronder zijn samengevat de aanbevelingen uiteengezet:

Voor het college van B&W:

1. Verbeter de telefonische bereikbaarheid;
2. Investeer in kanaalsturing ten behoeve van een efficiëntere en effectievere dienstverlening;
3. Werk de ingezette koers uit in organisatorische kaders en afspraken;
4. Actualiseer de dienstverleningsvisie en servicenormen;
5. Monitor op structurele wijze de ervaringen en tevredenheid van klanten.

Voor de raad:

6. Zorg als raad voor een actievere en betrokken rol t.a.v. dienstverlening. Neem in de programmabegroting één of meerdere doelen op t.a.v. de dienstverlening, maak hierover afspraken met het college. Agendeer het als expliciet thema op de raads-of commissieagenda.

In de reactie van het college van B&W is de volgende terugkoppeling gegeven op de gerapporteerde aanbevelingen:

- Rapport geeft een mooie inkijk in de breedte van de gemeentelijke dienstverlening
- Rapport legt de vinger op een aantal zere plekken
- Nu niet ingaan op conclusies en aanbevelingen; proces gestart om tot een nieuwe dienstverleningsvisie te komen
- In 2021 wordt inzichtelijk gemaakt wat nodig is om uitvoering te geven aan de adviezen uit het rapport
- Verder uitwerken van het werken volgens de bedoeling: van standaardiseren en digitaliseren, maar ook dienstverlening op maat

Uitvoering Monitoringsonderzoek

Onderzoeksopzet

Op 9 maart 2023 heeft de Rkc het college verzocht aan te geven op welke wijze invulling is gegeven aan deze aanbevelingen en wat de stand van zaken is met betrekking tot de (vaststelling van de) nieuwe dienstverleningsvisie. Op 17 mei 2023 is een schriftelijke reactie ontvangen van het college waarin de stand van zaken met betrekking tot de nieuwe dienstverleningsvisie is aangegeven en puntsgewijs ingegaan wordt op deze aanbevelingen. Het concept-monitoringsonderzoek is vervolgens voor een feitencheck op 17 juli 2023 voorgelegd aan de betrokken medewerkers vanuit de ambtelijke organisatie en de griffie.

Bevindingen

Uitkomst van het proces van de nieuwe dienstverleningsvisie

In de schriftelijke reactie wordt aangegeven dat sinds het onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie primo 2021 de gemeentelijke organisatie aan de slag is gegaan met een dienstverleningsvisie waarin op dit moment (mei jl.) de laatste hand aan de voorbereidingen voor de bestuurlijke besluitvorming wordt gelegd. Tijdens het proces om te komen tot een nieuwe dienstverleningsvisie is gewerkt aan het verder concretiseren van een concept voor een strategische visie waarvoor de Startnotitie Dienstverleningsvisie² het vertrekpunt was. Op verzoek van de gemeenteraad is de aanpak uit deze startnotitie uiteindelijk losgelaten omdat deze niet tot het gewenste resultaat leidde.

Voor de beleidsmatige inbreng zijn gesprekken gevoerd met vele direct betrokkenen, zowel met een delegatie vanuit de samenleving en organisatie, als diverse keren met de gemeenteraad. Omdat dit midden in de coronaperiode viel, heeft dit meer tijd en aanpassingsvermogen gevraagd dan anders het geval zou zijn.

Gedurende deze periode is de inhoud van de visie uitgelijnd met het raadsthema

² Vastgesteld in de raadsvergadering van 22 april 2021

Dienstverlening uit de nieuwe raadsagenda. Ook het nieuwe collegeprogramma heeft voor een inhoudelijke aanpassing gezorgd, waaronder de uitwerking naar een transitieprogramma Dienstverlenende overheid. Binnen de organisatie is gekeken wat het huidige niveau van dienstverlening is en welke ambities mogelijk zijn voor de toekomst. Eind 2021 is in opdracht van gemeente Heerenveen door een extern onderzoeksbureau Novostar een quickscan KCC uitgevoerd. De onderzoeksvraag in deze quickscan was een beeld te krijgen van de huidige inrichting van de 1^e en 2^e lijns dienstverlening afgezet tegen de ambities uit het dienstverleningsconcept. Verder is primo 2022 door een extern bureau Telan in opdracht van de gemeente Heerenveen een onderzoek uitgevoerd naar de telefonische en e-mail dienstverlening en bereikbaarheid. Uit deze onderzoeken zijn aanbevelingen en verbeterpunten naar voren gekomen voor de gemeente Heerenveen.

Uiteindelijk is uit bovenstaande acties, onderzoeken en trajecten een opzet opgesteld. In de schriftelijke reactie wordt aangegeven dat in deze opzet de kernwaarden³ van de gemeenteraad verbonden zijn aan een visie, bestuurlijke ambities, gewenste effecten, en benodigde inspanningen en financiële investeringen.

Het college van B&W heeft vervolgens ingestemd met de vertaling van deze opzet in een Doelen- Inspanningennetwerk (DIN) en een Meerjarenplanning (deel 1), waarin de transitie van de Dienstverlenende overheid globaal is beschreven. In dit monitoringsonderzoek is vastgesteld dat in de Meerjarenplanning (deel 1), in hoofdstuk 7 (De overheidstransitie – de dienstverlenende overheid), naast de strategische doelen uiteenzetting ook de te bereiken maatschappelijke effecten (uitgedrukt in streefpercentages) in de dienstverlening opgesomd zijn. In de schriftelijke reactie wordt aangegeven dat het de bedoeling is dat deze Meerjarenplanning (deel 1) wordt uitgewerkt in een plan van aanpak, wat weer onderdeel is van het totaalpakket wat de raad krijgt aangeboden bij de behandeling van de nieuwe dienstverleningsvisie.

In de schriftelijke reactie op de uitvraag in dit monitoringsonderzoek wordt toegelicht dat tijdens deze aanpak gebleken is dat het nodig is om een parallel te trekken met de visie op bedrijfsvoering omdat de wijze hoe de bedrijfsvoering uitgevoerd wordt directe gevolgen heeft voor de dienstverlening. ‘Verbeteren van de externe dienstverlening vraagt ook om een verbeterinvestering in onze interne dienstverlening’, wordt aangegeven. Daarbij staat ook aangegeven dat de visie op bedrijfsvoering ook richting geeft aan het Werken volgens de bedoeling, de noodzaak voor verdere digitalisering en het op orde krijgen van de informatiehuishouding.

Conclusie met betrekking tot het proces van de vaststelling van de nieuwe dienstverleningsvisie:

Op het moment van het schrijven van deze voorliggende rekenkamerbrief, is de nieuwe dienstverleningsvisie nog niet vastgesteld waarbij de hiervoor beschreven redenen zijn aangedragen in de schriftelijke reactie. In deze schriftelijke reactie en de aangeleverde documentatie (zie bijlage) is toegelicht wat de processtappen tot nu toe zijn geweest om te komen tot de nieuwe dienstverleningsvisie.

³ Het gaat hier om de kaders die in de raadsagenda genoemd staan op (o.a.) blz. 5: "Voor de kwaliteit van dienstverlening geven we het college de volgende kaders mee: dienstverlening moet betrouwbaar, eenvoudig, toegankelijk en eenduidig zijn voor alle inwoners, zowel digitaal als fysiek."

Stand van zaken uitvoering aanbevelingen door het college en de raad:

Hierna zal per aanbeveling ingegaan worden op ontwikkelingen en activiteiten die hebben plaatsgevonden om uitvoering te geven aan de zes door de raad overgenomen aanbevelingen resulterend uit het onderzoeksrapport “Klaar voor de toekomst”.

Aanbeveling 1. Verbeter de telefonische bereikbaarheid;

Aanbeveling 2. Investeer in kanaalsturing ten behoeve van een efficiëntere en effectievere dienstverlening;

Het college heeft het verbeteren van de bereikbaarheid als een van de inspanningen opgenomen in de nieuwe dienstverleningsvisie evenals het opstellen en implementeren van een strategie op kanaalsturing. De telefonische bereikbaarheid is hier onderdeel van. Het college geeft aan dat hiervoor een projectmatige aanpak is opgesteld, waarbij aandacht wordt besteed aan de aandachtspunten: informatie, gedrag, systemen en werkprocessen.

Er wordt echter aangegeven dat op dit moment deze aanpak, en hiermee de verbetering, niet uitgevoerd kunnen worden omdat er onvoldoende formatie en budget beschikbaar is. Binnen het Klantcontactcentrum wordt bijvoorbeeld al enkele jaren het op niveau houden van de bereikbaarheid gefinancierd met incidenteel budget. Dit niveau zit onder de eerder met de gemeenteraad afgestemde servicenormen. Als dit budget komt te vervallen, wordt aangegeven dat de telefonische dienstverlening teruggebracht zal moeten worden om deze op een minimaal niveau⁴ te kunnen houden.

Aanbeveling 3. Werk de ingezette koers uit in organisatorische kaders en afspraken;

Zoals eerder beschreven in deze rekenkamerbrief wordt parallel aan het opstellen van de dienstverleningsvisie ook gewerkt aan een visie op de bedrijfsvoering. In de schriftelijke reactie naar aanleiding van dit monitoringsonderzoek dienstverlening wordt aangegeven dat het belangrijk is dat beide visies dezelfde uitgangspunten hanteren, aangezien de wijze waarop de bedrijfsvoering wordt uitgevoerd randvoorwaardelijk is voor de dienstverlening. Er wordt geborgd dat de doelen en uitgangspunten van beide visies verbinding houden.

Concluderend blijkt dat de dienstverleningskoers nog niet uitgewerkt is in organisatorische kaders en (werk)afspraken maar is dit proces dat samenhangt met deze aanbeveling nog in ontwikkeling.

Aanbeveling 4. Actualiseer de dienstverleningsvisie en servicenormen;

Er wordt nog steeds gewerkt aan een nieuwe dienstverleningsvisie. Zowel met een stip op de horizon, als een concrete uitwerking naar doelen, gewenste effecten, inspanningen en financiële investeringen. Hierbij zal aan de gemeenteraad ook een voorstel worden voorgelegd over de

⁴ Dit is het dienstverleningsniveau wat bij de gemeente Heerenveen met de vaste bezetting kan worden gegarandeerd. Elementen hierbij zijn: maximale wachttijden en gezonde werkbelasting medewerkers.

gewenste servicenormen. Er is geen planning aangeleverd aan de rekenkamercommissie ten behoeve van dit monitoringsonderzoek en daarmee is het ons niet bekend of hier een concrete planning aan ten grondslag ligt wanneer de raad de nieuwe visie mag verwachten.

Aanbeveling 5. Monitor op structurele wijze de ervaringen en tevredenheid van klanten;

Monitoring is ook onderdeel van het voorstel voor de nieuwe dienstverleningsvisie. Omdat de nieuwe dienstverleningsvisie nog vastgesteld en uitgewerkt moet worden, heeft tot nu toe nog niet de monitoring plaatsgevonden op structurele wijze voor wat betreft de ervaringen en tevredenheid van klanten.

Aanbeveling 6. Zorg als raad voor een actievere en betrokken rol t.a.v. dienstverlening;

Op dit moment wordt de gemeenteraad via de Perspectiefnota, Begroting en Jaarrekening actief betrokken bij de verschillende dienstverleningsontwikkelingen die er spelen.

Daarnaast is de gemeenteraad op diverse strategische momenten betrokken om richting te kunnen geven voor de nieuwe dienstverleningsvisie. De inhoud van de raadsagenda is een van de belangrijke kaders waarbinnen de nieuwe visie wordt opgesteld. Het college geeft aan dat geborgd wordt dat de gemeenteraad periodiek geïnformeerd gaat worden over de ontwikkelingen rondom de dienstverlening, en dan ook kan bijsturen.

Conclusie uitvoering aanbevelingen Dienstverleningsonderzoek gemeente Heerenveen (2020)

Het college en de ambtelijke organisatie laten zien dat er processtappen zijn gezet in het traject om te komen tot de nieuwe dienstverleningsvisie. Concrete processtappen zijn onder andere de vertaling van de opzet van de dienstverleningsvisie in een Doelen-Inspanningennetwerk (DIN) en een Meerjarenplanning, waarin de transitie van de Dienstverlenende overheid globaal is beschreven. Echter is dit traject ruim twee jaar na het rekenkameronderzoek naar de dienstverlening nog steeds niet afgerond en zijn daarmee de nieuwe dienstverleningsvisie evenals de gewenste servicenormen nog steeds niet vastgesteld. De rekenkamercommissie heeft ten behoeve van dit monitoringsonderzoek geen informatie ontvangen of hier wel zicht op is.

De telefonische bereikbaarheid en het opstellen en implementeren van een strategie op kanaalsturing zijn opgenomen in een projectmatige aanpak. Echter is deze aanpak en hiermee de gewenste verbetering op bereikbaarheid en efficiëntere en effectievere dienstverlening nog niet uitgevoerd. Het ontbreken van voldoende formatie en budget worden als redenen aangedragen voor het feit dat de aanpak en verbetering nog niet zijn gerealiseerd. Het verbeteren van de dienstverlening vraagt op veel onderdelen om een investering om het op een acceptabel niveau te krijgen. Vanuit het college en de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat op dit moment geen financiële ruimte is voor verbetering. De nieuwe dienstverleningsvisie zal aangeboden worden met onder andere een financiële vertaling. De mate van hoe de dienstverlening verbeterd kan worden is volgens het college afhankelijk van de keuzes van de gemeenteraad.

Op de vraag hoe uitvoering is gegeven aan het verder uitwerken van het Werken volgens de bedoeling (van standaardiseren en digitaliseren, maar ook dienstverlening op maat) wordt aangegeven dat de visie op bedrijfsvoering ook richting geeft aan het Werken volgens de

bedoeling, de noodzaak voor verdere digitalisering en het op orde krijgen van de informatiehuishouding.

De dienstverleningskoers is nog niet uitgewerkt in organisatorische kaders en (werk)afspraken maar is dit proces, dat samenhangt met deze aanbeveling, nog in ontwikkeling. Omdat de nieuwe dienstverleningsvisie nog vastgesteld en uitgewerkt moet worden, heeft tot nu toe nog niet de monitoring plaatsgevonden op structurele wijze voor wat betreft de ervaringen en tevredenheid van klanten.

Op dit moment wordt de gemeenteraad via de Perspectiefnota, Begroting en Jaarrekening actief betrokken bij de verschillende dienstverleningsontwikkelingen die er spelen. Daarnaast is de gemeenteraad op diverse strategische momenten betrokken om richting te kunnen geven voor de nieuwe dienstverleningsvisie. De inhoud van de raadsagenda is een van de belangrijke kaders waarbinnen de nieuwe visie wordt opgesteld. Er is geen planning aangeleverd bij de rekenkamercommissie ten behoeve van dit monitoringsonderzoek waaruit blijkt wanneer dit visietraject wordt afgerond.

In dit monitoringsonderzoek dienstverlening zijn ook documenten opgevraagd op basis waarvan inzichtelijk wordt gemaakt wat nodig is om uitvoering te geven aan de adviezen uit het onderzoeksrapport “Klaar voor de toekomst”. Vanuit het college en de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat deze documenten nog niet (geheel) gereed zijn voor besluitvorming door de gemeenteraad en kunnen derhalve niet allemaal aangeleverd worden. Een overzicht van de documenten die wel aangeleverd konden worden, is opgenomen in bijlage.

Bestuurlijk wederhoor

De raadsbrief is in concept voorgelegd aan het college voor bestuurlijk wederhoor. Hierop is de volgende bestuurlijke reactie naar voren gekomen:

“We hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderzoek, waarin de rekenkamercommissie onderzoekt wat er met de eerdere aanbevelingen is gedaan. We herkennen ons in de beschreven situatie. De eerdere aanbevelingen zijn onderdeel van de nieuwe visie op dienstverlening en de opzet van het programma dienstverlening (overheidstransitie). Hierdoor geven we, binnen de kaders en mogelijkheden, zoveel als mogelijk uitvoering aan de gedane aanbevelingen.

Onze financiële positie heeft een grote invloed op de dienstverleningsambitie. Dit blijkt ook uit het monitoringsonderzoek. Het college heeft bij de MJP weloverwogen voorstellen gedaan om niet te investeren in de formatie KCC maar vooreerst te investeren in de (middel)lange termijn door in te zetten op efficiëntere processen en slimmer werken met informatie. De verwachting is dat dit de algehele bedrijfsvoering en dienstverlening gaat verbeteren.

Deze keuze heeft gevolgen voor diverse korte termijn voorstellen, en hiermee ook voor enkele gedane aanbevelingen. Als deze de bevoegdheid van de raad raken, brengen we deze onder andere ter sprake bij de behandeling van het programma Dienstverlening/overheidstransitie of de nieuwe Dienstverleningsvisie.

In verband met de brede impact van de nieuwe visie, vinden wij het van belang dat we gaan voor een zorgvuldige aanpak, planning en toetsing richting en bij de gemeenteraad. Naar verwachting wordt de visie op dienstverlening eind dit jaar (2023) aangeboden aan de gemeenteraad. Zo willen we met elkaar komen tot de dienstverlening waar we als gemeente voor staan: betrouwbaar, eenvoudig en toegankelijk.”

Met vriendelijke groet,

Mw. Drs. Emina Lukovac, RA
Rekenkamercommissie Heerenveen

Bijlage: Overzicht aangeleverde documenten

- 1a. Raadsvoorstel Startnotitie Visie op Dienstverlening
Vastgesteld op 22-4-2021
- 1b. Concept Startnotitie Dienstverleningsvisie
Vastgesteld door de raad op 22-4-2021
- 1c. Vragen en antwoorden technische vragenronde Commissie Gezamenlijk 8-4-2021

- 2. Telan onderzoek 2022
Uitgevoerd over de periode 10-1-2022 tot en met 17-2-2022

- 3. Novostar Quickscan KCC gemeente Heerenveen
Rapport quickscan opgeleverd op 26-11-2021

- 4. Plan van aanpak KCC
Met o.a. input vanuit Novostar QuickScan KCC en Telan onderzoek

- 5a. Meerjarenplan gemeente Heerenveen en de transities uit het hoofdlijnenakkoord
Hoofdstuk 7: De overheidstransitie – de dienstverlenende overheid (maart 2023)
- 5b. DIN transities waaronder dienstverlening
Maart 2023