



Dienstverlening in Westland

De situatie in complexe situaties

Rapport van de rekenkamercommissie van de gemeente Westland

April 2020

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Probleemstelling	1
1.3	Werkwijze in het onderzoek	2
1.4	Normenkader	4
1.5	Indeling feitenrelaas	4
2.	Klantervaringen en Hartmonitoren	5
2.1	Het organiseren van evenementen	5
2.2	Het aanvragen en verkrijgen van een complexe omgevingsvergunning	9
2.3	Het verkrijgen van ondersteuning bij zorg en welzijn	11
2.4	Klanttevredenheidsonderzoeken	13
2.5	Tussenbalans en beantwoording onderzoeksvragen	14
3.	Het gemeentelijk beleid	16
3.1	Inleiding	16
3.2	Uitgangspunten en ambities	16
3.3	Het beleid in de huidige praktijk	18
3.4	Oriëntatie op toekomstig beleid	20
3.5	Dienstverlening en financiën	20
3.6	Het beleid van het SKT	21
3.7	Tussenbalans en beantwoording van de onderzoeksvragen	22
4.	De raad: opvattingen, ambities en informatievoorziening	24
4.1	Bevindingen	24
4.2	Tussenbalans	25
Bijlage A	Geïnterviewde personen	26
Bijlage B	Bestudeerde documentatie	26

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Westland besteedt permanent aandacht aan de dienstverlening door de gemeente. Inwoners en ondernemers hebben immers behoefte aan een goede, passende en moderne dienstverlening. Dat geldt zeker voor dienstverlening die van groot belang is voor de betrokkenen of diens directe omgeving. 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; hoe wordt deze ervaren door inwoners en ondernemers. Daarnaast is er belangstelling voor of de huidige organisatie van de gemeente is ingericht voor het leveren van een kwalitatief goede dienstverlening.

In het onderzoek gaat de aandacht uit naar de ervaringen van Westlanders met de dienstverlening van de gemeente. Dergelijke ervaringen dragen niet alleen bij aan de beoordeling van het beleid, zij verschaffen ook een beeld van mogelijke verbetermogelijkheden van de dienstverlening in complexe situaties. De rekenkamercommissie streeft met dit onderzoek naar een praktisch bruikbaar onderzoeksresultaat, met aanbevelingen voor verbetering van de dienstverlening.

1.2 Probleemstelling

In het onderzoek naar dienstverlening in de gemeente Westland is gewerkt met een probleemstelling, die bestaat uit een doelstelling en een vraagstelling. De doelstelling van het onderzoek is driedelig:

1. Nagaan hoe het is gesteld met de kwaliteit van de dienstverlening door de gemeente Westland aan inwoners en ondernemers met een complex profiel dat raakt aan diverse beleidsterreinen (geen routineaanvragen zoals verlenging van paspoorten, standaard vergunningen en andere veel voorkomende vragen die zich op één beleidsterrein afspelen).
2. Met een praktische invalshoek toetsen hoe de gemeentelijke dienstverlening door burgers wordt ervaren en in hoeverre dat aansluit bij hun wensen en behoeften om zo input te vergaren voor de toekomstige herziening van het beleid.
3. Het formuleren van concrete en voor de raad en het college herkenbare en toepasbare aanbevelingen, op basis van het uitgevoerde onderzoek, ter verbetering van de gemeentelijke dienstverlening.

De vraagstelling bestaat uit een hoofdvraag en een vijftal deelvragen. De hoofdvraag voor dit onderzoek is als volgt geformuleerd

Hoe ziet de gemeentelijke dienstverlening eruit in het geval van een complexe behoefte, hoe wordt deze ervaren door inwoners en ondernemers en in hoeverre sluit deze aan bij hun behoeften?

De hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

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?
2. In hoeverre sluit dit aan bij hun wensen en behoeften (o.a. opvattingen over ontwikkelingen als digitalisering, aandacht voor maatwerk)?
3. Welke ambities en beleid bestaan binnen de gemeente ten aanzien van dienstverlening bij complexe situaties en hoe werkt dit uit in de praktijk?

4. Hoe verhoudt de kwaliteit van dienstverlening zich ten opzichte van andere vergelijkbare gemeenten (benchmark en best practices)?
5. Wat wordt er aan financiële middelen ingezet voor de uitvoering van de gemeentelijke dienstverlening (begroting en uitputting)? Zijn er voldoende middelen voor de dienstverlening in complexe situaties? Is er ruimte voor een betere kosteneffectiviteit?

- aandacht voor complexe dienstverlening

In de onderzoeksvragen wordt herhaaldelijk gesproken over dienstverlening *in complexe situaties* of over dienstverlening aan inwoners of ondernemers met een '*complex profiel*'. Met deze formuleringen wordt aangegeven dat de aandacht in het onderzoek zich niet richt op alle vormen van dienstverlening. Een groot deel van de gemeentelijke dienstverleningsactiviteiten betreft een reactie op enkelvoudige vragen; een reactie die over het algemeen volgens uitgewerkte routinematige processen uitgevoerd kan worden. Dat betreft bijvoorbeeld de verstrekking van paspoorten, rijbewijzen of het verlenen van een vergunning voor een kleine verbouwing.

De rekenkamercommissie heeft er bewust voor gekozen om dergelijke vormen van dienstverlening niet in het onderzoek te betrekken. Deze vormen van dienstverlening hebben veelal betrekking op grote aantallen inwoners; de processen zijn meestal gestandaardiseerd en worden geregeld ook gemonitord en beoordeeld. Op een algemeen niveau is er daarmee het nodige over bekend. De rekenkamer is nu juist geïnteresseerd in 'maatwerk-dienstverlening'; dienstverlening die een complex karakter heeft en waar een standaardaanpak niet volstaat. Over het presteren van de gemeente Westland in dergelijke situaties is weinig bekend.

Er zijn de volgende criteria gehanteerd om tot een keuze te komen voor het onderzoeken van de specifieke, complexe vormen van dienstverlening. Deze zijn:

- ▶ vormen van dienstverlening waarbij sprake is van een meervoudige vraag of ondersteuningsbehoefte. Met een meervoudige vraag wordt bedoeld dat deze betrekking heeft op verschillende vormen van ondersteuning;
- ▶ vanwege de meervoudige vraag is er binnen de gemeentelijke organisatie meer dan één medewerker, c.q. meer dan één team of afdeling bij betrokken;
- ▶ De meervoudige vraag leidt er veelal toe dat de gemeente niet de standaardprocedures kan gebruiken, maar maatwerk moet bieden;
- ▶ Een complexe vraag raakt meestal ook de rand van bestaande wettelijke kaders of de binnen de gemeente bestaande afspraken;

1.3 Werkwijze in het onderzoek

In onderzoeken naar dienstverlening staan als vanzelfsprekend de ervaringen van burgers, bedrijven en instellingen centraal. Zij zijn immers degenen die er in het eerste contact met de gemeente mee te maken krijgen en gebaat zijn bij een vlekkeloos proces. In de aanpak van dit rekenkameronderzoek vormen de ervaringen van burgers, bedrijven en instellingen dan ook het vertrekpunt. Hun ervaring als dé ervaringsdeskundigen van overheidsdienstverlening is maatgevend in het beoordelen en verbeteren van die dienstverlening.

Bij complexe vormen van dienstverlening staat elk geval op zichzelf. Er bestaan geen grote populaties van min of meer vergelijkbare doelgroepen die door middel van een algemene methode kunnen worden benaderd. Daarmee is het lastig, en in zekere zin zelfs onmogelijk om te komen tot 'representatieve' resultaten.

Bewust is daarom afgezien van de ambitie om te willen rapporteren over representatieve bevindingen. In plaats daarvan is gekozen voor een onderzoeksmethode waarbij kennis wordt genomen van de ervaringen met de dienstverlening door de gemeente die een 'cliënt' met een complexe vraag heeft opgedaan. Dit is de methode van *klantreizen*, een methode die overigens binnen dienstverleningsonderzoek met grote regelmaat wordt ingezet.

De klantreizen, waarvan in het kader van dit onderzoek is kennisgenomen, zijn geclusterd rond drie thema's: het aanvragen van omgevingsvergunningen die mogelijk in strijd zijn met bestemmingsplannen, het organiseren van grotere evenementen en het verkrijgen van zorg en ondersteuning in het sociaal domein. Deze thema's voldoen aan de criteria voor complexe dienstverlening. In het geval van complexe omgevingsvergunningen zoekt een aanvrager de randen op van gestelde wettelijke kaders, wat resulteert in ingewikkelde en soms langdurige procedures en beoordelingen. Voor het organiseren van grote evenementen geldt dat meerdere afdelingen binnen de gemeente zijn betrokken waarbij aanvragers moeten voldoen aan verschillende indieningsvereisten. In het sociaal domein is er meestal sprake van een samenspel tussen de gemeente en het Sociaal Kernteam Westland. Bij alle drie de thema's is duidelijk dat de aanvrager een groot belang heeft bij adequate dienstverlening. In het geval van evenementen en (grote) bouwprojecten zijn er ook consequenties voor de directe omgeving.

Bij elk thema zijn de ervaringen van minimaal vijf cliënten door middel van de methode van klantreizen geïnterviewd. Deze ervaringen zijn gebundeld in een zogenaamde 'Hartmonitor'. De opbrengsten van de Hartmonitor dienen verschillende doelen. Op zichzelf voorziet de Hartmonitor in nuttige informatie over de door betrokkenen ervaren kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Die inzichten kunnen de raad, het college en de ambtelijke organisatie van de gemeente Westland aanwenden om een indruk van de huidige situatie te krijgen. In de tweede plaats wordt het met behulp van dit inzicht mogelijk om gericht interventies te plegen op plekken waar de dienstverlening in ogen van de gebruikers tekortschiet. Daarmee is de Hartmonitor ook een geschikt instrument om het dienstverleningsbeleid in de toekomst te verbeteren.

Nogmaals zij benadrukt dat er niet is gestreefd naar representativiteit in de bevindingen. De arbeidsintensieve methode van klantreizen is daarvoor niet geschikt. Daardoor is het wel mogelijk dat de bevindingen relatief sterk worden gekleurd door de min of meer toevallige groep van respondenten die bereid waren om met ons de klantreis te maken.

Om de bevindingen in een breder kader te kunnen plaatsen, is daarom in het onderzoek eveneens het gemeentelijk beleid geïnterviewd en geanalyseerd. Daartoe zijn relevante gemeentelijke documenten bestudeerd. De aldus verkregen inzichten zijn aangevuld en verdiept door middel van interviews. Op deze wijze wordt duidelijk welke ambities de gemeente heeft vastgelegd en op welke wijze deze in het dagelijks beleid invulling krijgen. Daarnaast wordt ook geïnterviewd in hoeverre de ambities in de ogen van de betrokkenen worden gerealiseerd.

Voor deze verkenning van het gemeentelijk beleid is zowel gesproken met bestuurlijk verantwoordelijken als met diverse medewerkers van de gemeentelijke organisatie. Een overzicht van de respondenten is in de bijlage opgenomen.

De rekenkamercommissie hecht bovendien aan inzicht in de opvattingen van de gemeenteraadsleden. Zij bepalen immers de uitgangspunten (de kaders) en worden geacht toe te zien op een juiste uitvoering. Het is tevens aan raadsleden om eventuele signalen uit de samenleving over tekortkomingen in de gemeentelijke dienstverlening onder de aandacht te brengen van het bestuur. Vanuit deze optiek is in het kader van het onderzoek ook gesproken met raadsleden over hun opvattingen en ervaringen met betrekking tot het gemeentelijk dienstverleningsbeleid.

1.4 Normenkader

In onderzoeken van gemeentelijke rekenkamercommissies is het onder meer de bedoeling om tot een beoordeling van het gevoerde beleid te komen. Daarvoor is het noodzakelijk om bij aanvang aan te geven welke normen de rekenkamercommissie wil hanteren bij het bepalen van het oordeel. Voor dit onderzoek is het navolgende normenkader opgesteld:

Aspecten m.b.t. dienstverlening	Norm
Klantervaringen	Wanneer inwoners en ondernemers overwegend positieve ervaringen hebben met dienstverlening van de gemeente Westland, voldoet de gemeente aan de norm.
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 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.
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.

De rekenkamercommissie hecht er aan te benadrukken dat dit normenkader is gebruikt als hulpmiddel om tot een beoordeling van de verkregen inzichten te komen. Zo'n beoordeling is geen doel op zich. In al haar onderzoeken streeft de rekenkamercommissie er naar om de bevindingen te benutten voor het formuleren van conclusies en aanbevelingen waarmee alle betrokkenen, gemeenteraad, college van B&W en ambtelijke organisatie, hun voordeel kunnen doen.

1.5 Indeling feitenrelaas

In deze rapportage wordt verslag gedaan van de opgedane inzichten en verkregen bevindingen. De beoordeling daarvan, en de daaraan te verbinden conclusies en aanbevelingen, wordt later aan het feitenrelaas toegevoegd.

Conform de inrichting van het onderzoek begint de presentatie van de resultaten bij de verkregen inzichten in de Hartmonitoren. Hiervan wordt in hoofdstuk 2 verslag gedaan. Hierin worden informatie en bevindingen gepresenteerd die van belang zijn voor de beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen.

In hoofdstuk 3 wordt het gemeentelijk beleid beschreven. Dat betreft zowel de ambities als de dagelijkse inrichting en uitvoering van het beleid. Deze informatie is van belang voor de beantwoording van de overige drie onderzoeksvragen.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de positie van de gemeenteraad. Onder meer wordt daarin verslag gedaan van de opvattingen die raadsleden hebben met betrekking tot hun sturing op het dienstverleningsbeleid.

2. Klantervaringen en Hartmonitoren

In dit hoofdstuk staan de ervaringen van inwoners en ondernemers met de (complexe) dienstverlening van de gemeente Westland centraal. Dat betekent dat in dit hoofdstuk informatie wordt gepresenteerd om de eerste twee onderzoeksvragen mee te beantwoorden:

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

Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, zijn de klantervaringen geïventariseerd rond drie thema's:

- ▶ het organiseren van grote evenementen;
- ▶ het aanvragen en verkrijgen van een complexe bouw- (of omgevings-)vergunning;
- ▶ het aanvragen en verkrijgen van zorg en ondersteuning in het sociaal domein.

Bij elke vorm van dienstverlening zijn klantreizen doorlopen met vijf cliënten. Zeker zijn dat relatief weinig mensen, waardoor zij elk voor zich de resultaten sterk kunnen kleuren met hun persoonlijke ervaringen. Daartegenover staat dat elke ervaring zelfstandige betekenis heeft. Daarnaast tekent zich, zelfs bij vijf respondenten, toch geregeld een herkenbaar patroon af.

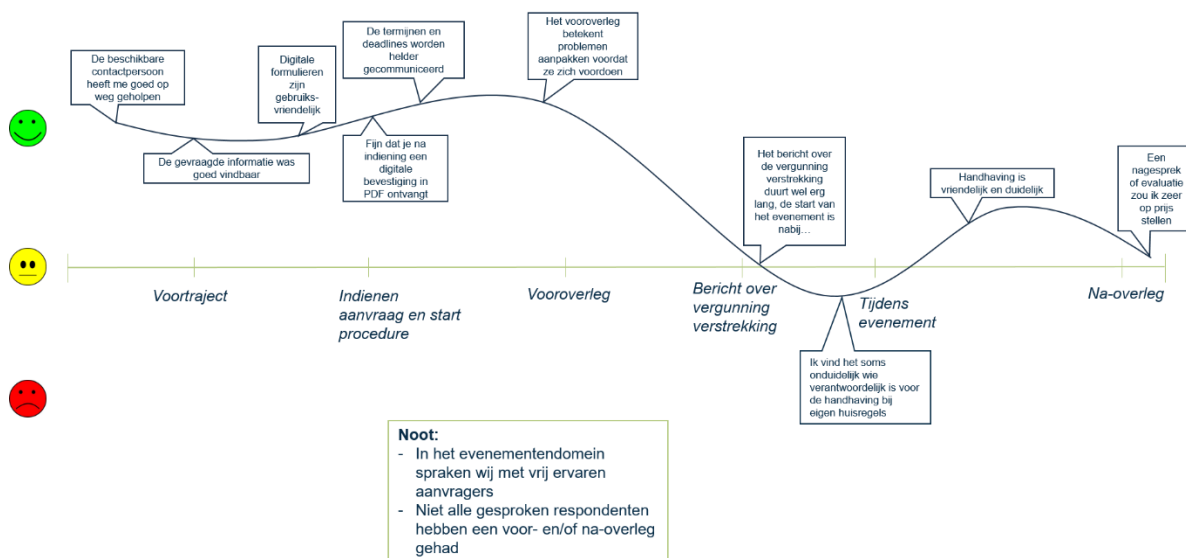
Met het woord klantreizen wordt bedoeld dat met een cliënt is besproken welk proces van dienstverlening vanaf het eerste contact met de gemeente is doorlopen, welke ervaringen de cliënt gedurende dat proces heeft opgedaan en hoe die ervaringen door de cliënt zijn gewaardeerd. Deze klantreizen zijn gebundeld in een zogenaamde Hartmonitor. Dit is een visuele weergave van de gebundelde ervaringen van de vijf cliënten. Op deze wijze geeft de Hartmonitor direct een beeld van het proces en de door de cliënten daarbij beleefde 'pieken & dalen'.

2.1 Het organiseren van evenementen

In elke gemeente zijn er inwoners en ondernemers die een evenement willen organiseren. Dat kan gaan om een buurtbarbecue of om meerdaagse festiviteiten die honderden deelnemers trekken. Voor dergelijke activiteiten is de medewerking van de gemeente nodig. Bij een buurtbarbecue kan het zijn dat een vergunning moet worden verkregen om (tijdelijk) een straat af te sluiten. Bij meerdaagse activiteiten moeten afspraken worden gemaakt over verkeersmaatregelen, het afzetten en benutten van openbare ruimte en het bewaren en bewaken van de openbare orde en veiligheid.

Gezien het feit dat het onderzoek zich concentreert op complexe dienstverlening, zijn evenementen op het niveau van buurtbarbecues, een braderie of spelletjesochtend en dergelijke buiten beschouwing gelaten. Voor het verkrijgen van inzicht in de ervaringen van inwoners of ondernemers in de gemeente Westland is de aandacht gericht op het organiseren van grootschalige evenementen. Hieronder verstaat de gemeente Westland een evenement van één of meer dagen waarbij meer dan 600 personen worden verwacht. Van indieners wordt verwacht dat ze uiterlijk 12 weken voorafgaand aan het evenement een volledige vergunningaanvraag met daarin minimaal een situatietekening en veiligheidsplan aanleveren.

Door de gemeente is een lijst opgesteld met afgegeven vergunningen voor grote evenementen uit 2019. De onderzoekers hebben met vijf contactpersonen van deze evenementen gesproken over hun ervaringen binnen de voorbereiding, het vergunningsproces, de uitvoering en de evaluatie. Hun opvattingen zijn gebundeld tot één samenvattende Hartmonitor.



Figuur 1: Hartmonitor Evenementen

De figuur bevat op verschillende niveaus informatie. Om te beginnen zijn op de horizontale as de verschillende stappen in het doorlopen proces weergegeven.

- Voortraject: gedurende deze fase oriënteert een organisator zich op de beschikbare informatie. Die informatie is veelal digitaal via de website te vinden en bevat een beschrijving van de voorwaarden waar het evenement aan moet voldoen en hoe de procedure om te komen tot een vergunning voor het evenement is ingericht.
- Indienen aanvraag en start procedure: na de oriënterende fase volgt de officiële aanvraag. Hierbij wordt van de aanvrager verwacht dat hij benodigde bijlagen en bewijsstukken toevoegt. Deze omvatten onder meer een beschrijving van het geplande evenement, een veiligheidsplan en een tekening van ontsluitingsroutes in het geval van een calamiteit. Gemeentelijke toetsers beoordelen of de ingediende stukken voldoende zijn om een afweging te maken en vragen indien nodig extra bewijslast bij de aanvrager op.
- Vooroverleg: in sommige gevallen vindt naar aanleiding van de door de gemeente ontvangen aanvraag en bijlagen nader overleg plaats tussen de aanvrager en medewerkers van de gemeente. Dat overleg dient er toe om wederzijds zaken toe te lichten, te verhelderen en vooruit te kijken op het geplande evenement. Ook kan het overleg worden benut om aandacht te vragen voor ontbrekende informatie.
- Bericht over vergunning verstrekking: na de aanvraag en beoordeling door de gemeente volgt het bericht over de verstrekking van de vergunning, en kan – indien de vergunning is verleend - het evenement plaatsvinden. Indien van aanvragers wordt verlangd dat zij extra stukken dienen aan te leveren, kan het bericht over de vergunning verstrekking in bijzondere gevallen pas in de weken, of zelfs de week, voorafgaand aan het daadwerkelijke evenement worden afgegeven.

- ▼ Uitvoering: tijdens het evenement zelf heeft de gemeente de verantwoordelijkheid om de openbare orde en veiligheid te handhaven en om te controleren of de organisator zich houdt aan de randvoorwaarden die in de verleende vergunning zijn gesteld. Wat dat laatste betreft kan worden gedacht aan het voorkomen van geluidsoverlast, de verkoop van alcohol en het handhaven van overeengekomen eindtijden. Indien er problemen optreden, nemen gemeentelijke handhavers contact op met de evenementorganisator.
- ▼ Na-overleg: in enkele gevallen vindt na afloop van een evenement samen met de gemeente een evaluatie of nagesprek plaats. Dit is gebruikelijk voor evenementen die een jaarlijks terugkerend karakter hebben. In deze gevallen wordt het na-overleg door de gemeente, veiligheidsdiensten en aanvrager gebruikt om lessen te leren voor hoe de organisatie het volgende jaar kan verbeteren.

Op de verticale as geeft de glooiende lijn aan wat de ervaringen zijn geweest van de betrokken evenementorganisatoren. Deze toont een overwegend positief beeld. Tot en met het vooroverleg bestaat er bij de organisatoren (grote) tevredenheid over de door de gemeente verstrekte informatie op de website en de mogelijkheden voor toelichting en overleg. In dat kader beschikken sommige door de onderzoekers gesproken aanvragers over een vast aanspreekpunt of contact. Ook de aanvraagprocedure zelf wordt als overzichtelijk en toegankelijk ervaren. Het gegeven dat de aanvraag geheel digitaal kan worden gedaan, wordt gewaardeerd.

Het voortraject wordt afgesloten met een officiële indiening van de aanvraag bij de gemeente. De gemeentelijke toetsers of vergunningverleners zijn dan aan zet om te beoordelen of de ingediende aanvraag (en bijlagen) volledig zijn om een besluit te kunnen nemen. Omdat het hier gaat om complexe aanvragen komt het geregeld voor dat de initiële aanvraag als onvoldoende door toetsers wordt ervaren, met als gevolg dat de aanvrager wordt gevraagd om extra informatie of argumentatie op te sturen. Als onderdeel van dit proces is het binnen het evenementendomein gebruikelijk om een vooroverleg te houden. Het vooroverleg wordt door organisatoren zeer gewaardeerd, omdat het helderheid schept wat betreft wederzijdse verwachtingen en verantwoordelijkheden. In een enkel geval wordt de procedure als dusdanig duidelijk en gebruikersvriendelijk ervaren dat de aanvrager geen enkele behoefte heeft aan nader (voor)overleg, met als gevolg dat er geen fysiek contact gedurende de vergunningaanvraag plaatsvindt.

In afwachting van de te verlenen vergunning daalt de tevredenheid. Weliswaar voelt een aanvrager zich, in voorkomende gevallen gesterkt door het positieve vooroverleg, er vrij zeker van dat de vergunning tijdig verleend zal worden, maar het gebrek aan informatie over de voortgang van de procedure wordt soms als minder prettig ervaren. In enkele gevallen hebben de organisatoren meegemaakt dat de vergunning pas kort voor het evenement werd ontvangen. Zeker in het geval van een nog minder ervaren organisator of een nieuw evenement, voelt dergelijke onzekerheid als een belasting. Immers, allerlei voorbereidingen, toezeggingen en afspraken moeten al ruim voor aanvang van het evenement zelf plaatsvinden. Daarmee loopt een organisator, in afwachting van de definitieve toestemming door de gemeente (en de randvoorwaarden voor die toestemming), een (financieel) risico.

Indien de vergunning wordt afgegeven, volgt de uitvoering. Tijdens de uitvoering werken de gemeente en de organisator minder hecht samen dan in de aanloop naar het evenement. De gemeente ziet er, middels handhaving, wel op toe dat gemaakte afspraken worden nagekomen en dat er geen overtredingen plaatsvinden. Door twee organisatoren werd teruggegeven dat het hen onvoldoende onduidelijk is hoe de verantwoordelijkheden tijdens de uitvoering van het evenement zijn belegd. Met name in relatie tot alcoholbeleid en het afspreken van eindtijden is het in hun ogen diffuus wat vanuit gemeentelijk oogpunt van hen wordt verwacht.

Vaak zijn zulke zaken vastgelegd in huisregels, maar indien deze strijdig zijn met of schuren aan gemeentelijke voorschriften is het in de ogen van deze organisatoren onbepaald waar de verantwoordelijkheden liggen.

Wel wordt collectief onderkend dat toezicht en handhaving uiterst professioneel optreedt en dat de samenwerking als prettig wordt ervaren. In een enkel geval geeft een organisator zelfs aan weinig tot niets te hebben gemerkt van de gemeente. Daar waar er knelpunten ontstonden, konden die altijd in goed overleg met de gemeente snel worden opgelost.

In het natraject zijn de beelden wat diffuser en niet altijd positief. Lang niet altijd vindt er een evaluatie plaats. Weliswaar geven organisatoren die louter digitaal contact met de gemeente hebben gehad aan daar ook niet altijd behoefte aan te hebben. Tegelijkertijd zouden zij het wel op prijs stellen als de gemeente een blijk van waardering zou laten merken voor het gegeven dat deze organisator een geslaagd evenement heeft uitgevoerd, waar vele inwoners van de gemeente met plezier aan hebben deelgenomen. Ook zouden organisatoren dergelijke evaluaties willen benutten om samen met de gemeente de mogelijkheden van een grootschaliger (of langduriger) activiteit te bespreken. Nu ervaren zij dat een succesvol evenement in het ene jaar geen garantie biedt dat de gemeente een komend jaar het evenement weer mogelijk zal maken, of dat er wellicht ruimte is voor hogere ambities. Vanuit deze optiek is in de figuur benadrukt dat na afloop gesprekken met de gemeente op prijs worden gesteld.

Opgemerkt dient te worden dat in niet alle vijf de besproken evenementen al deze stappen aan de orde zijn geweest. In enkele gevallen is er geen sprake geweest van vooroverleg. Bovendien heeft in het merendeel van de gevallen geen na-overleg of evaluatie plaatsgevonden, tot teleurstelling van de initiators. Zoals ook in de figuur wordt vermeld, is in het kader van dit onderzoek overwegend gesproken met ervaren organisatoren, van wie sommigen professioneel invulling geven aan het organiseren van evenementen in verschillende gemeenten. Minder professionele organisatoren hebben zich bij de aanvraag laten ondersteunen door personen in hun netwerk die meer ervaring hadden. Vanuit die kennis en ervaring waren zij gedurende de hele procedure redelijk zeker van hun zaak; zij wisten bij voorbaat in grote lijnen wel wat van hen werd verwacht en hoe de procedure zou verlopen. Vanuit die ervaring wisten zij ook meestal wel wat er bij zou komen kijken om een vergunning te verkrijgen.

Sommige in het kader van dit onderzoek gesproken organisatoren hebben ook ervaringen in andere gemeenten en beschikken daarmee over een bescheiden referentiekader. Zij geven aan de procedure in Westland als duidelijk en helder te ervaren en zijn met name positief over de mogelijkheid tot een vooroverleg met betrokkenen om wederzijdse verwachtingen en verantwoordelijkheden door te spreken. Zaken als een vooroverleg en de beschikbaarheid van een direct aanspreekpunt binnen de organisatie bevorderen volgens hen de informatie-uitwisseling. Doordat een contactpersoon makkelijk binnen de organisatie verbinding maakt met relevante medewerkers en kan schakelen tussen diverse afdelingen, kan de aanvraag in veel gevallen bovendien binnen de wettelijke termijnen worden afgehandeld.

Wat ook door de respondenten werd teruggegeven, is de goede voorlichting op de website en de mogelijkheden om de vergunningaanvraag digitaal in te vullen.

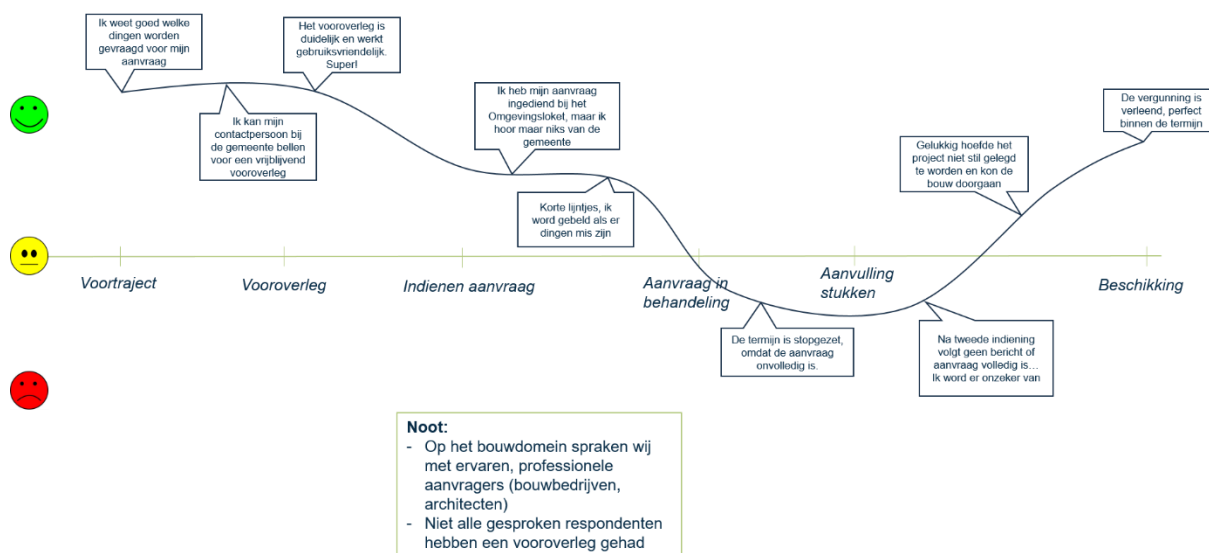
Een enkele organisator geeft aan tussen de diverse kernen in de gemeente verschillen te ervaren in de gang van zaken en de van de gemeente te verkrijgen ondersteuning. Als verklaring hiervoor wordt genoemd dat voor de herindeling er in de toenmalige gemeenten andere procedures en gewoonten bestonden, die min of meer zijn blijven bestaan.

2.2 Het aanvragen en verkrijgen van een complexe omgevingsvergunning

Veel inwoners van een gemeente zien aanleiding om een omgevingsvergunning¹ aan te vragen. Daarbij kan het gaan om een nieuwe dakkapel, een schuur of het veranderen van de indeling van een huis. Dat betreft relatief overzichtelijke bouwactiviteiten, waarvan sommige in menige gemeente zelfs zonder vergunning kunnen worden opgepakt. Gezien de aandacht in het onderzoek voor complexe vormen van dienstverlening, zijn dergelijke aanvragen van omgevingsvergunningen buiten beschouwing gelaten. De aandacht is geconcentreerd op 'complexe vergunningen'. Dat betrof aanvragen die aanschuurden tegen de uitgangspunten van geldende bestemmingsplannen, of daar wellicht zelfs op onderdelen mee in strijd waren. Het kon ook aanvragen voor bouwprojecten betreffen die tevens consequenties hadden voor verkeer (nieuwe aansluitingen op de weg) of waar verschillende overheden (waterschap, provincie) bij betrokken zijn.

Deze uitgangspunten leidden er in de praktijk toe dat overwegend gesproken is met ondernemers (of hun vertegenwoordigers), die ruime, soms professionele ervaring hebben met het doen van aanvragen voor bouwprojecten. Die ervaring betreft soms ook verschillende gemeenten, hetgeen betekent dat zij de gang van zaken in Westland kunnen vergelijken met die in andere gemeenten. Voor een goed begrip van de resultaten dient ook opgemerkt te worden dat het in alle gevallen procedures betreft waar de aanvraag uiteindelijk is gehonoreerd.

Het op basis van de klantreizen verkregen algemene beeld is weergegeven in de onderstaande Hartmonitor.



Figuur 2: Hartmonitor omgevingsvergunningen

De processtappen binnen het aanvragen van een omgevingsvergunning zijn tot op grote hoogte gelijk aan de stappen binnen het aanvragen van een evenementenvergunning. Er zijn echter drie duidelijke verschillen:

¹ Sinds het inwerktreden van de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) is voor vergunningplichtige bouwactiviteiten een omgevingsvergunning nodig. Vroeger werd gesproken van bouwvergunning en waren voor separate activiteiten andersoortige vergunningen vereist (bijvoorbeeld kapvergunning). Met de omgevingsvergunning is het mogelijk om onder één vergunning meerdere activiteiten te laten verlopen

- ▼ Omgevingsvergunningen worden ingediend via het landelijke Omgevingsloket (OLO²), en komen via een koppeling met het gemeentelijke zaaksysteem bij de behandelend toetsers terecht. In het geval van evenementen werkt de indiener met e-formulieren die via de Westlandse eigen website beschikbaar worden gesteld.
- ▼ De toepassing van het vooroverleg verschilt tussen beide trajecten. Bij omgevingsvergunningen vindt het vooroverleg nadrukkelijk plaats voorafgaand aan de formele indiening van een aanvraag. Het vooroverleg staat in het Westland bekend als de Initiatieftafel Westland (ITW). Het is een moment waarop de indiener met een gemeentelijk expert of bouwdeskundige kan toetsen in hoeverre zijn plannen haalbaar zijn. Tijdens dit gesprek worden door de gemeente geen formele toezeggingen gedaan, waardoor een aanvrager hieraan ook geen rechten kan ontleen. Hij of zij krijgt wel toelichting op wat wel en niet binnen de geldende kaders mogelijk is. Dit is voor de aanvrager een waardevol moment omdat deze hiermee beter inzichtelijk krijgt of zijn plannen kans van slagen hebben. Dit werd door verschillende respondenten onderschreven. Bij evenementen vindt het vooroverleg pas na de formele vergunningaanvraag plaats. Het kan worden gezien als voorbespreking van de plannen van de aanvrager, waarbij diverse betrokkenen (o.a. gemeentelijke vertegenwoordigers, veiligheidsdiensten, handhaving) aanwezig zijn. Overigens geldt dat in beide trajecten het vooroverleg facultatief is. Niet alle gesproken aanvragers hebben daarom ook van een vooroverleg gebruik gemaakt.
- ▼ Bouwtrajecten – zowel het vergunningproces als de daadwerkelijke realisatie – worden niet met aanvragers geëvalueerd. Er vindt daarom ook geen na-overleg plaats. De door de onderzoekers gesproken aanvragers van omgevingsvergunningen geven aan dat zij na het afgeven van de beschikking in de regel geen contact meer hebben met de gemeente. Het kan zijn dat er handhaving op de bouwplaats plaatsvindt, maar hier merken de aanvragers niets van.

De Hartmonitor toont een overwegend positieve beoordeling van aanvragers van de dienstverlening van de gemeente in het geval van omgevingsvergunningen. De periode tot het indienen van de aanvraag wordt over het algemeen als zeer positief ervaren. Informatie over de procedure en aanvraag wordt als goed ervaren en een (eventueel) vooroverleg wordt gewaardeerd. In vergelijking met andere gemeenten wordt het Westland in dit stadium door verschillende aanvragers getypeerd als open, duidelijk, transparant, goed benaderbaar en bereid tot meedenken.

Na indienen van de aanvraag neemt de waardering van de aanvragers af. Het proces wordt dan als langdurig en minder transparant ervaren. In het geval van complexe omgevingsvergunningen komt het geregeld voor dat gemeentelijke toetsers de aanvragers vragen om extra documentatie en bewijslast aan te dragen. Immers, complexe omgevingsvergunningen schuren veelal aan, of zijn zelfs in strijd met geldende regelgeving en hiervoor dient men overtuigende en juiste argumentatie en informatie aan te leveren. Het komt geregeld voor dat een gemeentelijke toetsers dergelijke plannen extra gemotiveerd wil zien.

Met het opvragen van extra documentatie komt de procedure formeel stil te liggen. De beslistermijn wordt opgeschort. Hiermee sluipt er onzekerheid in het proces. Volgens respondenten wordt er niet met hen gecommuniceerd wanneer een aanvraag volledig is ingediend.

² Het OLO (Omgevingsloket Online) is het landelijk portaal waarop particulieren en bedrijven omgevingsvergunningen en meldingen kunnen indienen. Middels een vergunningencheck kunnen aanvragers allereerst bepalen of zij voor hun activiteit een omgevingsvergunning moeten aanvragen of een melding moeten doen. Aanvragen worden hoofdzakelijk digitaal ingediend, al is het nog steeds mogelijk om een papieren aanvraag op te sturen. Het OLO vertolkt een portaalfunctie: aanvragen komen via het OLO bij de gemeente terecht, waar ze in behandeling worden genomen en worden beoordeeld. Voor inhoudelijke vragen over de aanvraag of melding verwijst het OLO daarom ook door naar het verantwoordelijk vergunningverlenende bestuursorgaan (gemeente, waterschap of provincie)

Dit gegeven brengt een bepaalde mate van onbekendheid en ondoorzichtigheid in de procedure die door aanvragers als onaangenaam wordt ervaren. Wel dient te worden opgemerkt dat sommige aanvragers beschikken over een vaste contactpersoon binnen de gemeente die zij in zulke gevallen kunnen aanspreken. Dergelijke contactpersonen zijn bereidwillig om informatie over de stand van zaken te verstrekken. De praktijk van vaste contactpersonen voor frequente aanvragers kwamen wij echter niet bij alle gesproken respondenten tegen.

Uiteindelijk zijn aanvragers tevreden over de uitkomst, omdat zij merken dat de gemeente flexibel meedenkt in het geval van het opschorten van termijnen. Een architect geeft bijvoorbeeld aan dat de bouw van zijn ontwerp, ondanks vertraging binnen het vergunningenproces, niet werd stilgelegd nadat hij nog twee bescheiden bijlagen extra moest aanleveren. Daarnaast vertellen enkele aanvragers dat de gemeente Westland, in tegenstelling tot aangrenzende gemeenten, in veel gevallen wel de wettelijke (vergunning)termijnen haalt. Dit stemt hen tot grote tevredenheid en leidt ertoe dat het Westland veelal wordt gezien als een betrouwbare dienstverlener. Aanvragers geven aan weinig gemerkt te hebben van eventuele handhaving.³ Ook vindt er geen evaluatie van het traject plaats. Hieraan hebben de gesproken respondenten overigens ook geen expliciete behoefte.

2.3 Het verkrijgen van ondersteuning bij zorg en welzijn

Sinds de decentralisaties in het sociaal domein ligt de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van zorg of ondersteuning bij maatschappelijke achterstanden van inwoners primair bij de gemeente. Het gaat om veelzijdige vormen van zorg en ondersteuning. Soms betreft de verstrekking van hulpmiddelen, zoals een rollator of traplift. Gezien de nadruk in dit onderzoek op complexe dienstverlening, blijven dergelijke vormen van dienstverlening buiten beschouwing.

Binnen de context van het sociaal domein is de gemeente eveneens verantwoordelijk voor het verstrekken van zorg bij de opvoeding of het bieden van een veilige omgeving voor jongeren in een kwetsbare situatie. Bij volwassenen kan het gaan om mensen met gezondheidsproblemen of handicaps die een volwaardige deelname aan het maatschappelijk verkeer belemmeren. Ook kan het mensen met financiële problemen betreffen, of mensen die moeite hebben om betaald werk te vinden. In dit onderzoek is de aandacht gericht op ouders die zorg voor kinderen verkrijgen of zelf complexere problemen hebben op het gebied van inkomen. Dergelijke vormen van dienstverlening worden niet rechtstreeks door de gemeente Westland verleend. De opdracht daartoe is door de gemeente verstrekt aan het Sociaal Kernteam (SKT), een zelfstandige organisatie, waarvan het eigenaarschap volledig bij de gemeente berust.

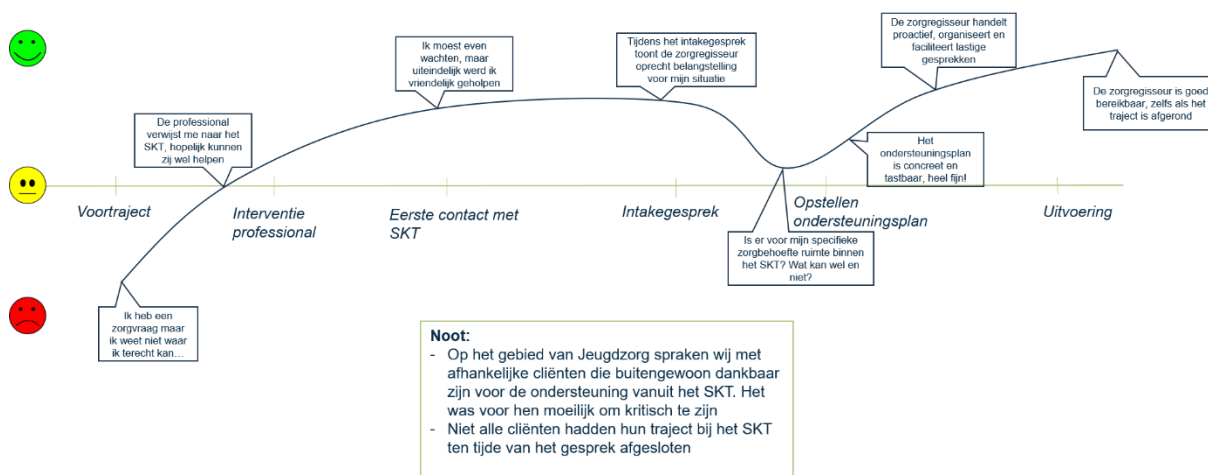
In afwijking van de twee eerder in dit hoofdstuk behandelde vormen van dienstverlening gaat het hier overwegend om weinig professionele of ervaren cliënten. Het betreft veeleer mensen in een (zeer) kwetsbare positie, die tegelijkertijd een groot persoonlijk belang hebben bij het verkrijgen van adequate ondersteuning. Dat maakt hen afhankelijk van de gemeentelijke dienstverlening. Deze uitgangspositie bij het inventariseren van ervaringen van cliënten zorgde onderzoekstechnisch voor enkele complicaties. Daar waar de medewerking aan het onderzoek bij professionele cliënten, zoals evenementenorganisatoren of bouwondernemers, betrekkelijk eenvoudig was te verkrijgen, bleek dit in de zorg lastiger. Van cliënten in deze gevoelige positie was het noodzakelijk om eerst expliciet te vernemen of zij bereid waren tot medewerking.

³ Uit informatie die is verzameld over het beleid van de gemeente – informatie die in het volgende hoofdstuk aan de orde komt – komt naar voren dat handhavers van de gemeente altijd de gang van zaken bij (grote) evenementen observeren. Maar als duidelijk is dat alle voorschriften en afspraken worden nageleefd, is er voor hen geen reden om manifest aanwezig te zijn.

Daarbij kon het niet anders dan dat de communicatie over verschillende schijven liep, hetgeen onvermijdelijk ten koste ging van de aard en betekenis van het verzoek. Verschillende benaderde cliënten begrepen niet of onvoldoende wat in het kader van een onderzoek van de rekenkamercommissie van hen werd verlangd, en kozen er 'voor de zekerheid' voor om af te zien van medewerking. Ook kwam het voor dat cliënten die eerst hadden toegezegd, nadien alsnog gingen twijfelen en afhaakten.

Toen bleek dat het bereiken van voldoende cliënten in het najaar van 2019 dreigde te stagneren, heeft de rekenkamercommissie verschillende manieren beproefd om alsnog voldoende medewerking te verkrijgen. Zo is een oproep tot medewerking verschenen in een plaatselijke huis-aan-huis krant⁴. Ook is aan raadsleden verzocht om mogelijk bij hun bekende inwoners die zorg en ondersteuning verkrijgen in contact te brengen met de onderzoekers.

Tevens is aan medewerkers van het Sociaal Kernteam Westland, de enige functionarissen die in rechtstreeks contact staan met de cliënten en daarmee de enigen die het verzoek kunnen overbrengen, herhaaldelijk en nadrukkelijk het verzoek overgebracht om cliënten te vragen om medewerking. Uiteindelijk is het, mede dankzij de enthousiaste medewerking van het SKT, toch mogelijk gebleken om met zes inwoners die zorgondersteuning verkrijgen een onderzoeksgesprek te voeren.⁵ De algemene inzichten die in deze gesprekken zijn opgedaan, zijn wederom samengevat in een hartmonitor. Deze geeft het volgende beeld.



Figuur 3: Hartmonitor zorgondersteuning

De figuur laat een overwegende tevredenheid zien over de verkregen zorg en ondersteuning. Om begrijpelijke redenen begint deze sterk negatief. De inwoners in kwestie bevinden zich immers in een lastige situatie waar zij op eigen kracht niet uit kunnen komen. Het blijkt dat deze inwoners meestal geen idee hebben tot wie ze zich kunnen wenden om hulp en ondersteuning te verkrijgen. Een mogelijke gang naar de gemeente of naar het SKT is hun onbekend. Het vereist de interventie van een professional die betrokken is bij acute problemen van deze inwoners om hen te wijzen op de mogelijkheid om zorg en ondersteuning te verkrijgen van de gemeente of het SKT. Dergelijke professionals zijn bijvoorbeeld medewerkers van de politie die moesten reageren op een acute crisis, de huisarts of medewerkers van het consultatiebureau.

⁴ Huis-aan-huisblad Groot Westland, pagina 14 0174 (gemeentelijke advertentiepagina), publicatiedatum 27 december 2019

⁵ Via één van de raadsleden heeft zich bovendien een inwoner bij de onderzoekers gemeld, die per mail verslag heeft gedaan van zijn ervaringen met de gemeentelijke dienstverlening. Dat betrof niet het SKT. Om die reden zijn diens ervaringen niet meegenomen in de hartmonitor. Uit het relaas van deze persoon ontstond het beeld van een weinig proactieve houding van de gemeente bij het invullen van de dienstverleningsrelatie.

Deze professionals verzorgen de aanmelding bij het SKT, waarna een eerste contact met het SKT plaatsvindt, gevolgd door een intakegesprek (in het jargon vaak het 'keukentafelgesprek' genoemd) waarna in onderling overleg een ondersteuningsplan wordt opgesteld.

Bij de uitvoering van dat plan kunnen verschillende organisaties zijn betrokken, waaronder gespecialiseerde instanties ('tweedelijnsvoorzieningen'). De zorgregisseur van het SKT monitort wel de voortgang en heeft daartoe regelmatig contact met de inwoner in kwestie. Ook na afsluiting van het ondersteuningstraject onderhoudt de zorgregisseur met enige regelmaat nog het contact met deze inwoner.

Met uitzondering van de fase kort voor het opstellen van het ondersteuningsplan zijn de gesproken inwoners zeer tevreden over het SKT. Dat bij het intakegesprek veel informatie moet worden verstrekt ervaren zij niet als een probleem, zij begrijpen dat dit nodig is voor een goede en gerichte ondersteuning. De 'lichte dip' in de fase van het opstellen van het ondersteuningsplan wordt verklaard door het feit dat dit enige tijd duurt, hetgeen ook gepaard met enige onzekerheid.

Het overgrote deel van de door ons gesproken inwoners benadrukt dat zij de zorgregisseur als betrokken, duidelijk en toegankelijk hebben ervaren. Zij hebben het gevoel dat de zorgregisseur altijd goed bereikbaar was – zelfs in weekenden of gedurende vakantieperioden -, snel reageerde op vragen en duidelijke antwoorden gaf. Ook hebben zij ervaren dat de zorgregisseur oprecht geïnteresseerd was in de situatie van deze inwoner. Het feit dat ook na afronding van een ondersteuningstraject de zorgregisseur contact houdt, wordt zeer gewaardeerd.

Zoals in hoofdstuk 3 nog aan de orde komt, ontwikkelt het SKT zelf de nodige activiteiten om te bewerkstelligen dat alle medewerkers voldoen aan eenzelfde basisniveau aan dienstverlening. Dat neemt niet weg dat inwoners toch relatief sterk afhankelijk zijn van de persoonlijke kwaliteiten en eigenschappen van een specifieke zorgregisseur. In een enkel geval blijkt er sprake van 'geen klik' tussen de inwoner en de zorgregisseur in kwestie. In dat geval stelt de door de onderzoekers gesproken inwoner vraagtekens bij het empathisch vermogen van de zorgregisseur, en hekelt ook de bureaucratische rompslomp die voortkwam uit verlenen van de ondersteuning. Naar mening van deze inwoner heeft het SKT te weinig aandacht gehad voor de vraag of het doorlopen traject wel voldoende toegevoegde waarde heeft gehad.

2.4 Klanttevredenheidsonderzoeken

In dit rekenkameronderzoek is de klanttevredenheid door middel van een kwalitatieve benadering inzichtelijk gemaakt, aan de hand van de klantreizen. Daarnaast zijn door de gemeente verschillende kwantitatieve klanttevredenheidsonderzoeken (KTO's) uitgevoerd. Het verschil tussen een kwalitatieve en kwantitatieve methode is terug te voeren op het aantal te onderzoeken casussen en de diepgang van de vraagstelling. In meer kwalitatieve aanpakken ligt de nadruk op een betrekkelijk klein aantal casussen, die uitgebreid worden beschreven (zoals met de klantreizen het geval is). Bij meer kwantitatieve methoden gaat het vaak om grotere aantallen respondenten of casussen, die dan met een beperkte diepgang worden bestudeerd. Zo wordt er dan bijvoorbeeld gewerkt met een standaard vragenlijst. Sinds 2015 heeft de gemeente Westland vooral kwantitatieve, en niet zozeer kwalitatieve onderzoeken naar dienstverlening laten uitvoeren. Dit betreft de volgende:

- ▶ Ondernemerspeiling (2015): een onderzoek naar de beleving van ondernemers bij de gemeentelijke dienstverlening en het ondernemersklimaat. Deze peiling was onderdeel van een breder programma van KING (Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, nu VNG Realisatie);
- ▶ KTO naar zorg en inkomen (2015): dit onderzoek schetst een beeld van de ervaring en waardering van klanten met de telefonische dienstverlening van de frontoffice op het terrein van zorg en inkomen (uit het onderzoek komt onvoldoende naar voren welke hulpvragen hieronder vallen);

- ▼ KTO's naar de APV en omgevingsvergunningen (2016): onderzoeken die middels online enquêtes de tevredenheid van aanvragers van APV- en omgevingsvergunningen inzichtelijk maken;
- ▼ Cliëntervaringsonderzoek met de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) (2018): via vragenlijsten werd gevraagd naar de ervaringen van cliënten met de ontvangen ondersteuning;

Het beeld dat uit deze diverse klanttevredenheidsonderzoeken naar de dienstverlening van de gemeente Westland naar voren komt, is bovenal positief: de respondenten zijn tevreden met de geleverde dienstverlening. Met name de vriendelijkheid, deskundigheid en professionaliteit van medewerkers worden geprezen en gewaardeerd.

Desondanks is het benchmarken van de Westlandse resultaten tegenover andere Nederlandse gemeenten veelal niet mogelijk. Alleen voor het onderzoek naar de Wmo-ondersteuning geldt dat de resultaten in breder gemeentelijk perspectief konden worden geplaatst. Hieruit volgde dat de gemeente Westland op de verschillende onderdelen op of rondom het gemiddelde scoorde. Via de website [waarsaamijngemeente.nl](http://www.waarsaamijngemeente.nl) is het daarentegen niet mogelijk om Westland te vergelijken met andere gemeenten. Op onderwerpen als 'directe dienstverlening' en 'digitale dienstverlening' zijn er van de gemeente namelijk geen gegevens bekend.

Het valt op dat de KTO's geen terugkerend karakter hebben. Ze worden ad hoc georganiseerd of zijn onderdeel van een wettelijke verplichting (zoals het geval was met het cliëntonderzoek binnen de Wmo). Medewerkers van de gemeente gaven in dit rekenkameronderzoek aan dat ze zich onvoldoende kunnen heugen wanneer KTO's hebben plaatsgevonden en wat er met de uitkomsten of aanbevelingen is gebeurd.

Het Sociaal Kernteam Westland (SKT), de organisatie die uitvoering geeft aan een groot deel van de zorgondersteuning, voert eveneens klanttevredenheidsonderzoeken uit. In 2019 is de systematiek ten opzichte van eerdere jaren gewijzigd. Daar waar tot 2018 cliënten eenmalig werden bevraagd, worden zij vanaf 2019 op verschillende momenten tijdens het proces verzocht om vragen in het kader van het onderzoek te beantwoorden. De bevindingen in de onderzoeken wijzen op een overwegende tevredenheid, met name over de communicatie tussen de respondent en het SKT, over de bejegening en de bereikbaarheid. Ook geven veel respondenten aan vertrouwen te hebben in de contactpersoon en zorgregisseur. Zij zijn tevreden over de geboden ondersteuning. Ook in deze onderzoeken blijkt dat niet alle cliënten zelf de weg naar het SKT wisten te vinden. Verder hebben verschillende respondenten de wachttijd als lang ervaren.

2.5 Tussenbalans en beantwoording onderzoeksvragen

Over het algemeen komt onder inwoners een positief beeld naar voren over de ervaren dienstverlening door de gemeente Westland. Dit positieve beeld blijkt het sterkst bij organisatoren van evenementen en aanvragers van complexe omgevingsvergunningen. Ook inwoners die ervaring hebben met de dienstverlening van de gemeente in het sociaal domein zijn overwegend tevreden, zij het vanaf het moment waarop het contact met de gemeente (of meer specifiek, het SKT) tot stand is gekomen. Ook over de begeleiding van ondersteuning van de zorgregisseur, weliswaar geen medewerker van de gemeente, maar van het Sociaal Kernteam, zijn deze inwoners grotendeels tevreden.

Binnen deze overwegende tevredenheid zijn wel degelijk verbeterpunten aan de orde gekomen. Daar waar het voortraject bij de aanvraag voor evenementen of omgevingsvergunningen als zeer open en transparant wordt ervaren, nemen die openheid en transparantie na de aanvraag zelf sterk af.

De aanvrager ervaart dat hij geen andere keuze heeft dan afwachten; hoewel die vaak redelijk zeker is van zijn zaak, wordt dit wachten toch als onprettig ervaren. Bovendien heeft de aanvrager geen zekerheid of zijn aanvraag volledig is, de gemeente kan onverwachts nog om aanvullende informatie vragen, hetgeen de termijnen doet opschorten. Daarnaast komt het natraject, als een vergunning voor een bouwproject of evenement eenmaal is verleend, weinig uit de verf. Hierdoor zijn er weinig mogelijkheden om wederzijds van elkaar te leren.

De overeenkomsten tussen het verlenen van vergunningen voor evenementen en het verlenen van vergunningen voor bouwprojecten geven al aan dat er op het eerste gezicht weinig verschillen zijn tussen de diverse gemeentelijke taakvelden. Wel is gebleken dat er verschillende verwachtingen zijn over en ervaringen met de rol en verantwoordelijkheden van de contactpersoon.

De verantwoordelijkheden in het sociaal domein wijken af van die bij vergunningen en evenementen. Immers, het zwaartepunt bij de te verlenen dienstverlening ligt bij medewerkers van het SKT. Deze zijn (formeel gezien) geen medewerker van de gemeente. De tevredenheid over de verkregen dienstverlening in het sociaal domein onderscheidt zich weinig, en eerder in positieve zin, van de vastgestelde tevredenheid bij vergunningen en evenementen.

Dit leidt tot de volgende beantwoording van de onderzoeksvragen die in dit hoofdstuk centraal staan:

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 hebben 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 hen relevante informatie kunnen zij meestal niet op eigen kracht vinden.

3. Het gemeentelijk beleid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de volgende onderzoeksvragen aan de orde:

3. Welke ambities en beleid bestaan binnen de gemeente ten aanzien van dienstverlening bij complexe situaties en hoe werkt dit uit in de praktijk?
4. Hoe verhoudt de kwaliteit van dienstverlening zich ten opzichte van andere vergelijkbare gemeenten (benchmark en best practices)?
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?

De vragen worden aan het einde van dit hoofdstuk beantwoord. Paragrafen 3.2 en 3.3 bevatten informatie die wordt benut om de eerste vraag te beantwoorden. In paragraaf 3.4 wordt een beeld geschetst van de verschillende opvattingen binnen de gemeentelijke organisatie met betrekking tot de toekomstige ambities bij de dienstverlening. Ook die informatie is relevant voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag. De informatie die in deze paragrafen passeert, wordt eveneens benut om een antwoord te geven op vraag 4. In paragraaf 3.6 wordt kort aandacht besteed aan het beleid van het SKT. De informatie die relevant is voor de beantwoording van de vijfde onderzoeksvraag komt in paragraaf 3.7 aan de orde.

3.2 Uitgangspunten en ambities

In het eerste hoofdstuk is al genoemd dat het meest actuele beleidsdocument dat een visie op dienstverlening bevat, dateert uit 2009 ('Dienstverlening Dichtbij'). Op het niveau van de directie van de gemeente en het college van B&W wordt erkend dat de visie van 2009 tenminste is verwaterd. Recent is het initiatief genomen om een nieuwe visie te ontwikkelen. Dit proces staat nog aan het begin. De verschillende voornemens komen in paragraaf 3.4 aan de orde.

Een en ander impliceert dat de visie uit 2009 momenteel geldend is. Als algemeen uitgangspunt kent die visie de volgende formulering:

Streefbeeld Westlandse Dienstverlening (pagina 11)

Westland wil een sociale, ondernemende gemeente zijn, mét allure. Eén gemeente met ruimte voor de eigenheid van de kernen. Wat betekent dit streefbeeld voor de dienstverlening van de gemeente?

- *In een sociale gemeente is er ondersteuning mogelijk voor (kwetsbare) burgers, bedrijven en instellingen. Dit hoeft niet altijd door de gemeente zelf te worden uitgevoerd. Het kan ook georganiseerd worden door vrijwilligers zoals het geval is bij de ondersteuning van inwoners bij het invullen van formulieren. De gemeente stimuleert echter wel op dit vlak. Ook wordt er in een sociale gemeente goed geluisterd en goed uitgelegd en weet de gemeente wat er speelt.*
- *In een ondernemende gemeente communiceert de gemeente efficiënt, handelt proactief en denkt mee, is innovatief en efficiënt voor ondernemers. Belangrijke aspecten zijn betrouwbaarheid, het vermijden van bureaucratie, het van tevoren duidelijk maken waar de gemeente voor staat en wat de burger kan verwachten.*
- *Een gemeente met allure levert kwalitatief hoogstaande dienstverlening. Communicatief sterk,*

gebaseerd op vertrouwen en met de blik van de burger kijkend naar procedures. In een gemeente met allure zijn de inwoners trots op hun gemeente, ook in dienstverlenend opzicht.

- *Het laatste onderdeel van het streefbeeld, één gemeente met ruimte voor de eigenheid van de kernen, uit zich in het blijven hanteren van de menselijke maat ondanks de schaalvergroting.*

Uit dit streefbeeld worden vijf doelstellingen afgeleid, kortweg aangeduid als de vijf B's. Deze zijn:

- ▶ **Betrouwbaarheid:** Dit wordt geconcretiseerd in het willen werken met in kwaliteitshandvesten vast te leggen servicenormen; verder wordt gesteld dat de gemeente wil werken vanuit vertrouwen en helder wil communiceren.
- ▶ **Betrokkenheid:** Dit wordt uitgewerkt in de ambitie om burgers fatsoenlijk te behandelen, met als kernwaarden openheid, verantwoordelijkheid nemen, samenwerkingsgerichtheid en integriteit. Verder wil de gemeente herkenbaar midden in de samenleving staan. De gemeente wil bureaucratie beperken en oog hebben voor de 'lasten' voor de burger. Dienstverlening is leidend, procedures zijn naar mening van de gemeente daaraan ondersteunend. In dat kader wordt melding gemaakt van het bestaan van een projectgroep deregulering onder leiding van de burgemeester.
- ▶ **Bereikbaarheid:** Hierbij wordt genoemd dat de burger moet weten waar hij terecht kan; "naast de algemene balie en het callcenter is er een duidelijke ingang voor verenigingen, voor kernoverlegplatforms en voor ondernemers. Zo nodig en zo mogelijk gaat de gemeente naar de klant toe." Om versnippering van contacten te voorkomen, zal per doelgroep een duidelijke ingang in de organisatie worden gecreëerd, in de vorm van accountmanagers of relatiebeheerders. Verder meldt de gemeente de ambitie dat de burger via verschillende kanalen bij de gemeente terecht moet kunnen, waarbij uit kostenoverwegingen wordt gesteld dat het de voorkeur heeft dat zoveel als mogelijk klantcontacten via internet worden afgedaan. Ook bij afwezigheid van een contactpersoon moet een burger altijd bij de gemeente terecht kunnen.
- ▶ De **Brede Blik** dient zich te uiten in integraal, afdelingsoverstijgend samenwerken met als doel eenduidigheid richting de burgers. Tevens wordt gestreefd naar gezamenlijke dienstverlening met organisaties buiten de gemeente.
- ▶ De **Burger, bedrijven- en instellingengerichtheid** zou moeten leiden tot het vinden van aansluiting bij het Westlands profiel, zoals de Greenportvisie en sociaal-maatschappelijke visie; daarmee wordt de gemeente een zakelijk partner voor de ondernemende bevolking en voor het hardwerkende en innovatieve bedrijfsleven. Verder wil de gemeente aansluiten bij andere doelgroepen, zoals zelfredzame burgers, kwetsbare burgers, bedrijven, instellingen en verenigingen en wijk- en buurtbewoners. Voor elke doelgroep wordt een eigen dienstverleningsconcept ontwikkeld.

De visie wordt afgesloten met het schetsen van de uitgangspunten voor een programma dienstverlening, dat in de periode 2009 tot en met 2014 zijn uitwerking moet krijgen. Enkele kernpunten daarin zijn de al genoemde regelreductie, het uitbouwen van de internetdienstverlening, het opstellen van kwaliteitshandvesten, het opstellen en uitvoeren van een communicatie- en dienstverleningsaanpak, het aanstellen van accountmanagers en relatiebeheerders, het doorontwikkelen van (afdelingsoverstijgende) werkprocessen en aandacht voor het bevorderen van gewenste houding en gedrag. Voor zover de onderzoekers van de rekenkamercommissie hebben kunnen waarnemen, heeft een dergelijke volledige uitwerking van de visie in een programma van dienstverlening niet plaatsgevonden.

Over de huidige betekenis van deze visie voor het beleid van de gemeente zijn verschillende beelden verkregen. Er is gesproken met medewerkers van de gemeente die toentertijd betrokken zijn geweest

bij het opstellen van deze visie. Zij zijn mede daardoor bekend met de inhoud van deze visie en stellen daar ook vandaag de dag naar te handelen. Zo is in het kader van het onderzoek er melding van gemaakt dat binnen verschillende afdelingen wordt gewerkt met servicenormen en wordt de realisatie daarvan bijgehouden. Hiervan zijn echter geen voorbeelden verkregen.

Medewerkers die na 2009 in dienst zijn gekomen, geven in het algemeen aan niet bekend te zijn met dit visiedocument. In het verlengde daarvan kunnen zij geen algemene principes of uitgangspunten verwoorden waarop zij hun dagelijks handelen in de gemeentelijke dienstverlening baseren. Soms verwijzen zij naar algemeen geldende (wettelijke) uitgangspunten en vereisten (zoals de te hanteren afhandelingstermijnen). Ook wordt desgevraagd aangegeven dat sommige medewerkers 'eigen' normen of principes hanteren, zoals 'behandel een cliënt zoals je zelf behandeld zou willen worden'. Dergelijke in de praktijk ontstane normen en principes worden soms geijkt in dagelijks overleggen met collega's. Incidenteel zijn zij onderwerp van gesprek in werkoverleggen. Dergelijke praktijken zijn echter niet structureel ingebed binnen de werkprocessen en gebeuren feitelijk op basis van eigen initiatief van medewerkers.

In relatie tot de visie uit 2009 dient opgemerkt te worden dat verschillende malen in gesprekken is genoemd dat het toentertijd, nog relatief kort na het ontstaan van de gemeente Westland, weerbarstig bleek om tot beleid te komen dat door alle betrokkenen binnen de organisatie werd herkend en erkend.

3.3 Het beleid in de huidige praktijk

In de vorige paragraaf is al genoemd dat de visie uit 2009 tenminste is verwaterd. Sommige respondenten betitelen deze visie als een 'dood' instrument. Tegelijkertijd is al genoemd dat sommige van de ambities in het visiedocument ook vandaag de dag in de praktijk worden gebracht, zij het dat betrokkenen zich er soms niet van bewust zijn dat dit zijn basis vindt in het document uit 2009. Het sterkst zijn de ambities uit 2009 terug te vinden in de organisatie van de dienstverlening binnen het sociaal domein. Zo wordt binnen het sociaal domein gestreefd naar een brede toegang, waar een zorgvraag integraal wordt opgepakt. Ook wordt binnen het sociaal domein gewerkt met accounthouders, of in ieder geval één aanspreekpunt voor de cliënt. Daarnaast kan ook de al eerder in dit rapport genoemde InitiatievenTafel Westland (ITW) worden gezien als een instrument om integraal werken binnen de organisatie te versterken. De ITW komt wekelijks bijeen. Ambtenaren van verschillende afdelingen nemen eraan deel en bespreken afdelingsoverstijgende initiatieven, zoals complexe omgevingsvergunningen. Verder is sprake van ketensamenwerking met organisaties buiten de gemeente, onder andere met het Sociaal Kernteam.

Her en der in de organisatie is sprake van accounthouders of centrale aanspreekpunten voor cliënten. Dat betreft naast het sociaal domein bijvoorbeeld het bedrijvenloket of de aanspreekpunten voor medewerkers die adviseren over omgevingsvergunningen of evenementen. De verantwoordelijke directeuren noemen dat het werken met accounthouders niet structureel is ingebed binnen de organisatie. Er bestaan geen duidelijke richtlijnen voor of er met accounthouders wordt gewerkt, wanneer zij aan zet zijn, op welke doelgroepen zij zich richten en wat dan hun taakopvatting zou moeten zijn. Dit beeld werd bevestigd in de gevoerde interviews met cliënten.

Verder is in de gesprekken geconstateerd dat er gewerkt wordt met en gestuurd wordt op servicenormen. Maar van een meer algemene sturing aan de hand van kwaliteitshandvesten is geen sprake. Evenmin is er nog een projectgroep deregulering actief. Naar zeggen van sommige ambtelijke

respondenten hebben er aanvankelijk verschillende bijeenkomsten van deze projectgroep plaatsgevonden. Begin 2020 heeft niemand weet van de opbrengsten daarvan.

Direct betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie stellen allen dat de dienstverlening van de gemeente van voldoende niveau is. Zij baseren zich daarbij op eigen indrukken, de contacten met de direct bij de dienstverlening betrokken teammanagers, het ontbreken van incidenten en geen waarneembare ontevredenheid in de samenleving. Dat neemt niet weg dat zij ervaren dat de kwaliteit van de dienstverlening onder druk staat. Zo bleek uit een algemene inventarisatie van de gemeentelijke formatie dat er over de volle breedte van de organisatie sprake was van onderbezetting. Dit gold ook voor het cluster dienstverlening (en het daaronder vallende KlantContactCentrum (KCC)). Op basis van de inventarisatie is de omvang van het personele tekort bepaald en is begonnen met de werving van extra personeel. In dat verband is door het Management Team (MT) van de gemeente aangegeven dat deze werving alleen volstaat om achterstanden in te lopen, om zo het huidige kwaliteitsniveau te kunnen blijven garanderen. Van ruimte voor verbetering en innovatie is daarmee nog geen sprake.

In dat verband wordt ook genoemd dat de dienstverlening ondersteunende (ICT)systemen nog maar nauwelijks voldoen. Onder meer wordt melding gemaakt van ontbrekende koppelingen tussen systemen, zodat informatie op papier moet worden overgebracht en opnieuw ingevoerd. De huidige ICT-afdeling van de gemeente is primair gericht op het beheer van de bestaande systemen. Er is geen ruimte voor doorontwikkeling en innovatie van deze systemen, terwijl de dienstverlening hiervan zou kunnen profiteren, aldus betrokkenen.

Bij ontbreken van een algemeen bekende en erkende visie valt op dat medewerkers geregeld noemen dat opeenvolgende colleges van B&W andere accenten in de uitvoering van de dienstverlening hebben geplaatst. Daarmee lijken voorkeuren van individuele bestuurders voor de dagelijkse inrichting van de dienstverlening van betekenis. Omdat het gaat om voorkeuren en accenten van verschillende personen, is daar geen algemene lijn uit af te leiden.

De gemeente beschikt niet tot nauwelijks over structurele sturings- en controle-informatie met betrekking tot het functioneren van de dienstverlening. Aangegeven is dat het inzicht in de prestaties grotendeels wordt verkregen in directe contacten met uitvoerende ambtenaren en hun managers. Op vrijwel geen enkel terrein vindt structurele monitoring van de prestaties plaats. Incidenteel is sprake van klanttevredenheidsonderzoeken onder specifieke doelgroepen. Zo is er in 2015 een ondernemerspeiling gehouden. Daar waar onderzoeken plaatsvinden, is het beeld – volgens betrokkenen – dat de dienstverlening van het Westland naar tevredenheid functioneert. Geformuleerde aanbevelingen uit dergelijke onderzoeken om de dienstverlening te verbeteren, kennen echter geen structurele doorvertaling in de werkprocessen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het advies om de aanvrager gedurende de afhandeling van zijn aanvraag meer proactief te informeren over de voortgang. Ondanks het feit dat sommige individuele medewerkers hier actief gehoor aan geven, wordt hier niet formeel vanuit beleid op gestuurd. Ook zijn er geen applicaties of systemen aangekocht waarmee aanvragers hun aanvraag digitaal kunnen volgen, toepassingen waarmee in enkele andere gemeenten wel wordt gewerkt.

Er ontbreken binnen de gemeente op het gebied van dienstverlening algemeen geldende en in concrete doelen uitgewerkte ambities. Evenmin wordt er structureel informatie verzameld over de prestaties. Bovendien, als er geen concrete ambities voorhanden zijn, is niet duidelijk aan welke prestatie-informatie behoefte is. Al met al is het op dit moment in het Westland niet mogelijk om een

structurele leer- en verbetercyclus⁶ met betrekking tot de gemeentelijke dienstverlening in te richten. Er bestaan, met name binnen de directie van de gemeentelijke organisatie, voornemens om dit te realiseren.

3.4 Oriëntatie op toekomstig beleid

In de gevoerde gesprekken is verschillende malen aan de orde geweest dat onlangs het initiatief is genomen om te komen tot een nieuwe, actuele visie op dienstverlening. Gesproken wordt van een nieuw dienstverleningsconcept. De gedachtevorming hierover bevindt zich nog in een beginstadium. In deze paragraaf worden louter enkele opgedane noties benoemd, die geen van alle kunnen gelden als vigerend of vastgesteld beleid of beleidsvoornemen. Op deze wijze wordt wel een indruk gegeven welke opvattingen er bij betrokkenen binnen de gemeente over de vernieuwing van de dienstverlening bestaan.

- ▶ In de visie uit 2009 is opgenomen dat de gemeente langs alle kanalen bereikbaar wil zijn, maar dat er een voorkeur bestaat voor het intensiever benutten van het digitale kanaal. Door verschillende respondenten is deze ambitie opnieuw bevestigd. Maar vandaag de dag bestaat, meer dan tien jaar geleden, het inzicht dat er in de samenleving grote groepen minder digitaal vaardige burgers zijn. Voor hen is het belangrijk om andere dan digitale kanalen beschikbaar te houden, zoals dienstverlening aan de balie of telefonische dienstverlening. Daarmee blijft de dienstverlening van de gemeente Westland voor alle doelgroepen laagdrempelig.
- ▶ Tevens is genoemd dat de gemeente meer werk wil maken van de sturing op processen. Zoals opgemerkt zijn verschillende werkprocessen met betrekking tot dienstverlening niet tot nauwelijks uitgewerkt. Dat laat veel ruimte aan de eigen invulling door individuele medewerkers. Een meer algemene aanpak zou kunnen leiden tot een grotere efficiëntie in de uitvoering. Daarnaast ontstaan dan meer mogelijkheden om informatie aan de processen te ontlenen en van die informatie gebruik te maken in het bevorderen van gerichte sturing en controle.
- ▶ De gemeente wil meer aansluiting vinden bij ontwikkelingen en innovaties die in andere gemeenten aan de orde zijn.
- ▶ Verschillende respondenten noemen dat ten behoeve van een moderne dienstverlening er ook behoefte is aan een moderne organisatie. In dat verband is gepleit voor een omslag van een lineaire, verkokerde organisatie (die primair is gericht op het leveren van individuele dienstverleningsproducten) naar een integrale organisatie waarin tussen clusters integrale dienstverlening aan inwoners met complexe vragen wordt gerealiseerd.
- ▶ Om ook de opvattingen van burgers, ondernemers en verenigingen een goede positie te geven in het te ontwikkelen dienstverleningsbeleid, zou er meer gebruik kunnen worden gemaakt van klankbordgroepen.

3.5 Dienstverlening en financiën

Het dienstverleningsbeleid van de gemeente kan natuurlijk alleen uitgevoerd worden als er in de begroting door de raad geld ter beschikking wordt gesteld voor de inzet van mensen en middelen. In de aansturing en financiering van de organisatie, en daarmee in de onderliggende begroting, wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds het voorbereiden en opstellen van beleid en anderzijds de uitvoerende onderdelen van de gemeentelijke organisatie (zoals dienstverlening).

⁶ In dit verband wordt ook wel gesproken over een PDCA-cyclus, waarbij de letters staan voor de (Engelse) woorden Plan, Do, Check, Act.

De begroting van de gemeente Westland bevat onderdelen die direct verwijzen naar 'dienstverlening'. Dat betreft echter juist de enkelvoudige dienstverlening, zoals die aan de balie of via het KCC plaatsvindt. Juist de meer complexe vormen van dienstverlening, zoals het verlenen van een omgevingsvergunning of een vergunning voor een evenement zijn niet te herleiden tot concrete kostenposten. Wat het sociaal domein betreft geldt dat een groot deel van de dienstverlening is 'uitbesteed' aan het Sociaal Kernteam. Dat betreft met name jeugdzorg en ondersteuning aan inwoners om volwaardig deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. De voor dienstverlening ondersteunende middelen (zoals met name ICT-voorzieningen) zijn evenmin te herleiden tot kostenposten die direct gerelateerd zijn aan de dienstverlening. Al met al biedt de begroting op zichzelf onvoldoende mogelijkheden om inzicht te krijgen in de inrichting van de gemeentelijke dienstverlening en de uitvoering daarvan. Dat impliceert dat de begroting in deze vorm voor raadsleden tekortschiet om invulling te geven aan hun sturende en controlerende verantwoordelijkheden met betrekking tot het dienstverleningsbeleid van Westland.

De verkregen informatie schiet daarmee ook tekort om de vijfde onderzoeksvraag afdoende te beantwoorden. Voor een meer kwalitatief antwoord zijn de volgende verkregen inzichten van belang. Binnen de gemeentelijke organisatie is geconstateerd dat de kwaliteit van het functioneren van de gehele gemeentelijke organisatie in de afgelopen jaren onder druk stond. Om daar nader inzicht in te verwerven, is eerder vanuit de gemeente een scan van de hele organisatie gemaakt. Deze scan biedt onder meer de mogelijkheid om personele bezetting van de gemeentelijke organisatie te vergelijken met andere gemeenten. Op basis daarvan is geconstateerd dat de formatie van de gemeente relatief laag was. Om die reden is overeengekomen dat nieuw personeel kan worden geworven. De constatering dat het functioneren van de organisatie onder druk stond, is ook van toepassing op de gemeentelijke dienstverlening. Onder meer wordt er vanaf 2019 geworven voor uitbreiding van de bezetting in het KCC. Ook de kwaliteit van de ICT-voorzieningen, zo is gebleken, staat onder druk. Op basis van inventarisaties is gebleken dat de ICT, naar mening van betrokkenen ternauwernood nog in staat was om het huidige functioneren van de organisatie adequaat te ondersteunen. Om hier op korte termijn verbetering in te brengen, is in 2018 een investering van 2 miljoen euro mogelijk gemaakt.

Betrokkenen benadrukken dat zowel de investeringen in de formatie als in de ondersteunende ICT-voorzieningen louter zijn bedoeld om de kwaliteit van de organisatie als geheel, en daarmee ook de dienstverlening, op peil te houden. De investeringen bieden voorsnog niet de mogelijkheid om ook tot verbeteringen en innovatie te komen. Voorzien wordt door hen dat dit in de nabije toekomst wel nodig zal worden. Daarvoor is bij hen wel eerst behoefte aan bepaling van de ambities en daaraan te koppelen uitvoeringsplannen.

3.6 Het beleid van het SKT

In dit onderzoek is de aandacht uitgegaan naar complexe vormen van dienstverlening. In dat verband is nader ingegaan op door inwoners van Westland verkregen ondersteuning bij zorgvragen. Deze zorg wordt in eerste instantie verstrekt door het Sociaal Kernteam (SKT).

Het SKT is een zelfstandige organisatie, waarvan het eigenaarschap volledig bij de gemeente berust. Voor het uitvoeren van de taken ontvangt het SKT een bijdrage van de gemeente van circa € 5,5 miljoen op jaarbasis.

In dit onderzoek staat het functioneren van het SKT niet centraal. Wel is, net als bij het gemeentelijk beleid, aandacht besteed aan de vraag in hoeverre het handelen van het SKT in de samenwerking met cliënten is geborgd in beleid en processen.

Gebleken is dat het SKT een missie en visie heeft geformuleerd. De organisatie heeft in onderling overleg deze missie en visie uitgewerkt in drie kernwaarden: het SKT wil verbindend, betrouwbaar en vernieuwend opereren. Zowel de missie, de visie als de kernwaarden zijn opgenomen in een uitgebreid handboek dat direct bij indiensttreding met alle werknemers van het SKT wordt gedeeld. In dit handboek worden ook de basisuitgangspunten voor het dagelijks handelen beschreven, alsmede de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende medewerkers binnen de organisatie. Ook wordt ingegaan op de wijze waarop invulling dient te worden gegeven aan de relatie met de cliënten. Het handboek wordt binnen de organisatie beschouwd als een levend document; in het dagelijks handelen wordt er geregeld aandacht voor gevraagd en het wordt ook actief bijgehouden. Verder voeren teammanagers jaarlijks ontwikkelgesprekken met medewerkers. Medewerkers worden gestimuleerd om hun professionele ontwikkeling te bewaken en te bevorderen. Alle medewerkers van het Sociaal Kernteam Westland die zich bezighouden met de ondersteuning van jeugdigen zijn geregistreerd bij het Stichting Kwaliteitsregister Jeugd. Medewerkers die zich bezighouden met de ondersteuning van volwassenen zijn geregistreerd bij het Registerplein. Een dergelijke registratie vraagt van de medewerkers geregelde aandacht voor het volgen van trainingen en andere vormen van kennis- en vaardigheidsbevordering omdat een medewerker anders niet in aanmerking komt voor herregistratie.

Daarnaast vindt er binnen het SKT intervisie plaats en wordt er in teams gesproken over casuïstiek. Het jaarverslag van het SKT bevat onder meer gegevens over cliënttevredenheid en allerlei kwantitatieve gegevens over aantallen cliënten, doorlooptijden en verwijzingen. Ook bevat het jaarverslag een uitgebreide financiële paragraaf. Een en ander impliceert dat het SKT beschikt over informatie die inzicht geeft in het functioneren van de organisatie. Elk kwartaal verstrekt het SKT een rapportage aan de gemeente. Met de gemeente zijn geen concrete prestatie-indicatoren vastgelegd op basis waarvan het functioneren van het SKT, in zijn rol als opdrachtnemer van de gemeente, beoordeeld kan worden. Naar zeggen van betrokkenen vindt op basis van de kwartaalrapportages vooral een kwalitatief gesprek plaats over 'hoe het gaat'.

3.7 Tussenbalans en beantwoording van de onderzoeksvragen

Het dienstverleningsbeleid van de gemeente Westland kent een weinig stevige basis. De meest actuele visie is gedateerd en wordt door verscheidene door de onderzoekers gesproken medewerkers niet herkend. Bij het ontbreken van concrete en uitgewerkte ambities en doelstellingen, kan niet worden bepaald welke informatie er nodig is om inzicht te krijgen in de geleverde prestaties. In algemene zin ontbreekt er veel relevante sturings- en controle-informatie. Slechts incidenteel vinden er klanttevredenheidsonderzoeken plaats. Aan de huidige beschikbare ICT-systemen en werkprocessen is niet tot nauwelijks geschikte sturings- of controle-informatie te ontleen. Overigens onderscheidt het SKT zich in positieve zin van deze bevindingen met betrekking tot de gemeentelijke organisatie.

Tegelijkertijd zijn er geen aanwijzingen dat de dienstverlening door de gemeente structureel tekortschiet. Deze bewering is echter bij gebrek aan sturings- en controle-informatie niet hard te maken. Om die reden kunnen ook geen uitspraken worden gedaan of Westland wezenlijk beter of minder presteert op het terrein van de dienstverlening dan vergelijkbare andere gemeenten. Deze tekortkomingen worden herkend in de organisatie en er zijn initiatieven genomen om deze te verhelpen.

Niet alleen vereist dat de uitwerking van een nieuwe visie en daaruit af te leiden ambities en beleid, het vraagt ook om (forse) investeringen in de organisatie, in het personeel, in de ondersteunende processen en de ICT-voorzieningen.

De voor dit hoofdstuk relevante onderzoeksvragen kunnen nu als volgt worden beantwoord:

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 leidinggevendenden 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 is ervaren dat 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.

4. De raad: opvattingen, ambities en informatievoorziening

4.1 Bevindingen

Weliswaar zijn er wat de raad betreft geen specifieke onderzoeksvragen geformuleerd, tegelijkertijd is in het inleidende hoofdstuk benadrukt dat de raad in het beleid eveneens een belangrijke positie inneemt. De raad stelt immers de kaders waaraan de dienstverlening van de gemeente moet voldoen. Eveneens is het dan uiteindelijk aan de raad om te controleren of de gestelde doelen worden gerealiseerd. Een nadere verkenning van die positie is daarmee zeker van belang.

De gemeenteraad van Westland is in essentie verantwoordelijk voor het bepalen van de ambities die de gemeente heeft met betrekking tot (complexe) dienstverlening. Het is ook aan de gemeenteraad om te controleren of doelstellingen worden gerealiseerd. Verder hebben raadsleden ook een volksvertegenwoordigende rol; als burgers problemen ervaren, kunnen zij zich desgewenst wenden tot raadsleden. Elk raadslid kan vervolgens de afweging maken of hij die signalen onder aandacht van het bestuur wil brengen. Anders gezegd: de raad heeft kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken.

Om inzicht te krijgen in de standpunten die de huidige raadsleden hieromtrent innemen, is op 18 december 2019 een discussiebijeenkomst met hen belegd. Door middel van een fictieve casus 'Fonkelveen' zijn de aanwezige raadsleden uitgedaagd om zich uit te spreken over hun opvattingen. Aansluitend is met hen gesproken over de mogelijkheden en beperkingen die zij ervaren om hun verantwoordelijkheden waar te maken. Tijdens deze bijeenkomst op 18 december waren niet alle raadsleden aanwezig. De bijeenkomst was ook niet bedoeld om tot raadsbreed gedeelde uitspraken te komen. In die zin kunnen de verkregen inzichten niet gelden als opvattingen van de voltallige raad, al gaat het, gezien de aanwezigheid van vertegenwoordigers van verschillende fracties wel om een brede afspiegeling.

De aanwezige raadsleden hebben de nodige uitgangspunten genoemd waaraan naar hun idee de dienstverlening van Westland moet voldoen.

- ▶ Voor veel deelnemers is het essentieel dat de gemeente bij aanvang van een dienstverleningsproces, zeker als het een complexe situatie betreft, duidelijk maakt wat de inwoner of ondernemer van de gemeente kan verwachten.
- ▶ Als de 'complexe' situatie van de aanvrager ook consequenties kan hebben voor andere inwoners – zoals bijvoorbeeld bij bouwaanvragen – dan is het ook aan de gemeente om de overige betrokkenen actief te informeren. Het goed informeren van aanvragers kan op verschillende manieren, zoals met gerichte informatie op de website. Eventueel zou de gemeente met een (digitale) vragenboom op de website de aanvrager al mee kunnen nemen in het proces.
- ▶ De aanwezige raadsleden pleitten voor een intensieve benutting van digitale mogelijkheden, maar benadrukten tegelijkertijd dat er altijd ruimte moet blijven voor 'fysiek contact' met de gemeente. In sommige (complexe) situaties gaven zij aan dat er eigenlijk altijd een gesprek zou moeten plaatsvinden.
- ▶ Als de aanvraagprocedure loopt, is het naar de mening van raadsleden van belang dat de aanvrager geregeld wordt geïnformeerd over de voortgang.

En als de beslissing eenmaal is genomen, is het ook belangrijk dat de gemeente duidelijk maakt of een aanvrager, bij een voor hem/haar onwelgevallige beslissing, in beroep kan gaan.

De aan de gespreksavond deelnemende raadsleden benadrukten dat de gemeente zorgvuldig moet handelen bij complexe aanvragen. Dit kwam ook tot uiting bij de gemaakte opmerkingen over de controlerende verantwoordelijkheden van raadsleden. In het algemeen gaven de aanwezige raadsleden aan dat zij het niet nodig vinden dat zij uitgebreid worden geïnformeerd over de door de gemeente gerealiseerde dienstverlening. Het opnemen van kengetallen over bijvoorbeeld ontwikkeling in klanttevredenheid in de jaarrekening kan in het algemeen volstaan. Wel gaven enkele raadsleden nadrukkelijk aan dat zij, bij signalen dat sommige complexe zaken niet goed zijn verlopen, de mogelijkheid willen hebben en behouden om daarop te acteren.

Daarmee anticipeerden deze raadsleden ook op hun volksvertegenwoordigende taken. In dat verband hebben sommige raadsleden de behoefte om meer informatie te ontvangen over eventuele klachten of bezwaarschriften, en de wijze waarop de gemeente daarmee omgegaan is.

Als algemene lijn uit de gemaakte opmerkingen komt naar voren dat de aanwezige raadsleden van mening zijn dat dienstverlening, ook in complexe situaties, voor een belangrijk deel een uitvoeringskwestie is. Aan de voorkant zijn raadsleden dan betrokken bij het formuleren van algemene uitgangspunten. In dit verband noemden sommige raadsleden dat zij nog bekend zijn met de visie uit 2009, maar niet weten hoe actueel deze nog is. Andere raadsleden zijn hier niet mee bekend. In dat licht is er zeker behoefte aan een actualisatie en herziening van de uitgangspunten.

Over het algemeen vinden de raadsleden het niet nodig om intensief te worden geïnformeerd over de uitvoering van de dienstverlening. Maar zij willen wel geregeld informatie ontvangen over zaken die minder goed gaan, zodat zij eventueel daarop kunnen acteren.

Het gegeven dat sommige raadsleden in de huidige praktijk geregeld signalen in de samenleving oppikken over door inwoners ervaren tekortkomingen in de dienstverlening, en hiervoor bij bestuur en organisatie aandacht vragen, wordt herkend door bestuurders en ambtenaren. Zowel raadsleden zelf, als bestuurders en ambtenaren noemen in dit verband dat hoewel Westland een 100.000+-gemeente is, raadsleden binnen hun kern of dorp nog steeds herkenbaar en benaderbaar zijn.

Naar zeggen van betrokkenen in de organisatie wordt er met enige regelmaat aan de raad gerapporteerd over de geleverde dienstverlening. Desgevraagd verwijzen deze betrokkenen dan vooral naar de begroting en de jaarrekening van de gemeente. Verder noemen ze de rapportages van klachten- en bezwaarschriftencommissie. Verder is genoemd dat in informatiebijeenkomsten meer kwalitatieve inzichten met de raad worden gedeeld

4.2 Tussenbalans

De voor raadsleden beschikbare informatie over de inrichting en uitvoering van de dienstverlening is beperkt, en niet tot nauwelijks geschikt voor de sturende en controlerende verantwoordelijkheden van raadsleden. Al met al wordt de raad gefragmenteerd geïnformeerd over de door de gemeente geleverde dienstverlening. Raadsleden constateren dat zij weinig mogelijkheden hebben om hun controlerende verantwoordelijkheden waar te maken.

Verscheidene raadsleden verbinden hier de conclusie aan dat zij daarom niets anders kunnen dan aandacht te vragen voor incidenten, die vaak actief door inwoners aan hen worden gemeld. Ook binnen de gemeentelijke organisatie wordt herkend dat raadsleden voornamelijk acteren op basis van specifieke incidenten.

Bijlage A Geïnterviewde personen

Naam	Functie
P. Varekamp	Portefeuillehouder dienstverlening
L. Spindler	Gemeentesecretaris
F. Dreschler	Directeur Dienstverlening
B. Rook	Directeur Bedrijfsvoering
A. Menheer	Clusteradviseur dienstverlening
J.J. Boerman	Teammanager SKT
P. Houwers	Directeur SKT
Diverse personen (groepsinterview)	Medewerkers Openbare Orde en Veiligheid
Diverse personen (groepsinterview)	Medewerkers Omgeving en Toezicht
Diverse inwoners met betrekking tot evenementen, omgevingsvergunning en zorg	

Bijlage B Bestudeerde documentatie

Documentnaam	Jaar
Gemeentelijke Visie op Dienstverlening	2009
Dienstverleningsconcept sociaal domein	2014
Ondernemerspeiling	2015
Klanttevredenheidsonderzoek zorg en inkomen	2015
KTO Vergunningen APV en bijzondere wetten	2016
Klanttevredenheidsonderzoek omgevingsvergunningen	2016
Evaluatie dienstverleningsconcept ('Ken je klant')	2017
Cliëntervaringsonderzoek WMO	2018
Klantbelevingsonderzoek Schuldhulpverlening	2019
Evenementennota Westland	2019
Begroting en realisatie gemeente Westland	2019
Klanttevredenheid SKT Westland 2018	2019
Jaarverslag SKT 2018	2019
Handboek Sociaal Kernteam Westland	2019