

geen krimp gegeven

effecten personele krimp op kwaliteit dienstverlening



Rekenkamer
ROTTERDAM

geen krimp gegeven

effecten personele krimp op kwaliteit dienstverlening



Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

Gedreven door een budgettaire noodzaak heeft de gemeente Rotterdam in een periode van vier jaar tijd het aantal ambtenaren met 2.500 fte verminderd. Een ongekende operatie die niet alleen financieel zijn sporen heeft nagelaten in achtereenvolgende begrotingen en meerjarencijfers, maar ook een enorme impact heeft gehad op de organisatie en de ambtenaren zelf. Temeer daar de ombuigingsexercitie samen begon te lopen met al langer lopende operaties, zoals de reorganisatie van het concern en de eenwording van de financiële administratie.

De vraag was dan ook volstrekt terecht welke consequenties die opeenhoping van majeure ingrepen heeft gehad voor de kwaliteit van de externe en interne dienstverlening. De opvallende uitkomst is dat er nauwelijks effect is (geweest), althans niet voor burgers en ondernemers. Deze conclusie laat onverlet dat er wel degelijk een prijs wordt betaald, zij het dat die niet heel erg zichtbaar is. Behalve automatisering is het toch vooral de loyaliteit van het (resterende) personeel geweest die verantwoordelijk is voor het op peil houden van de kwaliteit van de dienstverlening. Ofwel directer: er werd gewoon veel harder gewerkt.

Het moge duidelijk zijn dat dit wel zijn grenzen heeft. Het is dus zaak om de ziekteverzuimcijfers en uitkomsten van medewerkerstevredenheidsonderzoeken uitermate scherp in de gaten te (blijven) houden.

De rekenkamer heeft laten zien dat deze kerncijfers immers de laatste jaren verslechteren. Daarnaast ziet de rekenkamer ook de interne dienstverlening (verder) onder druk komen, waarbij de kwaliteit daarvan niet altijd op niveau hoeft te blijven, met alle rechtmatigheidsproblemen en erger als gevolg. Een additionele reductie van interne dienstverlening, zoals reeds is aangekondigd, kan zonder kwaliteitsverlies enkel met compenserende maatregelen worden gerealiseerd.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Rolf Willemse (projectleider), Laurens Wijmenga, Vincent van Stipdonk (externe inhuur) en Daphne van Helden (stagiaire).

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Rotterdam

	voorwoord	3
	bestuurlijke nota	9
1	inleiding	11
	1-1 aanleiding	11
	1-2 doelstelling	11
	1-3 leeswijzer	11
2	bestuurlijke nota	13
	2-1 hoofdconclusies	13
	2-2 toelichting hoofdconclusies	13
	2-3 aanbevelingen	19
3	reactie college en nawoord	21
	3-1 reactie college van B en W	21
	3-2 nawoord rekenkamer	27
	nota van bevindingen	29
1	inleiding	31
	1-1 aanleiding	31
	1-2 verantwoordelijkheden dienstverlening	31
	1-3 doel- en vraagstelling	32
	1-3-1 doelstelling	32
	1-3-2 centrale vraag en deelvragen	32
	1-4 afbakening en reikwijdte onderzoek	32
	1-4-1 onderzoeksperiode	32
	1-4-2 casestudy's gemeentelijke producten en diensten	32
	1-4-3 standaarddienstverleningskanalen	35
	1-4-4 beoordeling kwaliteit dienstverlening	35
	1-4-5 overige relevante factoren	36
	1-5 leeswijzer	36
2	organisatieontwikkeling	39
	2-1 inleiding	39
	2-2 overzicht organisatieontwikkeling 2008-2015	39
	2-2-1 8-juni brief	39
	2-2-2 motie-31	40
	2-2-3 opheffing deelgemeenten	41
	2-2-4 extra taken in het kader van de decentralisaties	41
	2-2-5 organisatieontwikkeling huidige collegeperiode	41
	2-3 personele krimp	42
	2-4 huisvesting	46
	2-5 personeelsbeleid	47
	2-6 digitalisering	48
3	beleid dienstverlening	51
	3-1 inleiding	51
	3-2 dienstverlening collegeprogramma's	51
	3-3 uitvoeringsprogramma's	52

	3-3-1	programma dienstverlening 2004-2008	52
	3-3-2	masterplan dienstverlening 2008-2010	52
	3-3-3	programma 'Dienstverlening en vermindering regeldruk 2011-2014'	53
	3-3-4	spoorboek dienstverlening 2012-2014	54
	3-3-5	stedelijk kader 'de Rotterdamse dienstverlening'	54
	3-4	servicenormen	55
	3-4-1	algemene servicenormen	55
	3-4-2	productspecifieke normen	58
4		ontwikkeling kwaliteit dienstverlening	59
	4-1	inleiding	59
	4-2	monitoring kwaliteit dienstverlening	60
	4-3	algemeen beeld kwaliteit dienstverlening	62
	4-3-1	dienstverleningskanalen	62
	4-3-2	producten	64
	4-4	ontwikkeling realisatie algemene servicenormen	65
	4-4-1	vooraf	65
	4-4-2	snellheid beantwoording publieksreacties	65
	4-4-3	wachttijd publieksbalies met en zonder afspraak	67
	4-4-4	wachttijd telefonie	68
	4-4-5	aantal keer doorverbinden	70
	4-4-6	tijdig teruggebeld	71
	4-4-7	actualiteit en begrijpelijkheid informatie	72
	4-5	ontwikkeling realisatie productspecifieke normen	74
	4-5-1	vooraf	74
	4-5-2	behandeld binnen wettelijke termijn	74
	4-5-3	doorlooptijden	75
	4-6	klachten en bezwaren	76
	4-6-1	klachten	76
	4-6-2	bezwaren	79
	4-7	tevredenheid burgers en ondernemers	81
5		effecten organisatieontwikkeling	85
	5-1	inleiding	85
	5-2	totaalbeeld	85
	5-3	personele krimp	87
	5-3-1	totaalbeeld personele inzet	87
	5-3-2	inzet intern personeel	88
	5-3-3	inzet externe inhuur	90
	5-4	interne dienstverlening en huisvesting	91
	5-5	werkaanbod	93
	5-6	ziekteverzuim en medewerkerstevredenheid	97
	5-7	digitalisering	99
	5-8	overige verklaringen	103
	5-8-1	beleidsmatige en wetswijzigingen	104
	5-8-2	prioriteit management	104
	5-8-3	reorganisatie backoffice stadswinkels en opheffing deelgemeenten	105
		bijlagen	107
bijlage 1		onderzoeksverantwoording	109
bijlage 2		samenvatting bevindingen per kanaal en product	112
bijlage 3		overzicht aangehaalde documenten	115

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

De economische crisis en bezuinigingen door de rijksoverheid stelden de gemeente Rotterdam in 2009 voor een omvangrijke financiële opgave. Een deel van deze opgave werd ingevuld met een voorgenomen bezuiniging op de personeelskosten. In het collegewerkprogramma 2010-2014 was een beoogde afslanking van het gemeentelijk apparaat met 1.000 fte¹ opgenomen. Na de door de raad aangenomen motie 'Rotterdam de beste gemeente van Europa' (beter bekend als motie-31) is deze opgave eind 2011 verder verhoogd tot een krimp van 2.450 fte eind 2014 ten opzichte van de formatie in 2010 (12.900 fte). In deze motie spreekt de gemeenteraad tevens uit dat bewoners en ondernemers recht hebben op de best mogelijke dienstverlening met een goede prijs/kwaliteitverhouding.

Het huidige college wil nog een extra bezuiniging op de kosten van de gemeentelijke organisatie realiseren, oplopend tot € 40 mln. in 2018. Deze bezuiniging zal volgens het college leiden tot een verdere krimp van de formatie met enkele honderden fte's. Het uitgangspunt van het college is dat, ondanks de bezuinigingen, de dienstverlening aan bewoners en bedrijven kwalitatief op peil blijft.

Dit gegeven is voor de rekenkamer aanleiding geweest om onderzoek te doen naar de effecten van de personele krimp in de periode 2010-2014 op de dienstverlening aan burgers en bedrijven in Rotterdam.

1-2 doelstelling

Met dit onderzoek wil de rekenkamer nagaan in hoeverre de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening op peil is gebleven, ondanks de personele krimp in de voorgaande collegeperiode. Daarnaast wil de rekenkamer nagaan in hoeverre verwacht kan worden dat de kwaliteit van dienstverlening op peil blijft na implementatie van de reorganisatieplannen in de huidige collegeperiode.

Voor het onderzoek is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

In hoeverre is de gemeente Rotterdam er, ondanks de personele krimp in de voorgaande collegeperiode, in geslaagd om de kwaliteit van de dienstverlening op peil te houden en wat betekent dit voor de reorganisatieplannen in de huidige collegeperiode?

1-3 leeswijzer

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. In de nota van bevindingen wordt antwoord

¹ Full time equivalent. Dit is een rekeneenheid waarmee de omvang van een dienstverband of de personeelssterkte kan worden uitgedrukt.

gegeven op de centrale vraag en de daarvan afgeleide onderzoeksvragen. De voorliggende bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen.

Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 bestuurlijke nota

2-1 hoofdconclusies

- 1 Ondanks dat verbetering van de kwaliteit van dienstverlening aan burgers en ondernemers al sinds 2004 een bestuurlijk speerpunt is, wordt de kwaliteit van deze dienstverlening doorgaans nauwelijks gemonitord. Dit beperkt de mogelijkheden om de dienstverlening te verbeteren en aan te sluiten bij de wensen van de Rotterdamse burgers en ondernemers.
- 2 Het college hanteert het uitgangspunt dat een personele krimp kan worden gerealiseerd, terwijl de dienstverlening aan burgers en ondernemers kwalitatief op peil blijft. De beschikbare gegevens wijzen er op dat de kwaliteit van deze dienstverlening inderdaad over het algemeen niet is verslechterd, maar op hetzelfde niveau is gebleven of is verbeterd, ondanks een personele krimp van ruim 2.500 fte in de periode 2010-2014. Een verklaring is dat er compenserende maatregelen zijn genomen.
- 3 Zo heeft digitalisering een positief effect gehad op de kwaliteit van de dienstverlening en de efficiëntie van de werkprocessen. Hierdoor zijn potentiële negatieve gevolgen van de personele krimp en een (tijdelijk) stijgend werkaanbod voor de kwaliteit van de dienstverlening deels opgevangen.
- 4 De personele krimp en een (tijdelijk) stijgend werkaanbod zijn verder gecompenseerd door het steekproefsgewijs controleren van aanvragen en door een hogere productiviteit.
- 5 Het is aannemelijk dat de reorganisatieplannen in de huidige collegeperiode niet ten koste gaan van de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en ondernemers. Wel zijn er risico's ten aanzien van de tevredenheid van het eigen personeel, het ziekteverzuim en de rechtmatigheid van gemeentelijke besluiten.
- 6 De reorganisatieplannen in de huidige collegeperiode raken met name de bedrijfsvoering. Er ontbreekt zicht op de te verwachten gevolgen voor de interne dienstverlening, doordat de kwaliteit van deze dienstverlening tot 2015 vrijwel niet werd gemonitord. Een negatief effect van de reorganisatieplannen op de interne dienstverlening kan daarom niet worden uitgesloten.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *Ondanks dat verbetering van de kwaliteit van dienstverlening aan burgers en ondernemers al sinds 2004 een bestuurlijk speerpunt is, wordt de kwaliteit van deze dienstverlening doorgaans nauwelijks gemonitord. Dit beperkt de mogelijkheden om de dienstverlening te verbeteren en aan te sluiten bij de wensen van de Rotterdamse burgers en ondernemers.*

- Vanaf 2004 zijn verschillende uitvoeringsprogramma's opgesteld om de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers te verbeteren. In het kader van deze programma's zijn onder andere de volgende maatregelen geïmplementeerd:
 - Instelling van stadswinkels, een centraal e-mailadres (info@rotterdam.nl), een centraal telefoonnummer (14010), een nieuwe website (www.rotterdam.nl) en een digitaal loket voor het aanvragen van gemeentelijke producten en diensten ('mijnloket.nl'). Tevens is een aantal dienstverlenende processen herontworpen.
 - Invoering van algemene servicenormen voor de vier dienstverleningskanalen (fysieke loketten, website en digitaal loket, telefonie en brief en e-mail), waaronder de termijn waarbinnen wordt gereageerd op een vraag, idee of klacht, de wachttijd bij het bellen naar het centrale telefoonnummer 14010, de termijn waarbinnen wordt teruggebeld bij afwezigheid van een medewerker en de wachttijd (voor het maken van een afspraak) bij het fysieke loket.
 - Daarnaast zijn er productspecifieke servicenormen (met name wettelijke termijnen).
 - In het huidige beleidskader voor gemeentelijke dienstverlening staat dat "de gemeente de dienstverlening continu vernieuwt (plan-do-check-act) en daarbij aansluit bij de wensen van de Rotterdamse burger en ondernemer." Bij de meeste onderzochte producten en dienstverleningskanalen is echter geen sprake van monitoring en verbetering van de dienstverlening volgens het principe 'plan-do-check-act':
 - Voor drie van de vier dienstverleningskanalen (fysieke loketten, website en digitaal loket en brief en e-mail) en alle onderzochte producten zijn niet of nauwelijks consistente, meerjarige realisatiecijfers ten aanzien van de algemene servicenormen beschikbaar.
 - Bij zes van de acht onderzochte producten (exploitatievergunning horeca, combi-aanslag, parkeervergunning, meldingen buitenruimte, bijstandsuitkering en omgevingsvergunning) en drie van de vier dienstverleningskanalen (fysieke loketten, website en digitaal loket en brief en e-mail) worden door de betrokken afdelingen geen meerjarige klanttevredenheidsonderzoeken gehouden. Dit zijn onderzoeken waarin de gemeente burgers rechtstreeks vraagt naar hun tevredenheid over een dienst.
 - Over productspecifieke servicenormen en de aantallen door burgers zelf ingediende klachten en bezwaarschriften per product, zijn wel relatief veel gegevens beschikbaar.
 - Bij vijf van de acht onderzochte producten (exploitatievergunning horeca, combi-aanslag, parkeervergunning, meldingen buitenruimte en omgevingsvergunning) en drie van de vier dienstverleningskanalen (fysieke loketten, website en digitaal loket en brief en e-mail) worden door de betrokken afdelingen geen rapportages opgesteld over de kwaliteit van de dienstverlening.
- 2 Het college hanteert het uitgangspunt dat een personele krimp kan worden gerealiseerd, terwijl de dienstverlening aan burgers en ondernemers kwalitatief op peil blijft. De beschikbare gegevens wijzen er op dat de kwaliteit van deze dienstverlening inderdaad over het algemeen niet is verslechterd, maar op hetzelfde niveau is gebleven of is verbeterd, ondanks een personele krimp van ruim 2.500 fte in de periode 2010-2014. Een verklaring is dat er compenserende maatregelen zijn genomen.

globaal beeld

- De rekenkamer heeft de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening gemeten aan de hand van de realisatie van algemene en productspecifieke

servicenormen die door de gemeente zelf zijn gedefinieerd (zie hoofdconclusie 1). Tevens beschouwt de rekenkamer het aantal (gegronde) bezwaarschriften, klachten van individuele burgers en resultaten van onderzoeken naar de tevredenheid van gebruikers ('klanttevredenheidsonderzoeken') als indicatoren van de kwaliteit van de dienstverlening. De rekenkamer heeft niet de (inhoudelijke) kwaliteit van een product of dienst onderzocht.

- Bij vijf van de acht onderzochte producten (combi-aanslag, parkeervergunning, meldingen buitenruimte, omgevingsvergunning en bijstandsuitkering) en twee van de vier dienstverleningskanalen (fysieke loketten en website) is de personele inzet afgenomen in de periode 2010-2014. Bij twee onderzochte producten is de personele inzet stabiel gebleven en bij één product (bezwaarproces) en één dienstverleningskanaal (telefonie) is de personele inzet toegenomen. Over de personele inzet bij het dienstverleningskanaal brief en e-mail zijn geen gegevens beschikbaar.
- Bij vijf van de acht onderzochte producten (exploitatievergunning horeca, combi-aanslag, parkeervergunning, meldingen buitenruimte en omgevingsvergunning) is het globale beeld dat de dienstverlening grotendeels op peil is gebleven of is verbeterd. Voor één product is er onvoldoende informatie beschikbaar (infectieziektebestrijding). In het geval van de bijstandsuitkering is er in 2015 per saldo geen verandering ten opzichte van 2008, maar was de dienstverlening wel in de drie jaren daarvoor verslechterd. Bij slechts één onderzocht product (bezwaarproces) is een globaal beeld van verslechtering te zien.

doorlooptijden

- Bij sommige producten is een afname van doorlooptijd zichtbaar (zoals bij exploitatievergunning horeca, kwijtscheldingen, omgevingsvergunning en parkeervergunning), maar bij sommige andere producten is dit vrij stabiel (meldingen) of juist schommelend door de jaren heen (bezwaarproces, bezwaarschriften en bijstandsuitkering). Bij één product (infectieziektenbestrijding) zijn geen gegevens over doorlooptijden beschikbaar.
- Het percentage producten dat binnen de wettelijke termijn wordt geleverd, is over het algemeen stabiel.

klachten

- Het percentage gegronde klachten is – voor de vijf producten waarvoor informatie beschikbaar is (bezwaarproces, exploitatievergunning horeca, combi-aanslag, omgevingsvergunning en bijstandsuitkering) – weliswaar hoog, maar het aantal klachten is in verhouding tot de hoeveelheid aanvragen bij vier van deze vijf producten (verwaarloosbaar) klein. Alleen bij de bijstandsuitkering is het aantal klachten hoog in verhouding tot het aantal aanvragen en bijstandsgerechtigden. De percentages gegronde klachten vertonen geen duidelijke verbeterende of verslechterende tendens.
- De afhandeltermijn van klachten is voor slechts drie producten bekend. Deze termijn daalt voor twee (combi-aanslag en omgevingsvergunning) van de drie producten en is stabiel bij het bezwaarproces.

bezwaren

- Bij drie producten (parkeervergunning, exploitatievergunning horeca en omgevingsvergunning) is er geen duidelijke verbeterende of verslechterende tendens zichtbaar in het aantal bezwaren. Bij de bijstandsuitkering is wel een

duidelijke stijgende tendens te zien, maar het aantal bezwaren met betrekking tot de combi-aanslag daalt.

- Bij drie producten (exploitatievergunning horeca, combi-aanslag en omgevingsvergunning) is geen duidelijke verbeterende tendens, maar ook geen verslechterende, in het percentage gegronde bezwaren te zien. Bij de bijstandsuitkering daalt het percentage gegronde bezwaren (wat wijst op een verbetering van de kwaliteit), maar bij de parkeervergunning stijgt dit percentage (wat wijst op een verslechtering van de kwaliteit).
- Het aantal beroepszaken tegen besluiten op bezwaar stijgt. Het percentage besluiten op bezwaar dat geen stand houdt bij de rechter daalt tot 2014, maar stijgt weer in 2015 (wat wijst op een verbetering van de kwaliteit).

dienstverleningskanalen

- Over twee onderzochte dienstverleningskanalen (de ondernemersbalie en brief en e-mail) kunnen bij gebrek aan informatie geen uitspraken worden gedaan over de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening. Van één kanaal, telefonie, is de dienstverlening licht verslechterd. Voor wat betreft de website en de stadswinkels blijkt uit de beperkte gegevens geen duidelijke verbeterende of verslechterende tendens.

samenhang met personele inzet

- Bij geen enkel onderzocht dienstverleningskanaal of product is een rechtstreeks verband tussen wijzigingen in de personele inzet en de kwaliteit van de dienstverlening zichtbaar. Bij vier producten (combi-aanslag, meldingen buitenruimte, parkeervergunning en omgevingsvergunning) is de kwaliteit van de dienstverlening in de periode 2008-2015 verbeterd, ondanks een daling van de personele inzet. Bij één product (bezwaarproces) en één dienstverleningskanaal (telefonie) verslechterde die kwaliteit ondanks een stijging van de personele inzet.
- Hoewel er geen direct en zichtbaar verband is gevonden tussen wijzigingen in de personele inzet en de kwaliteit van dienstverlening, is het bij drie producten (bijstandsuitkering, regulier bezwaarschrift en bezwaarschrift tegen een gemeentelijke belasting) wel aannemelijk dat de kwaliteit van de dienstverlening op enig moment is verslechterd, omdat de personele inzet niet, of niet in gelijke mate, meebewoog met een toename van het werkaanbod.
- Daarnaast zijn er compenserende maatregelen genomen, die eventueel negatieve effecten van de personele krimp op de kwaliteit van de dienstverlening hebben voorkomen (zie hoofdconclusies 3 en 4).

- 3 *Zo heeft digitalisering een positief effect gehad op de kwaliteit van de dienstverlening en de efficiëntie van de werkprocessen. Hierdoor zijn potentiële negatieve gevolgen van de personele krimp en een (tijdelijk) stijgend werkaanbod voor de kwaliteit van de dienstverlening deels opgevangen.*
- In 2015 is het voor alle onderzochte producten mogelijk om een aanvraag, bezwaarschrift of een melding via internet te laten verlopen, zonder dat een persoonlijk gesprek of het opsturen van een fysiek document noodzakelijk is. In 2008 was dit nog bij geen enkel onderzocht product mogelijk.
- Tevens zijn gedurende de onderzoeksperiode nieuwe ICT-systemen ingevoerd voor de backofficeprocessen en koppelingen met andere systemen gemaakt. Dit leidde bij drie producten (combi-aanslag, parkeervergunning en bijstandsuitkering) waarschijnlijk tot langere doorlooptijden en meer klachten, maar dit was tijdelijk van aard.

- Het is plausibel dat digitalisering van front- en backofficeprocessen bij vier producten (combi-aanslag, parkeervergunning, omgevingsvergunning en bezwaarproces) per saldo een positief effect had op de doorlooptijden. Hierdoor kon een daling van de personele inzet of een stijging van het werkaanbod deels worden opgevangen.
- 4 *De personele krimp en een (tijdelijk) stijgend werkaanbod zijn verder gecompenseerd door het steekproefsgewijs controleren van aanvragen en door een hogere productiviteit.*
- In de periode 2011-2015 werden aanvragen voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen slechts steekproefsgewijs gecontroleerd. Hierdoor kon de toename van het aantal aanvragen worden opgevangen en is bovendien de gemiddelde doorlooptijd van aanvragen waarschijnlijk bekort.
 - Bij zes van de acht onderzochte producten en bij één dienstverleningskanaal is een lagere personele inzet of een (tijdelijk) groter werkaanbod gecompenseerd door een grotere productiviteit. Hierdoor bleef de dienstverlening op peil, of verslechterde deze minder dan anders het geval zou zijn geweest:
 - Bij twee producten (combi-aanslag en omgevingsvergunning) compenseerde een productiviteitsstijging (ten dele) een daling van de personele inzet.
 - Bij twee producten (bezwaarproces en exploitatievergunning horeca) en één dienstverleningskanaal (telefonie) compenseerde een productiviteitsstijging (ten dele) een groter werkaanbod.
 - Bij twee producten (parkeervergunning en bijstandsuitkering) compenseerde een productiviteitsstijging (ten dele) zowel een daling van de personele inzet als een groter werkaanbod. Bij de bijstandsuitkering hing deze productiviteitsstijging, waarschijnlijk samen met een grotere aandacht van het management voor de dienstverlening. Het is aannemelijk dat extra aandacht van het management voor bijvoorbeeld de bewaking van doorlooptijden en klachtafhandeling heeft bijgedragen aan een hogere productiviteit van werknemers en een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening in 2015 (minder gegronde klachten en bezwaren, kortere doorlooptijden van aanvragen), na een verslechtering in 2012-2014 als gevolg van een groter werkaanbod.
- 5 *Het is aannemelijk dat de reorganisatieplannen in de huidige collegeperiode niet ten koste gaan van de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en ondernemers. Wel zijn er risico's ten aanzien van de tevredenheid van het eigen personeel, het ziekteverzuim en de rechtmatigheid van gemeentelijke besluiten.*
- De clusters die verantwoordelijk zijn voor producten en dienstverleningskanalen zullen niet of in beperkte mate formatieplaatsen moeten inleveren in het kader van de huidige reorganisatieplannen. Ook de overige voorgenomen bezuinigingsmaatregelen raken de dienstverlening aan burgers en ondernemers waarschijnlijk niet direct of slechts in beperkte mate.
 - De beperkte voorgenomen krimp (38 fte) bij deze clusters zal naar verwachting niet of nauwelijks ten koste gaan van de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en ondernemers, aangezien de veel grotere personele krimp bij de onderzochte producten en dienstverleningskanalen in de periode 2010-2014 ook geen zichtbaar effect heeft gehad op de kwaliteit van de dienstverlening (zie hoofdconclusie 2).
 - Na de aankondiging van de plannen tot grootschalige formatiereductie in 2010 is de medewerkerstevredenheid waarschijnlijk gedaald. Een negatief effect van de personele krimp op de medewerkerstevredenheid is daarom niet uit te sluiten.

- Het gemiddelde concernbrede ziekteverzuim is gestegen van 6,2% in 2009 naar 6,8% in 2015. Ook een negatief effect van de personele krimp op het ziekteverzuim is niet uit te sluiten. Het is goed mogelijk dat een eventueel negatief effect van het gestegen ziekteverzuim op de beschikbare personele capaciteit, is gecompenseerd door de waargenomen stijging van de productiviteit van medewerkers.
 - De stijging van het ziekteverzuim en de daling van de medewerkerstevredenheid hebben geen zichtbaar effect op de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en ondernemers. Ook hier is de toegenomen productiviteit een mogelijke verklaring.
 - Ook zijn er geen aanwijzingen dat de interne dienstverlening binnen de gemeentelijke organisatie en de huisvesting van gemeentelijke diensten van invloed zijn geweest op de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en ondernemers.
-
- Het niet meebewegen van de personele bezetting met het aantal aanvragen voor kwijtschelding is onder meer opgevangen door steekproefsgewijs aanvragen te controleren (zie conclusie 4). Dit verhoogt het risico op onrechtmatig verleende kwijtschelding van belastingen.
 - Dat een krappe personeelsbezetting risico's met zich meebrengt voor de rechtmatigheid van gemeentelijke besluiten wordt ook gesignaleerd in het rekenkameronderzoek 'Kwetsbaar vertrouwen' (2016).² In dat onderzoek werd door medewerkers opgemerkt dat een hoge werkdruk ten koste is gegaan van het adequaat toepassen van maatregelen om de rechtmatigheid en integriteit van het inkoopproces te borgen.
-
- 6 *De reorganisatieplannen in de huidige collegeperiode raken met name de bedrijfsvoering. Er ontbreekt zicht op de te verwachten gevolgen van de reorganisatieplannen voor de interne dienstverlening, doordat de kwaliteit van deze dienstverlening tot 2015 vrijwel niet werd gemonitord. Een negatief effect van de reorganisatieplannen op de interne dienstverlening kan daarom niet worden uitgesloten.*
- Van de voorgenomen bezuiniging op de apparaatslasten van € 40 mln. in 2018 is bij de voorjaarsnota 2016 € 30 mln. ingevuld, waarvan € 22 mln. (268 fte) door formatiereductie. Deze formatiereductie komt grotendeels (220 fte) voor rekening van het cluster Bestuurs- en Concernondersteuning (BCO). Dit cluster verricht dienstverlenende taken op het gebied van bedrijfsvoering (interne dienstverlening) voor de overige clusters.
 - Ondanks het bestaan van prestatieafspraken over de kwaliteit van de interne dienstverlening door de (toenmalige) Rotterdamse Service Organisatie, werd de naleving hiervan vrijwel niet gemonitord. Ook werden vóór 2015 geen klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd of rapportages over de kwaliteit van de interne dienstverlening opgesteld.
 - Door het gebrek aan gegevens over de interne dienstverlening, kunnen de effecten van de organisatieontwikkeling voor de interne dienstverlening niet in kaart worden gebracht.
 - Daardoor is evenmin vast te stellen of de huidige reorganisatieplannen leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van de interne dienstverlening ten opzichte van 2014 en daarvoor.
 - Aangezien de huidige voorgenomen krimp vooral het cluster BCO betreft én dit cluster verantwoordelijk is voor de interne dienstverlening, is een negatief effect

² Rekenkamer Rotterdam, 'Kwetsbaar Vertrouwen: een onderzoek naar integriteitsrisico's in het inkoop- en aanbestedingsproces', 16 maart 2016.

van de huidige reorganisatieplannen op de kwaliteit van de interne dienstverlening echter wel goed denkbaar.

2-3 aanbevelingen

Gezien de conclusies uit het onderzoek doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

- 1 Doe recht aan het feit dat dienstverlening aan burgers en ondernemers een bestuurlijk speerpunt is, door:
 - a meerjarig consistente servicenormen per product en dienstverleningskanaal te hanteren;
 - b periodiek van de realisatie van deze servicenormen te meten;
 - c aan de gemeenteraad over de realisatie van servicenormen te verantwoorden;
 - d waar nodig volgens het principe plan-do-check-act bij te sturen.
- 2 Doe recht aan het voornemen om de dienstverlening continu te vernieuwen en daarbij aan te sluiten bij de wensen van de Rotterdamse burgers en ondernemers. Verricht hiertoe per product en dienstverleningskanaal (minimaal) jaarlijks onderzoek naar de tevredenheid van burgers en ondernemers met de dienstverlening.
- 3 Verbeter de dienstverlenende processen door het per product en dienstverleningskanaal systematisch analyseren van klachten en bezwaren.
- 4 Vergroot het inzicht in de effecten van de reorganisatieplannen op de interne dienstverlening door:
 - a het periodiek en consistent meten van de realisatie van servicenormen voor de interne dienstverlening;
 - b het regelmatig meten van de tevredenheid van medewerkers over de interne dienstverlening.
- 5 Beoordeel in hoeverre neveneffecten van de reorganisatieplannen op de medewerkerstevredenheid, het ziekteverzuim en rechtmatigheid van gemeentelijke besluiten acceptabel zijn. Tref, indien gewenst, maatregelen om negatieve effecten te compenseren.



3 reactie college en nawoord

3-1 reactie college van B en W

Uw rapportage krimp en dienstverlening van 24 augustus jl. met bevindingen, conclusies en aanbevelingen hebben wij met belangstelling gelezen. Dienstverlening aan burgers en ondernemers is voor het college een belangrijk speerpunt: Goed geregeld voor de Rotterdammer.

In het onderzoek geeft u aan dat er geen relatie tussen de krimp(opgave) en de kwaliteit van de dienstverlening is aangetoond, en dat de kwaliteit van de dienstverlening, ondanks de krimp, over het algemeen niet is verslechterd maar op hetzelfde niveau is gebleven of is verbeterd.

In het stedelijk kader 'de Rotterdamse Dienstverlening' (vastgesteld door de raad op 7 juli 2015) is de ambitie uitgesproken om betrouwbare en eigentijdse dienstverlening te blijven leveren. Of het nu gaat om het verstrekken van informatie, het leveren van producten en diensten of het bieden van specialistische ondersteuning. In hetzelfde stedelijk kader hebben wij een aantal maatregelen opgenomen voor de monitoring van onze servicenormen en het meten van de klanttevredenheid.

Uw onderzoek bevat goede suggesties en aanbevelingen die aansluiten op de reeds ingezette koers van het college. Graag maken wij gebruik van de geboden mogelijkheid om op de rapportage krimp en dienstverlening te reageren.

reactie B en W op de hoofdconclusies

- 1 *Ondanks dat verbetering van de kwaliteit van dienstverlening aan burgers en ondernemers al sinds 2004 een bestuurlijk speerpunt is, wordt de kwaliteit van deze dienstverlening doorgaans nauwelijks gemonitord. Dit beperkt de mogelijkheden om de dienstverlening te verbeteren en aan te sluiten bij de wensen van de Rotterdamse burgers en ondernemers.*
Wij zijn het deels eens met de conclusie: we kunnen de monitoring van de kwaliteit dienstverlening verder verbeteren. De stelling dat er "nauwelijks" wordt gemonitord willen wij nuanceren, juist omdat we de laatste jaren veel stappen gezet hebben om monitoring van onderdelen te verbeteren. Voor alle dienstverleningskanalen geldt dat er continu (telefonie en internet) of periodiek (balie) gevraagd wordt naar feedback van de Rotterdammer. Bij de reactie op de aanbevelingen zullen we nader ingaan op de monitoring op de servicenormen.
- 2 *Het college hanteert het uitgangspunt dat een personele krimp kan worden gerealiseerd, terwijl de dienstverlening aan burgers en ondernemers kwalitatief op peil blijft. De beschikbare gegevens wijzen er op dat de kwaliteit van deze dienstverlening inderdaad over het algemeen niet is verslechterd, maar op hetzelfde niveau is gebleven of is verbeterd, ondanks een personele krimp van ruim 2.500 fte in de periode 2010-2014. Een verklaring is dat er compenserende maatregelen zijn genomen.*

Het college onderschrijft deze conclusie; er is geen relatie aangetoond tussen de financiële krimp en de kwaliteit van de dienstverlening.

In uw toelichting horende bij deze conclusie spreekt u over een verslechterde kwaliteit van de telefonische dienstverlening ondanks een stijging van de personele inzet. In deze toelichting willen wij een nuancering brengen. In de onderzochte jaren is het aantal telefoontjes naar 14010 substantieel gestegen en ook de aard van de telefoongesprekken is in de onderzochte jaren fors gewijzigd. In 2012 en 2013 zijn de clusters W&I en MO aangesloten bij 14010. Daarmee veranderde de aard van de telefoontjes drastisch. Waar men in het verleden belde met de gemeente met informatievragen zijn de vragen aan de gemeente steeds complexer geworden.

Meer specifiek hebben wij twee elkaar tegensprekende passages in het rapport aangetroffen, met betrekking tot de doorlooptijd van het product omgevingsvergunning.

In de toelichting (blz 11) staat:

De doorlooptijd is bij vier producten (exploitatievergunning horeca, combi-aanslag, parkeervergunning en meldingen buitenruimte) afgenomen. Bij één product (bezwaarproces) is de doorlooptijd toegenomen en bij twee producten (bijstandsuitkering en omgevingsvergunning) is er geen duidelijke verbeterende of verslechterende tendens.

Echter in hoofdstuk 4 (blz 64) van het onderzoeksgedeelte staat:

Bij sommige producten is een afname van doorlooptijd zichtbaar (zoals bij exploitatievergunning horeca, kwijtscheldingen, omgevingsvergunning en parkeervergunning), maar bij sommige andere producten is dit vrij stabiel (meldingen) of juist schommelend door de jaren heen (bezwaarproces, bezwaarschriften en bijstandsuitkering).

De (onderbouwde en afgestemde) passage in het onderzoeksgedeelte is correct. Ons verzoek is om de betreffende tekst in de hoofdconclusie aan te passen.

- 3 *Zo heeft digitalisering een positief effect gehad op de kwaliteit van de dienstverlening en de efficiëntie van de werkprocessen. Hierdoor zijn potentiële negatieve gevolgen van de personele krimp en een (tijdelijk) stijgend werkaanbod voor de kwaliteit van de dienstverlening deels opgevangen.*

Het college onderschrijft deze conclusie. Ruim 80% van de Rotterdamse producten en diensten wordt digitaal aangeboden. Voor de overige 20% onderzoeken wij de mogelijkheden om deze producten en diensten te digitaliseren en wanneer dat gerealiseerd kan zijn. Het college stelt zich gereserveerder op als het gaat over de uitspraak dat de potentiële gevolgen van de personele krimp en een stijgend werkaanbod deels zijn opgevangen door deze digitalisering. Het college is van mening dat hiervoor meerdere factoren, zoals verandering van vraag, inrichting werkproces, maar ook houding en gedrag van onze ambtenaren, van belang zijn geweest.

- 4 *De personele krimp en een (tijdelijk) stijgend werkaanbod zijn verder gecompenseerd door het steekproefsgewijs controleren van aanvragen en door een hogere productiviteit.*
Aansluitend bij deze conclusie van de Rekenkamer, merkt het college op dat als onderdeel van de concernvorming werkprocessen zijn aangepast door eenvoudiger en efficiënter te werken. Dit hebben we gedaan door overbodige tussenlagen en

overlegstructuren op te heffen. Daarnaast maken we de inrichting van ons personeelsbestand flexibeler. Waar vroeger voornamelijk sprake was van vaste formatie, worden steeds meer (tijdelijke) pieken in het werkproces opgevangen met tijdelijke formatie, zoals bijvoorbeeld bij het cluster Werk en Inkomen dat te maken heeft met een toename van het aantal uitkeringen. Hier is het aantal medewerkers op aangepast. De verwachting is dat wanneer de arbeidsmarkt aantrekt, ook het aantal mensen dat een beroep doet op de bijstand weer zal afnemen. De ambtelijke organisatie moet dan ook weer kunnen krimpen, dat kan alleen met een flexibel ingerichte organisatie die mee kan bewegen met dit soort conjuncturele bewegingen en maatschappelijke ontwikkelingen.

5 *Het is aannemelijk dat de reorganisatieplannen in de huidige collegeperiode niet ten koste gaan van de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en ondernemers. Wel zijn er risico's ten aanzien van de tevredenheid van het eigen personeel, het ziekteverzuim en de rechtmatigheid van gemeentelijke besluiten.*

Het college ziet geen direct of aangetoond verband tussen de krimp enerzijds en de tevredenheid van het eigen personeel, het ziekteverzuim en de rechtmatigheid van besluiten anderzijds. Los van de reorganisatieplannen zijn dit altijd onderwerpen die aandacht behoeven.

Mede daarom voeren wij sinds enige jaren binnen onze organisatie jaarlijks het Medewerkers Tevredenheidsonderzoek (MTO) uit. De uitkomsten geven duidelijk de zorgen en aandachtspunten van medewerkers weer en op de resultaten van het MTO wordt binnen de organisatie ook geacteerd. We zien, ondanks de krimp van de formatie, in de MTO's de tevredenheid van de medewerkers jaarlijks toenemen. Het is voor de tevredenheid van de medewerkers en voor het ziekteverzuim van belang om de capaciteit goed af te stemmen op het werkaanbod. Het onderwerp werkdruk wordt daarom ook in de volgende MTO's opgenomen.

Een van de belangrijke punten uit het laatste MTO is dat medewerkers uit het hele concern en op alle niveaus graag willen dat er aandacht is voor de individuele ontwikkeling. Dit is voor het college nadrukkelijk een belangrijk speerpunt en is derhalve ook opgenomen in de HR-Uitvoeringsagenda. Medewerkers krijgen de mogelijkheid en worden ook uitgedaagd om zichzelf te ontwikkelen. Dat kan in hun eigen functie, op een andere plek en indien gewenst zelfs buiten de organisatie.

Vitaliteit en verzuim zijn belangrijke aandachtspunten en daarom als speerpunten opgenomen in de HR-uitvoeringsagenda 2016. Omdat het ziekteverzuim zich op dit moment niet op het wenselijke niveau bevindt, overigens verschilt dit erg per cluster, zal eind dit jaar een actieplan Vitaliteit en Verzuim worden opgeleverd. Het actieplan bevat een gerichte aanpak om het verzuim terug te dringen en te voorkomen met de focus op een vitale organisatie.

Als overheidsorganisatie hebben wij de belangrijke taak de kwaliteit en rechtmatigheid van onze besluiten te waarborgen. Net als bij de voorgaande punten geldt dat dit los staat van een eventuele besparingsopgave. Wij nemen de kwaliteit van onze besluitvorming uiterst serieus en monitoren daarom ook het aantal en de aard van de klachten en bezwaren. Indien noodzakelijk of gewenst passen wij het beleid of de uitvoering daarvan aan.

- 6 *De reorganisatieplannen in de huidige collegeperiode raken met name de bedrijfsvoering. Er ontbreekt zicht op de te verwachten gevolgen voor de interne dienstverlening, doordat de kwaliteit van deze dienstverlening tot 2015 vrijwel niet werd gemonitord. Een negatief effect van de reorganisatieplannen op de interne dienstverlening kan daarom niet worden uitgesloten.*

Het reorganisatietraject waarmee 40 miljoen euro bespaard moet worden is nadrukkelijk niet alleen een financiële maar ook een ontwikkelopgave. De ambitie is om ons werk niet alleen goedkoper, maar ook beter en effectiever te doen. Net als bij de dienstverlening aan de stad, is ook in de interne dienstverlening winst te behalen zonder dat dat ten koste gaat van de kwaliteit. In alle directies van het cluster BCO die zich bezig houden met interne dienstverlening, is hier aandacht voor en worden hiertoe ontwikkelplannen opgesteld.

Een van de belangrijke recente veranderingen is dat er sinds 1 januari 2016 wordt gewerkt met 'dedicated teams'. Dat wil zeggen dat medewerkers uit de bedrijfsvoering voor één bepaald beleidscluster werken, toegewezen en toegewijd. Door deze koppeling kunnen we vanuit een uniforme bedrijfsvoering ruimte creëren voor het maatwerk dat binnen het betreffende cluster nodig is. Ieder cluster heeft tenslotte een eigen context en eigen kenmerken. Hierdoor zijn wij continu in gesprek over de kwaliteit van onze interne dienstverlening aan de uitvoering.

Sinds 2015 voeren wij tweemaal per jaar (in maart en september) een gebruikersonderzoek uit onder de medewerkers van de gemeente. Het betreft hierbij de dienstverlening waarmee nagenoeg iedereen te maken heeft, van facilitaire dienstverlening en automatisering tot aan salarisadministratie en intranet (RIO). Aangezien het onderzoek twee maal per jaar wordt uitgevoerd, wordt per meting de helft van alle medewerkers benaderd.

Het tweede onderzoek is vorig jaar gecombineerd met het belevingsonderzoek in kader van Vensters voor Bedrijfsvoering van de G4. De uitkomsten moeten zo nodig leiden tot verbeteracties. Monitoring vindt vervolgens plaats via de interne dashboardrapportages.

Ook het landelijke onderzoek Vensters voor Bedrijfsvoering is een belangrijk instrument. Voor het eerst heeft onze organisatie dit jaar ook deelgenomen aan het belevingsonderzoek. Hiermee ontstaat een goed beeld van de waardering over de geleverde ondersteuning, niet alleen omdat we kunnen vergelijken met ons eigen KTO, maar ook omdat we de uitkomsten kunnen relateren aan die van andere gemeenten. De resultaten hiervan zijn positief, en we benutten de uitkomsten van deze onderzoeken zoals Vensters voor Bedrijfsvoering als uitgangspunten voor verdere verbetering van onze dienstverlening.

reactie B en W op de aanbevelingen

aanbeveling 1

Doe recht aan het feit dat dienstverlening aan burgers en ondernemers een bestuurlijk speerpunt is, door:

- a) meerjarig consistente servicenormen per product en dienstverleningskanaal te hanteren;*
- b) periodiek van de realisatie van deze servicenormen te meten;*
- c) aan de gemeenteraad over de realisatie van servicenormen te verantwoorden;*
- d) waar nodig volgens het principe plan-do-check-act bij te sturen.*

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Het college vindt het belangrijk dat de servicenormen over de gemeentelijke dienstverlening aansluiten bij de eigentijdse dienstverlening. Dit heeft er toe geleid dat wij de algemene normen voor de dienstverlening, passend bij de dienstverleningsvisie in 2016 hebben geactualiseerd.

Tevens beveelt u aan om over de realisatie van de servicenormen richting de gemeenteraad te verantwoorden. Met ingang van 1 januari 2016 rapporteert het college aan de Raad in de Voorjaarnota (4 maands), Begroting (8 maands) en De Rekening over de prestaties op deze algemene servicenormen.

Uit de adviezen van gebiedscommissies van maart 2015 kwam naar voren dat niet zozeer de inhoud van de productspecifieke servicenormen om aandacht vraagt, als wel de communicatie óver de servicenormen omdat hiermee verwachtingen gewekt worden. Bij het verbeteren van de communicatie sluiten wij aan bij lopende ontwikkelingen, zoals de nieuwe website (cityportal), social media, zaakgewijs werken, invoering van nieuwe werkprocessen en systemen, workshops over De Rotterdamse Dienstverlening binnen de ambtelijke organisatie en het uitvoeren van klanttevredenheidsonderzoek.

Door in te zetten op het meten van de servicenormen krijgen we meer informatie over de kwaliteit van onze dienstverlening en wat onze burgers en ondernemers daarin belangrijk vinden. Hierdoor zijn wij beter in staat om te bepalen welke stappen we kunnen ondernemen om onze dienstverlening aan hen te verbeteren.

aanbeveling 2

Doe recht aan het voornemen om de dienstverlening continu te vernieuwen en daarbij aan te sluiten bij de wensen van de Rotterdamse burgers en ondernemers. Verricht hiertoe per product en dienstverleningskanaal (minimaal) jaarlijks onderzoek naar de tevredenheid van burgers en ondernemers met de dienstverlening.

Het college onderschrijft de noodzaak van klanttevredenheidsonderzoek om de dienstverlening te verbeteren, maar kiest hiervoor een iets andere aanpak dan in de aanbeveling genoemd.

Naast de reeds bestaande klanttevredenheidsonderzoeken zoals de jaarlijkse Omnibusenquête, het structurele klanttevredenheidsonderzoek over 14-010 en het jaarlijkse klanttevredenheidsonderzoek bij Infectieziektebestrijding, zijn wij dit jaar gestart met een Europese aanbesteding voor continu klanttevredenheidsonderzoek. Wij kiezen daarmee niet voor een jaarlijks onderzoek, maar voor het continu monitoren van de dienstverlening. Vanaf 2017 zal deze manier van klanttevredenheidsmeten fasegewijs op de kanalen, processen, producten en diensten worden toegepast, bijvoorbeeld bij ieder nieuw te openen 'Servicecentrum' en het meten van publieksreacties voor de buitenruimte.

aanbeveling 3

Verbeter de dienstverlenende processen door het per product en dienstverleningskanaal systematisch analyseren van klachten en bezwaren.

Het college neemt deze aanbeveling voor klachten over.

Klachten beschouwen wij als gratis advies: met de feedback die Rotterdammers ons geven, kunnen wij onze interne processen verbeteren. Tot op heden is het voor elke afzonderlijke afdeling mogelijk om zijn eigen wijze van klachtenregistratie te bepalen. Momenteel bereiden we de invoering van het zaakgewijs werken voor klachten voor.

Met de inzet op zaakgewijs werken zal er een eenduidige werkwijze ontstaan, waardoor wij betere rapportages en analyses kunnen maken. Dit zal een bijdrage leveren aan het lerend vermogen om vanuit klachten te kunnen verbeteren zowel op productniveau als op het niveau van de dienstverleningskanalen.

aanbeveling 4

Vergroot het inzicht in de effecten van de reorganisatieplannen op de interne dienstverlening door:

- a) het periodiek en consistent meten van de realisatie van servicenormen voor de interne dienstverlening;*
- b) het regelmatig meten van de tevredenheid van medewerkers over de interne dienstverlening.*

Wij nemen deze aanbeveling over. Wel met de kanttekening dat we middels het Medewerkers Tevredenheidsonderzoek (MTO), het Klant Tevredenheidsonderzoek (KTO), het energieonderzoek en Vensters voor Bedrijfsvoering al metingen verrichten voor de interne dienstverlening. Zoals aangegeven is het nadrukkelijk de bedoeling van het college om de kwaliteit van interne dienstverlening te verbeteren. Een goede monitoring daarbij is onontbeerlijk. We zullen deze monitoring daarom verder uitbouwen en aanscherpen.

aanbeveling 5

Beoordeel in hoeverre neveneffecten van de reorganisatieplannen op de medewerkerstevredenheid, het ziekteverzuim en rechtmatigheid van gemeentelijke besluiten acceptabel zijn. Tref, indien gewenst, maatregelen om negatieve effecten te compenseren.

Ook deze aanbeveling neemt het college over, we blijven dit los van de reorganisatie of besparingsopgave continu monitoren. Dit doen wij met de genoemde onderzoeken, zoals het energieonderzoek en het MTO. Mochten zich negatieve effecten voordoen, niet alleen als gevolg van reorganisaties of andere zaken, dan worden maatregelen genomen om deze negatieve effecten te compenseren.

Daar waar nodig en nuttig breiden we ons onderzoek ook uit naar andere onderdelen of door verdiepende vragen toe te voegen, zoals bijvoorbeeld over de werkdruk. Waar het energieonderzoek en MTO laten zien dat in een bepaald onderdeel van de organisatie de tevredenheid laag is, wordt een aanpak geformuleerd. De desbetreffende teams worden begeleid om de bestaande knelpunten op te lossen. De ervaring laat zien dat in dergelijke teams de tevredenheid toeneemt.

Wat betreft de rechtmatigheid van besluiten, dit is een primaire taak van een overheidsorganisatie, dus ook deze aanbeveling nemen wij als college ter harte. Door klachten en bezwaren te monitoren, bezien we waar we ons beleid en ons werk moeten of kunnen aanpassen om de kwaliteit van onze dienstverlening – intern en extern – blijvend te optimaliseren.

afsluitend

Met uw onderzoek heeft u een complex thema opgepakt: de eventuele relatie tussen krimp in de organisatie en kwaliteit van de dienstverlening. Uw rapport geeft een heldere uiteenzetting van uw bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Het onderschrijft de ingeslagen weg van dit college en helpt om deze voort te zetten en de (interne) dienstverlening op het gewenste peil te houden.

Wij danken u voor uw rapport.

3-2 nawoord rekenkamer

Het college onderschrijft de meeste conclusies geheel dan wel grotendeels. Ook neemt het college alle aanbevelingen goeddeels volledig over, hoewel dat bij aanbeveling 5 niet geheel ondubbelzinnig wordt gedaan. De toelichting van het college bij de hoofdconclusies en aanbevelingen geeft nog aanleiding voor enkele opmerkingen.

hoofdconclusies

Het college wil hoofdconclusie 1 dat het college de kwaliteit van de dienstverlening “nauwelijks” monitort nuanceren, omdat de laatste jaren hierin juist veel stappen zijn gezet. De rekenkamer erkent dit laatste, maar de conclusie strekt over de periode vanaf 2004, toen publieke dienstverlening al een bestuurlijke prioriteit was. Bovendien zijn er nog veel meer stappen te ondernemen. Dit wordt feitelijk ook door het college onderkend, want het onderschrijft de uit deze conclusie voortvloeiende aanbeveling 1.

Bij hoofdconclusie 2 plaatst het college enige nuanceringen bij de verslechterende kwaliteit van telefonische dienstverlening. In zijn toets is de rekenkamer uitgegaan van de bij de geldende servicenormen behorende indicatoren. De rekenkamer veronderstelt dat bij de formulering daarvan de gemeente op voorhand rekening heeft gehouden met eventueel toenemende complexiteit en een toenemende werkvoorraad. Dit laatste is in het geval van het telefonisch dienstverleningskanaal overigens geen reëel argument, juist omdat de personele inzet is toegenomen. Voorts is de vermeende tegenstrijdigheid aangepast. Hierdoor is de desbetreffende hoofdconclusie versterkt.

De derde hoofdconclusie wordt door het college onderschreven, maar het staat “gereserveerd” tegenover de stelling dat digitalisering de gevolgen van de personele krimp en een stijgend werkaanbod conclusie deels heeft opgevangen. De rekenkamer heeft niet voor niets “deels” aangegeven. Het effect is bij vier producten vastgesteld en het is juist dat eventuele effecten van de personele krimp ook door andere factoren kunnen zijn opgevangen. Hoofdconclusie 4 benoemt een aantal daarvan.

Wat betreft hoofdconclusie 5 gaat het college iets te gemakkelijk voorbij aan de risico's van de personele krimp voor het functioneren van de organisatie. De rekenkamer heeft inderdaad geen eenduidig verband tussen de personele krimp enerzijds en de medewerkerstevredenheid en het ziekteverzuim anderzijds aangetoond. De relatie is echter wel te beredeneren en bovendien zijn er trends die hierop wijzen. Zo wijzen de beschikbare gegevens op een daling van de MTO-scores na de afkondiging van de personele krimp en is het ziekteverzuim sindsdien gestegen. Het college moet ten minste oog hebben voor deze mogelijke en reële effecten.

aanbevelingen

De eerste aanbeveling om de kwaliteit van de dienstverlening systematisch te monitoren, wordt door het college onderschreven. In dat licht wekt de suggestie van het college dat communicatie over servicenormen belangrijker is dan de concrete inhoud, wel enige bevreemding. De kern van de aanbeveling is immers dat op de inhoud van de servicenormen (zoals een bepaalde doorlooptijd) wordt gemonitord en gestuurd door de verantwoordelijke afdeling(en). Dat staat een heldere communicatie over servicenormen naar burgers niet in de weg.

Ook aanbeveling 2 wordt door het college onderschreven, maar het geeft wel aan een iets andere aanpak voor te staan. Het wil in plaats van jaarlijkse, continue

klanttevredenheidsonderzoeken. Naar het oordeel van de rekenkamer wordt ook hiermee prima voldaan aan de kern van de aanbeveling.

Aanbeveling 5 om eventuele neveneffecten van de huidige reorganisatie op onder meer medewerkerstevredenheid en ziekteverzuim in kaart te brengen, wordt eveneens overgenomen, maar dan wel “los van de reorganisatie” (wat in lijn is met de reactie op de desbetreffende hoofdconclusie). De oplevering van een actieplan Vitaliteit en Verzuim en de jaarlijkse MTO's acht de rekenkamer een goede zaak. Het is echter wel noodzakelijk om het verloop van de medewerkerstevredenheid en het ziekteverzuim te monitoren op in ieder geval die plekken in de organisatie, die door de laatste reorganisatie getroffen worden. Een concernbrede of clusterwijze analyse van de medewerkerstevredenheid en het ziekteverzuim vertroebelt het beeld op eventuele negatieve neveneffecten van de nieuwe personele krimp. Als de monitoring niet ook op deze wijze gebeurt, dan wordt feitelijk aan de aanbeveling voorbij gegaan.

Het risico op onrechtmatige besluiten wordt volgens het college gemonitord aan de hand van het aantal bezwaren en klachten. Dit is naar het oordeel van de rekenkamer te mager. Onrechtmatige besluiten in het voordeel van de burger zullen namelijk niet vaak tot uitdrukking te komen in klachten of bezwaren. Bovendien kunnen onrechtmatigheden zich ook voordoen ten aanzien van de wijze waarop besluiten tot stand komen of bijvoorbeeld inkoopprocessen. Het verdient daarom aanbeveling om aanvullend, bij de afdelingen en functies waar sprake is van personele krimp, extra (interne) audits uit te voeren op de rechtmatigheid van besluiten.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

De economische crisis en bezuinigingen door de rijksoverheid stelde de gemeente Rotterdam in 2009 voor een omvangrijke financiële opgave. Een deel van deze opgave werd ingevuld met een voorgenomen bezuiniging op de personeelskosten. In het collegewerkprogramma 2010-2014 was een beoogde afslanking van het gemeentelijk apparaat met 1.000 fte³ opgenomen. Na de door de raad aangenomen motie 'Rotterdam de beste gemeente van Europa' (beter bekend als motie-31) is deze opgave eind 2011 verder verhoogd tot een krimp van 2.450 fte eind 2014 ten opzichte van de formatie in 2010 (12.900 fte). In deze motie spreekt de gemeenteraad tevens uit dat bewoners en ondernemers recht hebben op de best mogelijke dienstverlening met een goede prijs/kwaliteitverhouding.

Het huidige college wil nog een extra bezuiniging op de kosten van de gemeentelijke organisatie te realiseren, oplopend tot € 40 mln. in 2018. Deze bezuiniging zal volgens het college leiden tot een verdere krimp van de formatie met enkele honderden fte's. Het uitgangspunt van het college is dat, ondanks de bezuinigingen, de dienstverlening aan bewoners en bedrijven kwalitatief op peil blijft.

Dit is voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te doen naar de effecten van de personele krimp in de periode 2010-2014 op de dienstverlening aan burgers en bedrijven in Rotterdam.⁴ De onderzoeksopzet is op 19 november 2015 ter kennisgeving naar de gemeenteraad verstuurd.

1-2 verantwoordelijkheden dienstverlening

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke dienstverlening ligt bij de wethouder Financiën, Organisatie, Haven, Binnenstad en Sport. Deze wethouder is tevens verantwoordelijk voor de extra taakstelling op het personeel en de overige bedrijfsvoering.

De ambtelijke verantwoordelijkheid voor de concernbrede dienstverlening is belegd bij het cluster Dienstverlening. De verantwoordelijkheid voor de dienstverlening van afzonderlijke producten en diensten is belegd bij de vijf clusters.

³ Full time equivalent. Dit is een rekeneenheid waarmee de omvang van een dienstverband of de personeelssterkte kan worden uitgedrukt.

⁴ De interne dienstverlening binnen de gemeentelijke organisatie zal in dit onderzoek worden betrokken voor zover deze relevant is voor de externe dienstverlening aan burgers en bedrijven.

1-3 doel- en vraagstelling

1-3-1 doelstelling

Met dit onderzoek wil de rekenkamer nagaan in hoeverre de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening op peil is gebleven, ondanks de personele krimp in de voorgaande collegeperiode. Daarnaast wil de rekenkamer nagaan in hoeverre verwacht kan worden dat de kwaliteit van dienstverlening op peil blijft na implementatie van de reorganisatieplannen in de huidige collegeperiode.

1-3-2 centrale vraag en deelvragen

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

In hoeverre is de gemeente Rotterdam er, ondanks de personele krimp in de voorgaande collegeperiode, in geslaagd om de kwaliteit van de dienstverlening op peil te houden en wat betekent dit voor de reorganisatieplannen in de huidige collegeperiode?

De centrale onderzoeksvraag is beantwoord door middel van een aantal casestudy's van producten en diensten van de gemeente. Deze casestudy's vormen de basis voor de beantwoording van de volgende drie deelvragen:⁵

- 1 Hoe heeft de kwaliteit van de dienstverlening voor de geselecteerde producten en diensten zich ontwikkeld in de voorgaande collegeperiode?
- 2 Hoe kan de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening voor de geselecteerde producten en diensten worden verklaard?
- 3 In hoeverre is er een verband tussen de krimp van de ambtelijke organisatie en de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening voor de geselecteerde producten en diensten?

1-4 afbakening en reikwijdte onderzoek

1-4-1 onderzoeksperiode

De onderzoeksperiode betreft de periode 2008 tot en met 2015. De twee jaar voor de voorgaande collegeperiode wordt in het onderzoek betrokken, zodat een vergelijking kan worden gemaakt tussen de kwaliteit van dienstverlening in deze jaren zonder krimp (bij wijze van nulmeting) en de periode met personele krimp (de nametingen).

1-4-2 casestudy's gemeentelijke producten en diensten

De gemeente Rotterdam onderscheidt een groot aantal verschillende gemeentelijke producten en diensten, zoals een abonnement op een gemeentelijke parkeergarage, een rijbewijs of een omgevingsvergunning. Het gehele pakket van gemeentelijke producten en diensten is te omvangrijk om in zijn geheel binnen dit onderzoek te betrekken. De rekenkamer heeft daarom een selectie van producten en diensten gemaakt, die zo representatief mogelijk is (d.w.z. die recht doet aan de diversiteit en reikwijdte van alle producten) én aan de hand waarvan het mogelijk is uitspraken te doen over een eventuele samenhang tussen de kwaliteit van dienstverlening en de

⁵ In de onderzoeksopzet was een vierde deelvraag opgenomen: "Welke gevolgen voor de dienstverlening kunnen, gezien de antwoorden op deelvraag 1, 2 en 3, worden verwacht bij de uitvoering van de reorganisatieplannen in de huidige collegeperiode?". Gezien het bestuurlijke karakter van deze vraag, zal de beantwoording plaatsvinden in de bestuurlijke nota.

personele bezetting. Daarom is bij de selectie rekening gehouden met de volgende overwegingen:

- De selectie komt zo veel mogelijk overeen met de gemeentelijke dienstverlening die door een 'gemiddelde' bewoner of een 'gemiddeld' bedrijf op enig moment in hun bestaan wordt afgenomen.
- Producten en diensten die relatief nieuw zijn (bijvoorbeeld de onlangs gedecentraliseerde taken in het sociaal domein) of die te maken hebben met gehad met veel veranderingen in wetgeving zijn niet geselecteerd.
- Om een onderbouwd verband te kunnen leggen tussen de kwaliteit van de dienstverlening en de personele inzet, zijn producten en diensten met een meer gestandaardiseerd karakter en een groot volume geselecteerd, in plaats van producten en diensten die een maatwerk karakter hebben.
- Bij de geselecteerde producten en diensten dient een veranderende kwaliteit van dienstverlening de Rotterdammer – hetzij als burger, hetzij als ondernemer – direct te raken. Er dient dus een rechtstreekse interactie tussen de Rotterdammer en de gemeente te zijn.⁶

Op basis van deze criteria zijn acht producten dan wel diensten geselecteerd (zie tabel 1-1).

tabel 1-1: geselecteerde casestudy's

product / dienst	burger en/of ondernemer	volume
bezwaarproces	burger en ondernemer	14.097 binnengekomen bezwaren (2015)
combi-belastingaanslag en kwijtschelding ⁷	burger en ondernemer	verzonden combi-aanslagen: 606.694; verleende kwijtscheldingen: 56.333 (2015)
bijstandsuitkering	burger	19.058 aanvragen (2015)
parkeervergunning	burger en ondernemer	29.420 aanvragen reguliere vergunning; 23.428 aanvragen bezoekersparkeervergunning (2015)
meldingen buitenruimte	burger	104.792 (2015)
omgevingsvergunning bouwen ⁸	burger en ondernemer	1.562 (2015)
exploitatievergunning horeca	ondernemer	558 nieuwe aanvragen (2015)
infectieziektenbestrijding	burger	meldingen: 1.252; contacten TBC 15.684; cliënten soa-sprekkuur 12.474 (2014)

Alle producten en diensten zijn gestandaardiseerd en kennen een groot volume. Geen van de geselecteerde producten is nieuw in de onderzoeksperiode. Geen van de onderzochte producten en diensten is in de onderzoeksperiode dusdanig veranderd, dat er geen vergelijking voor en na de krimp van de formatie mogelijk is. Voor de

⁶ Dienstverlening aan maatschappelijke partners (zoals scholen, corporaties en welzijnsinstellingen) in bijvoorbeeld de vorm van subsidies, valt dus buiten de scope van het onderzoek.

⁷ In het vervolg van deze nota kortheidshalve 'combi-aanslag'.

⁸ In het vervolg van deze nota kortheidshalve 'omgevingsvergunning'.

gehele selectie geldt dat er rechtstreeks interactie is tussen de burger of ondernemer en de gemeente over het product. In onderstaand tekstvak staat meer informatie over de geselecteerde producten dan wel diensten.

korte omschrijving onderzochte producten

bezwaarproces

Een burger kan op basis van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 6:4) bezwaar maken tegen een overheidsbesluit, door een bezwaarschrift in te dienen bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Bezwaren worden behandeld door de juridische dienst of door de Algemene bezwaarschriftencommissie.

exploitatievergunning horeca

Ondernemingen die horeca als primaire bedrijfsfunctie hebben, moeten beschikken over een exploitatievergunning.

combi-aanslag, kwijtschelding en bezwaarschriften belastingen

Burgers en ondernemers ontvangen jaarlijks per adres één aanslag waarop alle gemeentelijke heffingen voor dat adres staan vermeld. Deze 'combi-aanslag' bevat de aanslagen voor onroerende zaakbelasting, hondenbelasting, rioolheffing en afvalstoffenheffing. Als iemand het niet eens is met deze aanslag kan hij bezwaar indienen. De gemeente kan op basis van artikel 255 Gemeentewet gemeentelijke belastingen kwijtschelden.

infectieziektenbestrijding

De afdeling Infectieziektenbestrijding van de GGD levert gezondheidszorg met betrekking tot infectieziekten en zet zich in om deze te voorkomen. Burgers kunnen langskomen voor bijvoorbeeld een SOA-consult.

meldingen buitenruimte

Als er op straat of in het groen iets kapot of vuil is, dan kunnen mensen dat bij de gemeente melden via 14010, de website of via een App. De gemeente zoekt vervolgens een oplossing voor de melding over de openbare buitenruimte.

parkeervergunning

Bewoners en bedrijven in betaald-parkeergebieden kunnen een parkeervergunning aanvragen. Bewoners kunnen bovendien een bezoekersparkeervergunning aanvragen waarmee hun bezoek voordelig kan parkeren.

omgevingsvergunning bouw

Voor het (ver)bouwen van een bouwwerk is vaak toestemming van de overheid nodig. Vóór 2010 werd die toestemming verleend via een bouwvergunning. Sinds 2010 bestaat daarvoor de omgevingsvergunning. De gemeentelijke dienstverlening rond bouwvergunningen (2008 tot en met 2010) en omgevingsvergunningen bouw (2011 tot en met 2015) is onderzocht.

bijstandsuitkering

Bijstand is er voor mensen die niet genoeg inkomen of vermogen hebben om in levensonderhoud te voorzien.

1-4-3 standaarddienstverleningskanalen

Naast de casestudy's van gemeentelijke producten heeft de rekenkamer ook een casestudy gemaakt van de kwaliteit van dienstverlening via de vier standaarddienstverleningskanalen van de gemeente:⁹

- 1 het digitale kanaal: Rotterdam.nl en Mijn Lokaal;
- 2 het telefonische kanaal: centrale telefoonnummer 14 010;
- 3 het fysieke kanaal: zoals de stadswinkels en de ondernemersbalie;
- 4 het post- en e-mailkanaal.

De kanalen worden in onderstaand kader nader toegelicht.

onderzochte dienstverleningskanalen

website

De huidige website bestaat sinds december 2009. Daarvoor waren er meer dan tachtig losse gemeentelijke websites. De gemeente wil haar klanten meer digitaal helpen: in de loop der jaren zijn steeds meer producten en diensten gedigitaliseerd en via de website ontsloten.

telefonie

De gemeente wil de telefonische dienstverlening zoveel mogelijk via het telefoonnummer 14010 laten verlopen. Er zijn nog clusters met eigen telefoonnummers. Ro!Entree verzorgt sinds medio 2009 inkomend telefoonverkeer van 14010. De telefonisten van Ro!Entree handelen deze telefoongesprekken af of zetten deze door naar andere afdelingen. Daarnaast kunnen klanten ook direct telefonisch contact hebben met medewerkers van de gemeente. Beide vormen van telefonie zijn in het onderzoek betrokken.

stadswinkels

In de stadswinkels kunnen mensen terecht met vragen of om producten aan te vragen en op te halen.

ondernemersbalie

Ondernemers kunnen bij de ondernemersbalie kosteloos terecht met vragen over bijvoorbeeld bedrijfshuisvesting, vergunningen, subsidie en wetgeving, maar ook voor praktische informatie, adviezen en bemiddeling.

brieven/e-mails

De gemeente onderscheidt (inkomende en uitgaande) brieven en e-mails als een apart dienstverleningskanaal.

1-4-4 beoordeling kwaliteit dienstverlening

Het onderzoek richt zich op veranderingen in de kwaliteit van de dienstverlening. Dit betekent dat primair gekeken wordt naar het proces rondom een product en dienst en niet zozeer naar de inhoudelijke kwaliteit ervan. Het toetsingskader voor het vaststellen van kwaliteit ontleent de rekenkamer daarom aan door de gemeente opgestelde servicenormen en normen die uit wet- en regelgeving volgen (denk daarbij aan beslistermijnen). Bij kwaliteit van dienstverlening gaat het dus om de vraag of het product of dienst op de juiste wijze is verleend en niet zozeer of het juiste product is

⁹ Gemeente Rotterdam, 'Factsheet publieksdienstverlening', april 2014.

geleverd. Ter illustratie, in het onderzoek wordt niet beoordeeld of een omgevingsvergunning op inhoudelijke gronden verleend had mogen worden, maar wel of dit binnen de termijn is gebeurd en eventueel in een beroepsprocedure in stand blijft. Evenmin wordt vastgesteld of bijstandsuitkeringen bij de juiste inwoners terecht komen; wel of deze tijdig worden verleend.

1-4-5 overige relevante factoren

Met het onderzoek beoogt de rekenkamer inzicht te geven in de mate waarin de personele krimp invloed heeft gehad op de kwaliteit van de dienstverlening. Nu kunnen meerdere factoren hierop van invloed zijn. Daarom zal ook aandacht worden besteed aan andere mogelijke oorzaken, zoals productiviteit, digitalisering, veranderende vraag naar het product en eventuele relevante wijzigingen van het product of de dienst.

vaststellen causaliteit

In elk effectiviteitsonderzoek speelt het probleem van het vaststellen van causaliteit. Dat geldt des te meer voor een kwalitatief onderzoek als dit, waarin geen statistische zekerheid over bepaalde causaliteiten is te geven. Een goed alternatief is een zogenoemde plausibiliteitstoets. Deze toets is relatief gangbaar in meervoudige gevalstudies als deze. Daarin worden enerzijds zoveel mogelijk verklaringen voor een bepaalde ontwikkeling in de dienstverlening systematisch op aannemelijkheid getoetst en beoordeeld. Anderzijds wordt een zo breed mogelijke selectie van producten gemaakt met zoveel mogelijk variatie in de verklarende factoren.

De rekenkamer heeft in haar plausibiliteitstoets drie wegen bewandeld. In de eerste plaats is gekeken of een eventuele causaliteit is te beredeneren of op inhoudelijke gronden aannemelijk is te maken. Vervolgens is bij het betreffende product of dienstverleningskanaal een cijfermatige vergelijking gemaakt tussen veranderingen in de eventuele verklarende factoren (zoals veranderingen in de bezetting) en veranderingen in de dienstverlening. Ten slotte is ook bij andere onderzochte producten en dienstverleningskanalen gekeken of eenzelfde causaliteit zichtbaar is. Hoe vaker een bepaald verband is te herkennen, des te aannemelijker is de causaliteit. Met deze triangulatie van analyses is de rekenkamer in staat onderbouwde en beredeneerde uitspraken te doen over welke factoren hoogstwaarschijnlijk van invloed op de dienstverlening zijn geweest.

Hoewel het onderzoek zich primair richt op externe dienstverlening, wordt ook gekeken naar de interne dienstverlening. Deze kan immers effect hebben op de kwaliteit van de externe dienstverlening. Hetzelfde geldt voor meer personele aspecten, zoals ontevredenheid onder medewerkers en ziekteverzuim. Doordat al deze zaken worden meegenomen, kan dit informatie geven over de effecten van de reorganisatie en krimp op de interne organisatie.

1-5 leeswijzer

De navolgende twee hoofdstukken schetsen de context: hoofdstuk 2 beschrijft de organisatieontwikkeling van de afgelopen jaren en hoofdstuk 3 beschrijft de organisatorische en beleidsinhoudelijke kaders rondom publieke dienstverlening. In hoofdstuk 4 wordt de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening geschetst (deelvraag 1). In hoofdstuk 5 komen de eventuele oorzaken van deze ontwikkeling aan de orde (deelvraag 2) alsook de vaststelling van een eventuele relatie met de personele krimp (deelvraag 3).

De bestuurlijke nota bevat de bestuurlijke conclusies en aanbevelingen op basis van de bevindingen uit deze nota van bevindingen. Tezamen vormen zij het uiteindelijke onderzoeksrapport.

Op een aantal plaatsen in de nota is aan het begin van een paragraaf cursieve tekst weergegeven. Deze cursieve tekst vormt de korte conclusie of samenvatting van de betreffende (sub)paragraaf.

Op verschillende plaatsen in de nota zijn geelgekleurde en groengekleurde tekstblokken te vinden. De gele tekstblokken bevatten nadere verdiepende of achtergrondinformatie. De groene tekstblokken bevatten nadere meer gedetailleerde informatie die bijdraagt aan de conclusies en oordeelsvorming.

Aan de analyses in de hoofdstukken 4 en 5 liggen analysenotities ten grondslag die per product of dienst en over de dienstverleningskanalen zijn opgesteld. Deze notities zijn na publicatie als achtergrondmateriaal te raadplegen via www.rekenkamer.rotterdam.nl.



2 organisatieontwikkeling

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op enkele belangrijke veranderingen in de gemeentelijke organisatie. Allereerst wordt een beknopt overzicht gegeven van de belangrijke veranderingen in de gemeentelijke organisatie in de periode 2008-2015. Daarbij wordt tevens ingegaan op de organisatieveranderingen die zijn voorzien in de huidige collegeperiode (paragraaf 2-2). Vervolgens wordt ingegaan op enkele aspecten van de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie, die van invloed zouden kunnen zijn geweest op de kwaliteit van de dienstverlening, namelijk:

- personele krimp (paragraaf 2-3);
- herhuisvesting van de gemeentelijke diensten (paragraaf 2-4);
- personeelsbeleid (paragraaf 2-5);
- digitalisering (paragraaf 2-6).

2-2 overzicht organisatieontwikkeling 2008-2015

Er is in de periode 2008-2015 sprake geweest van een continu proces van organisatieontwikkeling. Belangrijke elementen hierin zijn het samenvoegen of verzelfstandigen van organisatieonderdelen en de centralisering van de interne dienstverlening en bedrijfsvoering (en daarmee het bezuinigen op de kosten).

2-2-1 8-juni brief

Er is gedurende de onderzoeksperiode sprake geweest van een continu proces van organisatieontwikkeling. Het beginpunt van dit proces is de '8-juni brief'¹⁰ die het college in 2005 naar de gemeenteraad heeft gestuurd. Dit gebeurde naar aanleiding van drie moties, gericht op verbetering van de dienstverlening, de resultaatgerichtheid en de taken van de gemeente. In deze brief worden de contouren geschetst voor de organisatieontwikkeling in de periode 2006-2009. Belangrijke elementen van deze organisatieontwikkeling waren:

- een ander dienstverleningsconcept (zie hoofdstuk 3);
- gezamenlijke ICT-systemen voor personeelszaken en financiën;
- de inrichting van shared services centra voor interne dienstverlening;
- instelling van een concernberaad voor coördinatie en afstemming op concernniveau;
- reorganisatie van de Bestuursdienst.

Overigens was al vanaf de jaren tachtig een proces van samenvoeging van diensten en verzelfstandiging van onderdelen (o.a. zorginstellingen, woningbedrijf, nutsbedrijven, Arbodienst, openbaar onderwijs, culturele instellingen) ingezet, waardoor het aantal diensten en de ambtelijke formatie afnam.

¹⁰ College van B en W, brief ter beantwoording van de motie-Van den Born/Van Gent, motie-Reijkersz en motie-Geluk, 8 juni 2005.

In 2011 blikt het college terug op de organisatieontwikkeling in de voorgaande periode en constateert dat het volgende was gerealiseerd:¹¹

- De gemeentelijke organisatie is kleiner geworden door verzelfstandiging van culturele instellingen, BOOR en de RET, de samenvoeging van de gemeentelijke kredietbank met de dienst SoZaWe, Multibedrijven met Roteb en de overgang van de ambulancedienst en brandweer naar de veiligheidsregio. Het aantal diensten was verminderd van 33 naar zeventien en de formatie kromp van 16.600 fte eind 2005 naar 12.750 fte per 1 juni 2011.
- Er is één gemeentelijke website en telefoonnummer, waar burgers en ondernemers met alle vragen terecht kunnen.
- Met de implementatie van Oracle kwam er één financieel en HR-systeem voor het gehele concern, waar veertien van de zeventien diensten gebruik van maakten.
- Er waren shared services centra ingericht voor de personeel- en salarisadministratie, facilitaire services etc.
- In 2011 was de clustervorming voltooid. Alle zeventien diensten zijn opgegaan in vier clusters, een serviceorganisatie en de Bestuursdienst. Elk cluster is vertegenwoordigd in de concerndirectie, wat de opvolger is van het concernberaad.

Tevens werd in deze brief een aantal maatregelen aangekondigd, waarmee het college de voorgenomen reductie van de formatie met 1.000 fte (aangekondigd in de kaderbrief 2010) wilde realiseren. Het betrof onder andere de vorming van een nieuw cluster Werk en Inkomen en de verdere centralisatie van het ondersteunend personeel in de nieuwe serviceorganisatie.

2-2-2 motie-31

Op 10 november 2011 nam de gemeenteraad de motie 'Rotterdam, de beste gemeente van Europa' (beter bekend als motie-31) aan. In deze motie wordt het college opgeroepen om met een blauwdruk te komen voor de organisatie waarmee de kosten in 2015 ten opzichte van 2010 met 20% zouden zijn gereduceerd. In een brief van 2 april 2012¹² beschrijft het college hoe het invulling aan deze de besparingsopgave zal geven en geeft het een blauwdruk van de gemeentelijke organisatie in 2015. Nieuwe organisatorische wijzigingen betroffen onder meer de bundeling van loketten (bijvoorbeeld voor subsidies) en bundeling van toezichthoudende taken.

Het college verwachtte het grootste deel (15%) van de kostenreductie te realiseren door al ingezette efficiencymaatregelen en door vraaguitval. Voor de resterende 5% was het snijden in het takenpakket nodig. Hiertoe zijn 'taakanalyses' verricht om te verkennen of taken konden worden uitbesteed of afgestoten. Naar aanleiding van deze analyses besloot het college om de formatie van een aantal specifieke onderdelen te verkleinen of op te heffen, waaronder:

- het ingenieursbureau;
- de vastgoedorganisatie;
- stadsreiniging;
- beveiliging gebouwen;
- milieu-brengstations;
- toezicht in parkeergarages.

¹¹ College van B en W, brief met reactie op moties-'Voortvarend reorganiseren I en II', de motie-'Benoem en prioriteer kerntaken' en de motie-'Kiezen voor kwaliteit', 30 september 2011.

¹² College van B en W, 'reactie op motie-31', 2 april 2012.

Eerder was al begonnen met de verzelfstandiging van de bibliotheek en de reorganisatie van de interne auditdienst ASR.

2-2-3 opheffing deelgemeenten

Als gevolg van landelijke wetgeving¹³ zijn op 19 maart 2014 de deelgemeenten afgeschaft en vervangen door gebiedscommissies.¹⁴ De grenzen van de gebieden komen overeen met die van de voormalige deelgemeenten. De taken van de voormalige deelgemeenten zijn overgedragen aan de gemeente. De bevoegdheden van de gebiedscommissie liggen vooral op het gebied van burgerparticipatie en het opstellen van het gebiedsplan. In de gebiedsplannen zijn de bijzondere opgaven per gebied zichtbaar gemaakt.

Het personeel van de deelgemeenten (619 fte)¹⁵ is per 1 januari 2014 in dienst getreden van het concern, met uitzondering van een aantal bijzondere groepen. De meeste medewerkers hebben daarbij hun functie behouden.¹⁶ Binnen het concern zijn per gebied gebiedsdirecteuren en gebiedsmedewerkers aangesteld. In totaal is ongeveer 900 fte werkzaam voor de gebieden.¹⁷

2-2-4 extra taken in het kader van de decentralisaties

De decentralisaties op het gebied van de Wmo, jeugdzorg en participatie zorgen voor meer taken, waardoor bij de clusters MO en W&I de formatie is toegenomen. Overigens staan daar ook taakstellingen op andere onderdelen van MO en W&I tegenover. Per saldo is de formatie van deze clusters daardoor de afgelopen jaren gelijk gebleven.¹⁸

2-2-5 organisatieontwikkeling huidige collegeperiode

De personele krimp in de huidige collegeperiode zal volgens het college grotendeels door middel van natuurlijk verloop en vrijwillige mobiliteit worden gerealiseerd. Het college wil een besparing van € 40 mln. op de ambtelijke organisatie (een opgave die als RIO 40 is betiteld) realiseren. Naar het oordeel van het college kunnen “veel van de besparingen worden gerealiseerd door de werkprocessen efficiënter in te richten”. Daarbij is het de bedoeling het primaire proces te ontzien. Uit de verdeling van de voorgenomen besparingsopgave blijkt inderdaad dat het grootste deel op andere gebieden wordt ingeboekt (tabel 2-1). Volgens het college zal “daardoor het effect van de besparingen op de dienstverlening aan de stad naar verwachting nihil zijn.”¹⁹

¹³ De wet van 7 februari 2013 ‘tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid van gemeentebesturen om deelgemeenten in te stellen’.

¹⁴ De inhoud van deze paragraaf is gebaseerd op de ‘Beleidslijn gebiedscommissies 2014’, vastgesteld door de gemeenteraad op 30 mei 2013.

¹⁵ E-mail ambtenaar, 30 juli 2015.

¹⁶ Wethouder Haven, Duurzaamheid, Mobiliteit en Organisatie, brief aan de gemeenteraad inzake afdoening motie-Klein ‘Onderbouwing extra krimp’, 28 oktober 2014.

¹⁷ Wethouder Financiën, Organisatie, Haven, Binnenstad en Sport, brief aan de gemeenteraad betreffende programma concernhuisvesting en business gebieden, 24 november 2015.

¹⁸ E-mail ambtenaar, 30 juli 2015.

¹⁹ Wethouder Financiën, Organisatie, Haven, Binnenstad en Sport, brief aan de gemeenteraad inzake monitor besparingsopgave, 27 november 2015.

tabel 2-1: verdeling besparingsopgave RIO 40 , 2018

terrein	opgave
beleid	€ 7.000.000
gebied	€ 9.350.000
bedrijfsvoering	€ 20.460.000
control	€ 990.000
primair proces	€ 2.200.000
<i>totaal</i>	<i>€ 40.000.000</i>

Niettemin is volgens het college 'op onderdelen' wel een reorganisatie nodig, maar bij aanvang was nog niet duidelijk welke onderdelen van de gemeentelijke organisatie gereorganiseerd zouden worden. Wel is een programma 'Rotterdam in Ontwikkeling' gestart, waarvoor door een ambtelijke werkgroep een visiedocument²⁰ is opgesteld over de gewenste organisatieontwikkeling. In dit document worden voorstellen gedaan voor de reorganisatie van de ambtelijke organisatie:

- reorganisatie van de ambtelijke ondersteuning van gebiedscommissies, door invoering van vier rayons (i.p.v. ondersteuning per commissie);
- inrichten van een meer flexibele beleidsfunctie, o.a. door een centrale kern van beleidsadviseurs;
- herinrichten van de bestuursondersteuningsfunctie;
- herinrichting van de control-organisatie;
- samenbrengen van de kaderstellende / beleidsmatige en uitvoerende taken op gebied van de bedrijfsvoering, een centrale organisatie van mensen en budgetten (personeel en materieel) en verdeling van inzet op basis van normeringen;
- inrichten van teams voor ondersteuning/bedrijfsvoering per cluster.

Verder is in het collegewerkprogramma 2014-2018 aangekondigd dat het college principebesluiten wil nemen over de verzelfstandiging van onderdelen van de gemeentelijke organisatie. Er zijn haalbaarheidsonderzoeken uitgevoerd naar de verzelfstandiging van Stadsbeheer, Ingenieursbureau, Natuur- en Milieueducatie en Sportvoorzieningen. Naar aanleiding hiervan heeft het college besloten²¹ om de verzelfstandiging van Stadsbeheer en het ingenieursbureau niet door te zetten. Op 20 april 2016 heeft het college besloten om de kinderboerderijen en centra voor milieu en natuureducatie te verzelfstandigen.²² Ten aanzien van sportvoorzieningen wordt besluitvorming verwacht voor de zomer van 2016.

2-3 personele krimp

Er zijn in de periode 2008-2015 verschillende bezuinigingen op de apparaatslasten doorgevoerd. Als gevolg van deze bezuinigingen is de formatie reeds gekrompen en zal deze in de toekomst verder afnemen.

²⁰ Gemeente Rotterdam, 'Samen in en voor de stad, Rotterdam in ontwikkeling', november 2014.

²¹ Wethouder Haven, Duurzaamheid, Mobiliteit en Organisatie, brief aan de gemeenteraad inzake haalbaarheidsonderzoeken verzelfstandigingen, 2 juli 2015.

²² College van B en W, 'principebesluit verzelfstandigen kinderboerderijen en Natuur en Milieu Educatie (NME)', 20 april 2016.

Onder andere door de economische crisis, gewenste intensiveringen op specifieke terreinen en bezuinigingen van het rijk zijn in de onderzoeksperiode verschillende bezuinigingen op de gemeentelijke organisatie doorgevoerd. Deze zijn deels op programma-uitgaven uitgevoerd (denk aan de subsidiekortingen in de cultuurplanperiode 2013-2016), maar ook voor een groot deel op het ambtelijk apparaat, in casu de formatie. Door de krimp van de ambtelijke organisatie in de periode 2010-2014 moest een bedrag van ongeveer € 193 mln. worden bezuinigd op de apparaatslasten, waarvan € 93 mln. op de loonkosten. De totale loonkosten mochten in 2015 maximaal € 629 mln. per jaar bedragen. In de periode 2014-2018 moet, boven op deze bezuiniging, een extra besparing oplopend tot € 40 mln. op de jaarlijkse kosten van het ambtelijke apparaat worden gerealiseerd.

In tabel 2-2 is een overzicht opgenomen van de verschillende voorgenomen (wijzigingen van de) reducties van het ambtelijk apparaat door het college en de gemeenteraad.

tabel 2-2: voorgenomen krimp ambtelijke organisatie

document	totale voorgenomen omvang krimp	toelichting
motie-Moti	de stijging van de formatie wordt beperkt met ongeveer 200 fte (een stijging van +1% i.p.v. +2,6% ten opzichte van de formatie in 2010)	In deze motie wordt het college opgedragen de toename van het personeelsbestand die was opgenomen in de begroting 2010 te beperken door het selectief invullen van het natuurlijk verloop en een beperking van het aantal management- en beleidsfuncties.
CWP 2010-2014 / kaderbrief 2010	1.000 fte in 2015 ten opzichte van formatie eind 2010	Deze 1.000 fte is inclusief de beperking van de stijging van de formatie door motie-Moti.
motie-31	extra 1.450 fte in 2015 ten opzichte van formatie eind 2010	In deze motie werd het college opgedragen om in 2015 een kostenreductie van 20% te realiseren ten opzichte van 2010. Het college wil deze kostenreductie realiseren door een bezuiniging op de apparaatskosten.
kaderbrief 2012	idem	Het doel om 2.450 fte te krimpen blijft overeind. Het is de bedoeling om de benodigde krimp vooral in 2013 te realiseren en daarmee de structurele besparing op de loonkosten naar voren te halen.
motie-'motie-Moti'	idem	In deze motie wordt het college opgedragen de eerdere uitspraak over het ontzien van de uitvoering "als kader te blijven zien bij de verdere uitwerking van de reorganisatie".
kaderbrief 2014	een extra krimp van onbekende omvang boven op de reeds voorgenomen reductie van formatie ²³	In de kaderbrief wordt een extra bezuiniging op het ambtelijk apparaat oplopend tot 40 miljoen in 2018 aangekondigd.

²³ De extra krimp van onbekende omvang is in de afdoening van de motie geduid als tenminste enkele honderden fte's.

Tabel 2-2 laat zien dat in de begroting 2010 nog een toename van de formatie met 2,6% (330 fte) was opgenomen. Met de motie-Moti bedong de raad echter – onder meer onder verwijzing naar subsidiekortingen bij maatschappelijke organisaties – dat deze toename beperkt zou blijven tot 1%.²⁴

In het collegewerkprogramma 2010-2014 sprak het toenmalige college de ambitie uit dat “de ambtelijke organisatie kleiner en flexibeler wordt en beter en sneller kan inspelen op behoeften van de stad.”²⁵ Het wilde € 72 mln. bezuinigen op de organisatie en de bedrijfsvoering, onder andere door de eerder genoemde verkleining van het ambtelijk apparaat met 1.000 fte in 2015. Het college was voornemens om de uitvoerende taken hierbij te ontzien en de inkrimping vooral te laten plaatsvinden in de management-, advies- en ondersteunende functies. Naar aanleiding van de aangenomen motie-31²⁶ is de ambitie om te besparen op het ambtelijk apparaat verhoogd tot 2.450 fte eind 2014. Dit zou moeten leiden tot een besparing van € 143 mln. In totaliteit zouden de apparaatskosten met 20% moeten worden gereduceerd (€ 193 mln.). Deze ambitie is sindsdien bij de kaderbrief 2012 en de motie-‘motie-Moti’²⁷ bevestigd.

Per ultimo 2014 was de totale bezetting van de gemeente Rotterdam 11.117 fte. Dat is inclusief de fte van de opgeheven deelgemeenten. Hiervoor gecorrigeerd is volgens het college de bezetting sinds eind 2009 met ruim 2.500 fte gekrompen.²⁸

Het huidige college is voornemens door een krimp van ‘enkele honderden fte’s’ verder te bezuinigen op de kosten van bedrijfsvoering. Deze extra personele krimp mag niet ten koste gaan van de dienstverlening. Het college heeft in een brief van 29 oktober 2014 het volgende opgemerkt: “Uitgangspunt bij de nieuwe bezuinigingen is dat de organisatie verder krimpt, terwijl de dienstverlening aan bewoners en bedrijven kwalitatief op peil blijft. Wij zien mogelijkheden om efficiënter te werken door onder meer ontwikkeling van innovatieve werkmethoden en investeringen in ICT, dit moet besparingen opleveren zonder dat de dienstverlening daaronder lijdt. Daar waar de dienstverlening tekortschoot (denk aan de betaaltermijn van inkoopfacturen, de afhandeling van bijstandsaanvragen, terugbelgedrag, etc.) zijn maatregelen genomen.”²⁹

In de voorjaarsnota 2016 wordt over de voortgang van de invulling van de besparingsopgave gerapporteerd. Hieruit blijkt dat voor de jaren 2016 tot en met 2018 de besparingsopgave niet volledig met maatregelen is gevuld. Uiteindelijk is in 2018 voor 30 van de vereiste € 40 mln. een maatregel gevonden (tabel 2-3).

²⁴ Gemeenteraad Rotterdam, Motie-Moti, ‘Minder management bij gemeente, lagere belasting voor Rotterdammers’, 9 november 2009.

²⁵ College van B en W, ‘Collegewerkprogramma Rotterdam 2010-2014’, oktober 2010.

²⁶ Gemeenteraad Rotterdam, Motie-31, ‘Rotterdam de beste gemeente van Europa’, 10 november 2011.

²⁷ Gemeenteraad Rotterdam, Motie-‘motie-Moti’, 5 juli 2012.

²⁸ College van B en W, ‘Programmarekening 2014’, bijlage 6, mei 2015.

²⁹ College van B en W, brief aan de gemeenteraad inzake ‘afdoening motie onderbouwing extra krimp’, 29 oktober 2014.

tabel 2-3: realisatie besparingsopgave RIO 40, per 2018 (€ 1.000)

cluster	begroot	gerealiseerd
Dienstverlening (incl. gebieden)	4.541	2.069
Maatschappelijke Ontwikkeling	5.225	2.376
Stadsbeheer	1.660	810
Stadsontwikkeling	1.687	1.687
Werk & Inkomen	833	833
BCO	22.392	20.171
Middelen & Control	990	990
Directie Veiligheid	2.673	1.673

Uit de tabel blijkt dat het grootste deel van de bezuinigingen waar een maatregel tegenover staat vooral de bedrijfsvoering raakt, namelijk bij BCO en Middelen & Control (ruim € 21 mln. op de € 30 mln.). De clusters van waaruit publieke dienstverlening plaatsvindt (en dat is niet per se alleen het cluster Dienstverlening), leveren een aanmerkelijk kleiner deel van de ombuigingen. Overigens gaat het bij de tot nu toe genomen maatregelen niet alleen om personele krimp. Zij bestaan voor € 22 mln. uit formatieve krimp.³⁰ In de desbetreffende monitor RIO 40 is niet opgenomen over welke clusters en functies deze krimp is verdeeld.

Desgevraagd is vanuit het cluster BCO opgave gedaan van de verdeling van de nieuwe formatiereductie naar de clusters.³¹ Tabel 2-4 presenteert deze.

tabel 2-4: verdeling formatiereductie RIO 40 over clusters (in fte)

cluster	formatiereductie
Dienstverlening	1,5
Maatschappelijke Ontwikkeling	23,2
Stadsbeheer	10,3
Stadsontwikkeling	0,0
Werk en Inkomen	3,0
Bestuurs- en Concernondersteuning	219,9
Control	10,5
Veilig	0,0
<i>totaal</i>	<i>268,3</i>

Uit tabel 2-4 blijkt dat de formatiereductie voor het grootste deel voor rekening van het cluster Bestuurs- en Concernondersteuning komt en daarmee de interne organisatie. De clusters die verantwoordelijk zijn voor de publieke dienstverleningskanalen en concrete dienstverleningsproducten zullen niet of in beperkte mate formatieplaatsen moeten inleveren.

³⁰ College van B en W, 'Voorjaarsnota 2016', 16 juni 2016.

³¹ E-mail ambtenaar, 5 juli 2016.

Van de overige voorgenomen bezuinigingsmaatregelen zal € 1,8 mln. worden ingevuld door een korting op de overige apparaatslasten en € 6,7 mln. door bezuinigingen op onder andere de programmalasten van cluster SO en het Bureau Interim Management Rotterdam. Hoewel een gedetailleerde toelichting op de bezuinigingen ontbreekt, lijken ook deze bezuinigingen de publieke dienstverlening dus niet of in beperkte mate te raken.

2-4 huisvesting

In de periode 2012 tot en met heden is het aantal huisvestingslocaties van de gemeentelijke organisatie sterk verminderd. Ook wordt in het kader van het 'nieuwe werken' onder meer tijd- en plaatsonafhankelijk werken bevorderd.

Om een efficiëntere huisvesting van het ambtelijk personeel te realiseren, is de gemeente in 2012 het programma concernhuisvesting gestart.³² In dat kader zijn business cases uitgewerkt voor de herhuisvesting van het kantoorpersoneel (2012),³³ het personeel op de uitvoeringslocaties (2014)³⁴ en het personeel in de gebiedsorganisaties (2015).³⁵ Uiteindelijk moet het programma resulteren in de concentratie van het personeel in vier kantoorlocaties (voorheen 27). Het aantal uitvoeringslocaties wordt verkleind van 104 tot vijftig. Van de 27 panden van de voormalige deelgemeenten blijven er zestien over.

Naast een grotere efficiency, moet het programma ook een bijdrage leveren aan het 'nieuwe werken' van de gemeente Rotterdam (HNW010). HNW010 wordt in het programma omschreven als "een beweging van werkgever en werknemer met als resultaat een dienstverlenende overheid die kwalitatieve producten levert." Belangrijke onderdelen van HNW010 zijn het tijd- en plaatsonafhankelijk werken, afrekenbaar zijn op prestaties, vrije toegang tot kennis, ervaring en informatie en een flexibele arbeidsrelatie. De inrichting van de gebouwen, ICT en telefonie en gedrag en cultuur moeten hier een bijdrage aan leveren. Door beïnvloeding van het gedrag van medewerkers zou de zogeheten 'flexnorm' (reductie van het aantal benodigde werkplekken per fte) moeten kunnen worden gerealiseerd.

In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het jaarverslag 2014 en in de monitor grote projecten wordt gerapporteerd over de voortgang van het programma concernhuisvesting. Het programma lag bij de laatste monitorrapportage³⁶ op schema. Het college is voornemens het programma concernhuisvesting in 2016 te herijken en het programma over te dragen aan de lijnorganisatie.³⁷

³² Gemeente Rotterdam, 'Programmaplan concernhuisvesting', 16 februari 2012.

³³ College van B en W, 'ontwerpvoorstel 'krediet business case kantoren', 10 april 2012.

³⁴ College van B en W, 'brief business case uitvoeringslocaties', 10 januari 2014.

³⁵ Dit zijn de gebiedscommissies, personeel van de servicecentra en medewerkers die in de gebieden hun werk doen. College van burgemeester en wethouders, brief business case uitvoeringslocaties, 24 november 2015.

³⁶ Gemeente Rotterdam, 'Monitor Grote Projecten' in 2^e bestuursrapportage 2015, 1 oktober 2015.

³⁷ College van B en W, 'Voorjaarsnota 2016', pp. 209-210, 16 juni 2016.

2-5 personeelsbeleid

Het personeelsbeleid van de gemeente richtte zich in de periode 2008-2015 met name op (het opvangen van de gevolgen van) de personele krimp. In de periode 2015-2018 wil het college meer aandacht besteden aan de kwaliteit van de organisatie en het personeel.

Het belangrijkste thema op het gebied van personeelsbeleid betreft (het opvangen van de gevolgen van) de personele krimp. Hierbij wordt specifieke aandacht besteed aan enkele doelgroepen, waaronder:

- Jongeren. Als gevolg van de vacaturestop en het beëindigen van tijdelijke contracten dreigde volgens de gemeenteraad op termijn een tekort te ontstaan aan jonge en talentvolle medewerkers. Naar aanleiding van de motie-‘Kiezen voor kwaliteit’ is daarom gekozen om bij de vacaturestop een uitzondering te maken voor het traineeprogramma, stagiairs te blijven aannemen en een escalatieregeling in het leven te roepen voor gevallen waarbij de vacaturestop en het beëindigen van tijdelijke contracten zou leiden tot “onredelijke of onbillijke uitkomsten”.³⁸
- Werknemers in lage loonschalen. Doordat de personele krimp ook in belangrijke mate plaatsvindt in uitvoerende functies, verdwijnen ook veel functies in lage loonschalen. Voorbeelden hiervan zijn het efficiënter organiseren van de taken van de stadsreiniging, waardoor 350 fte in de schalen 1 en 2 verdwijnen en vervanging van beveiligers door cameratoezicht in parkeergarages.
- Werknemers in uitvoerende functies. De gemeenteraad heeft met de motie-Moti (zie tabel 2-2) het college opgeroepen om uitvoerende functies zoveel mogelijk te ontzien en de bezuinigingen vooral te realiseren op management, beleid en ondersteunende functies.

In verschillende documenten met betrekking tot de organisatieontwikkeling wordt ook aandacht besteed aan andere aspecten van het personeelsbeleid. Zo wordt in de 8-juni brief aangekondigd dat het personeelsbeleid zich zal gaan richten op het bevorderen van de professionaliteit van dienstverlening, resultaatgerichtheid en het aanpassen aan wisselende omstandigheden. Hiertoe zouden onder andere ‘prestatie- en competentie management’, ‘management development’ en ‘moderne en krachtige ICT-middelen’ worden ingezet.

In het afdoeningsvoorstel van de motie-‘Rotterdammer gericht werken’³⁹ schrijft het college dat ‘nieuwe mores’ van ambtenaren nodig zijn: ‘durven los laten en resultaatgericht streven naar beter en mooier, en dat altijd in interactie met inwoners, ondernemers en {kennis}instellingen’. Dit wordt ondersteund met de volgende maatregelen:

- een tweejaarlijkse conferentie om het personeel te enthousiasmeren;
- een concernbrede HR-strategie en strategische personeelsplanning;
- talentontwikkeling, opleiding en training;
- een vernieuwd medewerkerstevredenheidonderzoek.

In het document ‘Rotterdam, een moderne en eigentijdse werkgever’ schetst het huidige college zijn visie op het personeelsbeleid van de gemeente in de periode 2015-

³⁸ College van B en W, brief aan de raad, inzake reactie op moties-‘voortvarend reorganiseren I en II’, de motie-‘Benoem en prioriteer kerntaken’ en de motie-‘Kiezen voor kwaliteit’, 30 september 2011.

³⁹ College van B en W, ‘afdoeningsvoorstel motie Rotterdammer gericht werken’, 15 oktober 2013.

2018. Na een periode van focus op bezuinigingen en personele krimp wil het college meer aandacht besteden aan de kwaliteit van de organisatie en het personeel. Hiertoe wil het college onder meer extra jong talent aantrekken door het uitbreiden van het traineeprogramma en het stimuleren van uit- en doorstroom.

2-6 digitalisering

De gemeente Rotterdam heeft in de periode 2008-2015 het aanbod van digitale dienstverlening vergroot en gebruik gemaakt van ICT om de efficiëntie van de interne werkprocessen en de bedrijfsvoering te vergroten.

Met digitalisering wordt in dit kader (de veranderingen als gevolg van) de implementatie van informatie- en communicatietechnologie bedoeld. Naast digitalisering kunnen ook twee andere vormen van technologische vernieuwing worden onderscheiden, namelijk automatisering en mechanisering. Met automatisering wordt de vervanging van menselijke arbeid door computers bedoeld. Aangezien het onderscheid tussen deze twee vormen van technologische vernieuwing niet altijd even scherp is, zullen ze integraal behandeld worden. De focus ligt hierbij echter op digitalisering, aangezien deze in de onderzoeksperiode de belangrijkste rol speelde. Er is verder een beperkt aantal voorbeelden van mechanisering, namelijk de inzet van veegmachines in de stadsreiniging⁴⁰ en de recente introductie van scanauto's voor parkeercontroles.⁴¹

In de coalitieakkoorden en collegeprogramma's voor de collegeperiodes 2006-2010 en 2010-2014 wordt geen expliciete aandacht besteed aan digitalisering. Ondanks deze beperkte politieke aandacht zijn er in de gemeentelijke organisatie op deze gebieden wel verschillende belangrijke ontwikkelingen geweest. In het informatiebeleid 2010-2014⁴² wordt een korte samenvatting gegeven van de ingezette ontwikkelingen:

- de ontwikkeling van concernbrede bedrijfsvoeringssystemen, waaronder verschillende modules van het ERP-systeem⁴³ Oracle, een documentmanagementsysteem en een HR-functionaliteit;
- de vorming van een shared services centrum voor ICT;
- de ontwikkeling van een systeem van basisregistraties;
- het gemeentebrede intranet en de cityportal Rotterdam.

Tevens wordt de vergroting van het aanbod van digitale dienstverlening aan burgers van Rotterdam genoemd. Uit een meting van het aanbod van digitale dienstverlening van gemeenten in 2015 blijkt dat Rotterdam hier al relatief ver mee is gevorderd.⁴⁴ Rotterdam heeft samen met de gemeente Den Haag de hoogste score op het gebied van digitale volwassenheid van gemeentelijke producten.⁴⁵

⁴⁰ College van B en W, 'Kaderbrief 2012', 12 juni 2012.

⁴¹ Gemeente Rotterdam, persbericht 'Rotterdam zet scanauto in voor controle op parkeren', 28 september 2015.

⁴² Gemeente Rotterdam, 'Informatiebeleid 2010-2014. Versterken en vernieuwen', 14 oktober 2010.

⁴³ Enterprise Resource Planning; een computerprogramma waarmee alle bedrijfsprocessen kunnen worden ondersteund.

⁴⁴ Deloitte in opdracht van het Ministerie van BZK, 'Meting aanbod Digitale Dienstverlening 2017', april 2015.

⁴⁵ Hierbij zijn de 55 meest gebruikte gemeentelijke producten bij alle gemeenten onderzocht. Het digitale volwassenheidsniveau varieert van 'alleen informatie op de website' tot 'de website geeft de mogelijkheid gebruik te maken van een voor ingevuld formulier en digitaal opsturen/uploaden'. In een vergelijkbaar onderzoek naar het volwassenheidsniveau van digitale dienstverlening overheid (Benchmark digitale dienstverlening overheid, uitgevoerd door Ernst en Young in 2014), haalt de gemeente Rotterdam overigens een lagere score dan de gemeente Den Haag.

De digitalisering van gemeentelijke producten is overigens onderdeel van een landelijke ontwikkeling: overheden willen de dienstverlening aan burgers en bedrijven verbeteren en administratieve lasten verlichten door de inzet van ICT-oplossingen. Om deze ontwikkeling te faciliteren, zijn tussen de rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen afspraken gemaakt over een aantal basisvoorzieningen (o.a. e-authenticatie en basisregistratie)⁴⁶ en enkele voorbeeldprojecten (o.a. een digitaal omgevingsloket).⁴⁷

Ten slotte is ook bij het herontwerpen van verschillende werkprocessen en gemeentelijke producten en 'events' gebruik gemaakt van ICT (zie paragraaf 3-3). In digitalisering en automatisering zijn door de gemeente substantiële middelen geïnvesteerd. De rekenkamer constateerde in het rapport 'Baat het niet, dan kost het wel' (2014) dat minimaal € 94 mln. is besteed aan de ontwikkeling en implementatie van concernbedrijfsvoeringssystemen, de ontwikkeling en uitrol van basisregistraties, het intranet en de cityportal www.rotterdam.nl.

⁴⁶ Er zijn twaalf basisregistraties. Een basisregistratie is een door de overheid officieel aangewezen registratie met daarin gegevens van hoogwaardige kwaliteit, die door alle overheidsinstellingen verplicht en zonder nader onderzoek worden gebruikt bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken. Bron: <https://www.digitaleoverheid.nl/onderwerpen/stelselinformatiepunt/stelsel-van-basisregistraties>.

⁴⁷ Bestuurlijk Overleg van rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, 'Nationaal uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid, burger en bedrijf centraal', 1 december 2008.



3 beleid dienstverlening

3-1 inleiding

De gemeentelijke dienstverlening heeft al geruime tijd de aandacht van de gemeenteraad en het college. In dit hoofdstuk zal een beknopt overzicht worden gegeven van de belangrijkste onderdelen van het dienstverleningsbeleid. De onderzoeksperiode betreft de huidige en vorige collegeperiode (2008-2015). Aangezien reeds daarvoor al sprake is van grotere aandacht voor de gemeentelijke dienstverlening, en een programma dienstverlening is opgesteld, wordt in dit hoofdstuk verder teruggekeken. In paragraaf 3-2 zal worden ingegaan op de plek die de dienstverlening heeft gekregen in opeenvolgende collegeprogramma's. In paragraaf 3-3 zullen de uitvoeringsprogramma's en resultaten worden besproken. In paragraaf 3-4 worden de normen die de gemeente hanteert met betrekking tot de dienstverlening behandeld.

3-2 dienstverlening collegeprogramma's

Opeenvolgende colleges in de periode 2008-2015 hebben groot belang gehecht aan de verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Een van de prioriteiten van de opeenvolgende colleges in de laatste perioden, is de verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Zo is in het collegeprogramma 2006-2010⁴⁸ onder andere het voornemen opgenomen om de frontofficetaken van de gemeentelijke diensten te bundelen en onder te brengen bij de stadswinkels, bij één contactcentrum (voor post, e-mail en telefoon) en bij een digitaal internetloket. Het toenmalige college stelde zich ten doel dat de gemeente probleemloos te bereiken zou zijn via één telefoonnummer, één internetloket, één post- en één emailadres en via de stadswinkels in het centrum en in de deelgemeenten. Mede ten behoeve van de verbetering van de dienstverlening zou ook de bestuurlijke organisatie van de gemeente worden aangepast (zie ook hoofdstuk 2). Het toenmalige college was voornemens circa € 25 mln. te investeren in de verdere professionalisering van de gemeentelijke dienstverlening en de informatievoorziening (basisregistratie en concernsystemen). Deze investeringen zouden volgens het college bijdragen aan een dienstbare en doelmatige gemeentelijke organisatie.

In het collegewerkprogramma 2010-2014 is vermeld dat het college ten behoeve van 'excellente dienstverlening' de frontoffice en de backoffice van de gemeente wilde ontwikkelen en versterken. Tevens was het toenmalige college voornemens om periodiek de prijs-kwaliteitverhouding van de dienstverlening per product te meten en te benchmarken. Ten slotte wilde het college het vestigingsklimaat voor ondernemers verbeteren door goede dienstverlening aan ondernemers en starters, en vermindering van de administratieve lasten.

⁴⁸ Gemeente Rotterdam, 'De stad van aanpakken, voor een Rotterdams resultaat', collegeprogramma Rotterdam 2006-2010, september 2006.

In het collegeprogramma 2014-2018⁴⁹ is een aanpak voor de verdere ontwikkeling van het 'Rotterdamse dienstverleningsconcept' aangekondigd. Het doel van het huidige college is om de kwaliteit van de dienstverlening aan Rotterdamse bewoners, bezoekers en ondernemers te vergroten door deze flexibeler, efficiënter en effectiever te organiseren. Het college wil dit doen door in te zetten op digitalisering. Voor wie dat geen oplossing is, staat volgens het college het belang van het bieden van maatwerk door persoonlijk contact centraal.

3-3 uitvoeringsprogramma's

De ambities van de opeenvolgende colleges op het terrein van dienstverlening zijn uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's met maatregelen om de dienstverlening te verbeteren.

3-3-1 programma dienstverlening 2004-2008

In 2004 startte de gemeente Rotterdam het programma 'Dienstverlening' met als doel voor het gehele concern de omslag te maken van diensten naar dienstverlening. De resultaten van dit programma waren onder andere dat één telefoonnummer voor de gemeente werd ingevoerd en een aantal stadswinkels werd geopend. Vanaf oktober 2007 kunnen gemeentelijke zaken digitaal geregeld worden via Mijn Loket.

In 2007 is een 'visitatie dienstverlening' uitgevoerd door twee externe adviesbureaus. Dit leidde tot onder meer de volgende conclusies:

- Er kunnen vragen worden gesteld bij het dienstverleningsbeleid, bijvoorbeeld wat betreft toekomstbestendigheid en de aansluiting bij klantbehoeften.
- De doorvertaling van het dienstverleningsbeleid naar de inrichting van de organisatie (processen, structuur, ICT, HRM) is onvoldoende. Er is geen gemeenschappelijk concreet beeld van de inrichting, noch draagvlak.

In de periode 2005 tot en met 2008 is € 7 mln. geïnvesteerd in het realiseren van de basisinfrastructuur voor de dienstverlening.

3-3-2 masterplan dienstverlening 2008-2010

Naar aanleiding van de conclusies van de hiervoor genoemde visitatie is in 2008 voor de periode 2008-2010 een masterplan dienstverlening opgesteld.⁵⁰ Speerpunten van dit masterplan waren:

- Het aanscherpen en doorontwikkelen van het dienstverleningsconcept door het benoemen van thema's en doelgroepen en de kanalen en loketten waarmee deze doelgroepen bediend kunnen worden.
- Het herinrichten van een aantal geprioriteerde processen en 'events', waaronder verhuizen, het starten van een onderneming, inzage belastingaanslagen en een afspraak voor grof vuil.
- Een heldere besturing en verdeling van verantwoordelijkheden tussen programma en diensten. Met deelgemeenten worden convenanten opgesteld.
- In het masterplan wordt tevens opgemerkt dat een andere werkwijze zou worden geïntroduceerd. Er dient samen met de diensten te worden gewerkt aan de realisatie van het dienstverleningsconcept.

⁴⁹ Gemeente Rotterdam, '#Kendoe', collegeprogramma Rotterdam 2014-2018, 25 september 2014.

⁵⁰ Gemeente Rotterdam, 'masterplan dienstverlening', oktober 2008.

In het masterplan wordt verder opgemerkt dat een cultuurverandering cruciaal is om de ambities van het plan te halen. Met de diensten worden in managementcontracten afspraken gemaakt over de gevolgen van dienstverlening voor de werkprocessen. Daarbij wordt expliciet aandacht gegeven aan cultuur- en gedragsaspecten.

In het masterplan zijn verder onder meer de volgende concrete doelstellingen voor 1 januari 2010 opgenomen:

- De klanttevredenheid over de directe dienstverlening wordt gewaardeerd met een 7,5.
- 95% van de aanvragen/reacties worden afgehandeld conform de servicenormen;
- Er is een contactcentrum operationeel en aangesloten op 14-reeks (centraal telefoonnummer).
- Er is per deelgemeente een stadswinkel.
- De Stadswinkel Centrum versie XL wordt geopend in 2011.

In 2011 constateert de gemeente⁵¹ dat van de ambities uit het masterplan de volgende resultaten zijn geboekt:

- Er zijn twaalf uniforme stadswinkels gerealiseerd.
- Er is een contactcentrum met één telefoonnummer (14010) gerealiseerd.
- Er is een nieuwe website (www.rotterdam.nl).
- In het digitale loket 'mijnloket.nl' kan een groeiend aantal producten en diensten van de gemeente Rotterdam elektronisch worden aangevraagd.
- Er zijn gemeentebrede servicenormen ingevoerd.
- Voor een aantal processen is de dienstverlening meer vraaggestuurd en vereenvoudigd.

Tevens zijn er enkele generiek (voor meerdere producten) in te zetten ICT-applicaties aangeschaft, zoals de regieapplicatie IRMA, de virtuele servicemedewerker Nadine (inmiddels niet meer actief) en het klantvolgsysteem Qmatic.

In de periode 2009 tot en met 2014 is € 9,7 mln. in de dienstverlening aan Rotterdammers geïnvesteerd.

3-3-3 programma 'Dienstverlening en vermindering regeldruk 2011-2014'

Naar aanleiding van het collegeprogramma 2010-2014 is het programma 'Dienstverlening en vermindering regeldruk' opgesteld. Aangezien de scheidslijn tussen projecten gericht op verbetering van de dienstverlening en vermindering van regeldruk diffuus is, heeft de gemeente er voor gekozen om een integraal programma op te stellen. Ten opzichte van het masterplan dienstverlening kent het programma een aantal nieuwe accenten. Zo is het tempo waarin de dienstverlening voor producten wordt ondergebracht bij de 'multichannel frontoffice'⁵² verhoogd. Verder zou het herontwerp van processen in het kader van de dienstverlening ook een bijdrage moeten gaan leveren aan het realiseren van financiële besparingsdoelstellingen. Bovendien zou volgens het college door de toegenomen zelfredzaamheid van burgers en grotere mogelijkheden op het gebied van e-dienstverlening, een verschuiving kunnen worden gerealiseerd van dienstverlening

⁵¹ Gemeente Rotterdam, programma 'Dienstverlening en vermindering regeldruk 2011-2014', maart 2011.

⁵² Met multichannel worden de kanalen internet, telefoon, e-mail, post en balie bedoeld.

via het dure fysieke loket naar het goedkopere online loket. Ook zou bij de gemeentelijke loketten in onder andere de stadswinkels meer selfservice kunnen worden ingezet.

Het programma bevat onder andere de volgende voorgenomen maatregelen:

- De stadswinkels worden heringericht (meer selfservice), waarbij de ruimtes worden gedeeld met andere commerciële en publieke partijen.
- De frontoffices telefonie bij diensten en deelgemeenten worden afgesloten en telefoonverkeer naar de backoffice wordt voorkomen.
- De bereikbaarheid van het telefoonnummer 14010 wordt beperkt van 8:00 tot 20:00 uur op werkdagen en van 9:00 tot 17:00 uur op zaterdagen.
- De vindbaarheid en de begrijpelijkheid van de gemeentelijke informatie wordt geoptimaliseerd.
- Burgers worden verleid om diensten zoveel mogelijk zelf af te handelen via de eigen computer of door bij stadswinkels geplaatste terminals. Dat gebeurt bijvoorbeeld door diensten via internet goedkoper aan te bieden dan via de balie.
- Er wordt een concernbreed kanaal voor post en e-mail ingericht.
- De systematiek van monitoring op vragen, (ontbrekende) antwoorden en terugbelgedrag wordt vanuit Publiekszaken verder doorgevoerd naar diensten en deelgemeenten.

3-3-4 spoorboek dienstverlening 2012-2014

De reorganisatie van het concern vereiste volgens de concerndirectie een 'fundamentele heroriëntatie' van de dienstverlening van de gemeente. De concerndirectie heeft daarom opdracht gegeven om voor het programma 'Dienstverlening en vermindering regeldruk' een 'spoorboek' op te stellen.⁵³ Ten opzichte van het programma zijn in dit spoorboek echter geen nieuwe ambities opgenomen. Wel is er een sterkere nadruk op de realisatie van efficiencywinst. Zo wordt in het spoorboek het volgende opgemerkt: "De genoemde ambities waarmaken is een flinke uitdaging. Temeer omdat we opereren in een context van financiële krapte, het succes afhankelijk is van inzet van collega's buiten de programmaorganisatie, ontwikkelingen in de concernarchitectuur een rol spelen en we te maken hebben met forse bezuinigingen. Dit betekent iets voor het regelvermogen en de overtuigingskracht van het programma. En dat we nog actiever zoeken naar efficiencywinsten. We zullen op een andere wijze te werk gaan dan in de tijd dat er ook extra geld was om goede dingen te doen."⁵⁴

Verder wordt in het spoorboek, ten opzichte van de vorige programma's, sterker benadrukt dat niet alleen de frontoffice, maar ook de backoffice processen worden betrokken bij de verbetering van de dienstverlening.

3-3-5 stedelijk kader 'de Rotterdamse dienstverlening'

In het stedelijk kader 'de Rotterdamse dienstverlening'⁵⁵ wordt het dienstverleningsbeleid voor de periode 2014-2018 gepresenteerd. Een doelstelling is

⁵³ Gemeente Rotterdam, 'Rotterdamse dienstverlening: minder regels, meer service!', spoorboek 2012-2014, november 2011.

⁵⁴ Gemeente Rotterdam, 'Rotterdamse dienstverlening: minder regels, meer service!', spoorboek 2012-2014, november 2011, p. 4.

⁵⁵ Gemeente Rotterdam, stedelijk kader 'Doorontwikkeling Rotterdamse dienstverlening...naar een volgende fase in onze dienstverlening'. Bijlage bij een brief van de wethouder Mobiliteit, Duurzaamheid en Cultuur aan de gemeenteraad, 22 december 2014. Het kader is op 7 juli 2015 door de gemeenteraad vastgesteld.

om een gemiddelde score op de klanttevredenheid over de dienstverlening van minimaal 7,0 te realiseren. Dit is lager dan de doelstelling in het masterplan dienstverlening 2008-2010 (7,5). In 2016 wordt gezien of de ambitie verhoogd kan worden tot 7,5.

In het stedelijk kader wordt een aantal maatregelen aangekondigd om de dienstverlening te verbeteren, zoals verruiming van de openingstijden van de stadswinkels en de introductie van een leerlijn 'attente ambtenaar', uitbreiding van de dienstverlening door het callcenter en de aanscherping van servicenormen bij dienstverlening. Op de lange termijn moeten verschillende dienstverleningsloketten van de gemeente worden geconcentreerd in grotere 'servicecentra'. Hierdoor kan een bredere dienstverlening op één locatie worden aangeboden.

3-4 servicenormen

De gemeente hanteert sinds 2008 servicenormen voor de dienstverlening: algemene servicenormen voor de standaarddienstverleningskanalen en productspecifieke servicenormen voor afzonderlijke producten.

3-4-1 algemene servicenormen

In het masterplan dienstverlening 2008-2010 wordt opgemerkt dat er 'gegarandeerde servicenormen zijn: Rotterdam garandeert de doorlooptijd en de kwaliteit van de dienstverlening'. In het stedelijk kader dienstverlening wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen de algemene servicenormen en productspecifieke servicenormen per product of dienst. In de voorgaande dienstverleningsprogramma's werd dit onderscheid nog niet gemaakt. De algemene servicenormen gelden voor de standaard dienstverleningskanalen. De productspecifieke normen gelden voor individuele producten van de gemeenten en hebben vaak een wettelijke grondslag.

In het masterplan 2008-2010 zijn de algemene servicenormen opgenomen. Deze normen zijn nadien verschillende malen gewijzigd (tabel 3-1).

tabel 3-1: algemene servicenormen, 2008-2015

2008	2011	2012	2015
afpraak is afspraak	geen verandering	geen verandering	afspraken komen we na. Wij informeren u en u informeert ons als daar iets tussen komt en we zoeken indien nodig naar een alternatieve oplossing.
onze informatie is actueel en begrijpelijk	geen verandering	onze informatie is actueel en in begrijpelijk Nederlands	onze informatie is actueel en in begrijpelijke taal. Is die toch niet duidelijk, ontbreekt er iets of klopt iets niet, dan stellen wij het op prijs als u ons dat laat weten.
u ontvangt binnen vijf werkdagen een ontvangstbevestiging op uw vraag, idee of klacht. Binnen vier weken ontvangt u een antwoord. Bij vertraging informeren we u tijdig.	binnen vier weken krijgt de burger een duidelijk en begrijpelijk antwoord. Als deze termijn niet wordt gehaald, krijgt hij hierover tijdig informatie, met	binnen vijf werkdagen ontvangt u antwoord op uw vraag, idee of klacht. Is het een lastige of meervoudige klacht dan krijgt u uiterlijk binnen vier weken een	u ontvangt binnen vijf werkdagen een reactie op uw vraag, idee of klacht. Betreft het een ingewikkelde aangelegenheid dan ontvangt u binnen vier weken een antwoord. Ernstige meldingen over de buitenruimte lossen we zoveel mogelijk binnen 24 uur op. U kunt ons

	een nieuwe termijn (maximaal nog eens vier weken)	antwoord. Halen we dit niet? Dan informeren wij u tijdig	helpen door in acute en gevaarlijke situaties dit snel bij ons te melden en daar waar dat kan zelf mee te helpen aan een oplossing.
bij onze balies heeft u vooraf inzicht in de geschatte wachttijd (max. 30 minuten). U kunt op afspraak langskomen bij onze balies	bij onze balies heeft u vooraf inzicht in de geschatte wachttijd (max. 30 minuten)	alleen nog op afspraak, m.u.v. enkele stadswinkels op bepaalde tijden. De wachttijd is max. 10 minuten	als u digitaal of telefonisch bij de Stadswinkel een afspraak maakt kunt u daarvoor binnen vijf werkdagen terecht. Als u een afspraak heeft is de maximale wachttijd 10 minuten. Bij vrije inloop wordt bij de ingang duidelijk aangegeven hoe lang de wachttijd is.
onder de eerste vijf zoekresultaten binnen het gemeenteloket op www.rotterdam.nl is altijd een relevante verwijzing naar een product van de gemeente	geen verandering	geen verandering	voor alle relevante producten en diensten staat op de website Rotterdam.nl aangegeven hoe en waar u die kunt verkrijgen, wat u daarvoor eventueel nodig heeft of zelf moet doen en hoe lang de afhandeling duurt. Als u via de zoekfuncties van Google op Rotterdam.nl een gemeentelijk product zoekt, vindt u bij de eerste vijf resultaten de ingang tot de gemeentelijke digitale dienstverlening die u zoekt.
wij nemen binnen 20 seconden de telefoon op en verbinden max. 2 keer door.	wij nemen binnen 30 seconden de telefoon op en verbinden max. 2 keer door ⁵⁶	geen verandering	geen norm
bij afwezigheid van een medewerker bellen we binnen een werkdag terug	geen verandering	geen verandering	Als u telefonisch contact opneemt, staan wij u vriendelijk en deskundig te woord en streven wij ernaar uw vraag zoveel mogelijk direct te beantwoorden. Kan uw vraag toch niet direct worden beantwoord, dan bellen wij u uiterlijk de volgende werkdag voor 17.00 uur terug. Betreft het een ingewikkelde aangelegenheid waarvoor meer tijd nodig is, dan bellen wij u terug om te melden wanneer u wel een antwoord kunt verwachten Wij benaderen u met kennis van zaken, vriendelijk, open en met respect. Dat respect verwachten wij ook van u. Als u onze houding of ons gedrag niet correct vindt, vragen wij u ons daarop aan te spreken. Wij vragen geen gegevens van u waarover wij in onze systemen al beschikken. U levert benodigde informatie correct en tijdig aan. We gaan zorgvuldig om met uw persoonsgegevens en gebruiken deze alleen als dat noodzakelijk is en juridisch toegestaan

⁵⁶ Deze norm is in dat jaar gewijzigd en betrof tot juni twintig seconden en daarna dertig seconden; aldus toegelicht op pagina 10 van het burgerjaarverslag 2011. Overigens staat per abuis op pagina 6 van datzelfde burgerjaarverslag dat de norm is dat er binnen 50 seconden wordt opgenomen.

Op berichten via sociale media op de accounts @rotterdam en @loket010, reageren wij tijdens.

kantoortijden binnen twee uur. Dat kan een inhoudelijke reactie zijn of de melding dat er eerst iets uitgezocht moet worden

Bron: burgerjaarverslagen 2008, 2011 en 2012, stedelijk kader doorontwikkeling Rotterdamse dienstverlening

De laatste actualisatie van de servicenormen vond plaats bij de vaststelling van het stedelijk kader voor 'de Rotterdamse dienstverlening' in juli 2015. Opvallend is dat de servicenorm voor de telefonische dienstverlening voor de wachttijd en het aantal keer doorverbonden in de loop der tijd verder is afgezwakt en in 2015 is komen te vervallen. Voor de beantwoording van publieksreacties worden in 2008, 2011, 2012 en 2015 verschillende servicenormen gehanteerd. In 2015 wordt een aantal nieuwe servicenormen voor sociale media geïntroduceerd.

In de burgerjaarverslagen noch in het stedelijk kader doorontwikkeling Rotterdamse dienstverlening wordt toegelicht waarom de servicenormen zijn gewijzigd. In het kader wordt slechts het volgende opgemerkt: "De gemeentelijke servicenormen over onze dienstverlening dateren van enige tijd geleden en sluiten niet meer aan bij de huidige praktijk en werkwijze. Zo ontbreekt er een servicenorm op eigentijdse kanalen voor dienstverlening zoals twitter."⁵⁷

Het valt de rekenkamer bovendien op dat de servicenormen voor telefonische dienstverlening die golden in de periode tot 2015, niet volledig worden herkend door een medewerker van de afdeling Publiekszaken.⁵⁸ Volgens deze medewerker was de servicenorm "wij nemen binnen 20 seconden de telefoon op en verbinden max. 2 keer door" geen servicenorm, maar een prestatieafspraken met Ro!Entree."

Een van de algemene servicenormen betreft de termijn voor de behandeling van publieksreacties, waaronder klachten. Op grond van de verordening klachtbehandeling⁵⁹ van de gemeente Rotterdam is het begrip 'klacht' afgebakend. Een formele klacht is een uiting van onvrede over, of kritiek op de wijze waarop een gemeentelijk bestuursorgaan, diens voorzitter of lid daarvan, een gemeentelijk organisatieonderdeel of een persoon werkzaam onder de verantwoordelijkheid van de gemeente zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen. Een klaagschrift heeft betrekking op een gedraging jegens de klager zelf, is ondertekend en bevat de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van de gedraging waartegen de klacht is gericht. Daarnaast worden informele klachten onderscheiden. Dit zijn klachten die als zodanig zijn aangemerkt door de indiener, maar in feite een melding of een vraag zijn.

De behandeling van klachten, inclusief de gehanteerde termijnen, is geregeld in de verordening klachtbehandeling. De termijn voor de behandeling van een klacht is

⁵⁷ Gemeente Rotterdam, 'Stedelijk kader doorontwikkeling Rotterdamse dienstverlening', p. 7.

⁵⁸ E-mail ambtenaar, 24 juni 2016.

⁵⁹ Verordening klachtbehandeling Rotterdam 2013, artikel 1.

tevens wettelijk begrensd.⁶⁰ Dit geldt eveneens voor bezwaarprocedures tegen besluiten van de gemeente.⁶¹

3-4-2 productspecifieke normen

In het stedelijk kader dienstverlening wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen de algemene servicenormen en productspecifieke servicenormen per product of dienst. In de aan het stedelijk kader voorafgaande dienstverleningsprogramma's werd dit onderscheid nog niet gemaakt. Productspecifieke servicenormen zijn bijvoorbeeld de wettelijke termijnen die gelden voor de behandeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning, parkeervergunning of bijstandsuitkering.

De termijnen die de gemeente hanteert zijn echter vaak korter dan de wettelijke normen. In sommige gevallen worden deze kortere termijnen ook expliciet gecommuniceerd via de website. Zo wordt er naar gestreefd een aanvraag voor een parkeervergunning via het digitale loket binnen één werkdag af te handelen, terwijl de wettelijke termijn vier weken bedraagt.

In andere gevallen is slechts sprake van een interne norm, die door het dienstonderdeel wordt gehanteerd. Een voorbeeld is de norm voor het versturen van de aanslagen voor gemeentelijke belastingen: de desbetreffende afdeling streeft er naar om 95% van de aanslagen voor 28 februari af te geven. Dit wordt echter niet gecommuniceerd naar burgers. Andere voorbeelden zijn verschillende 'serviceniveaus' ten aanzien van de afhandeling van telefoontjes, die worden gehanteerd door het gemeentelijk callcenter.

In het stedelijk kader is vermeld dat de productspecifieke wettelijke en Rotterdamse servicenormen in samenspraak met gebiedscommissies, burgers en ondernemers voor 1 januari 2016 worden geactualiseerd. Deze actualisatie is bij het tot stand komen van deze rapportage nog niet afgerond.⁶²

⁶⁰ In artikel 9 lid 10 van de Algemene Wet Bestuursrecht is bepaald dat de klachten binnen 6 weken dienen te worden afgehandeld. De termijn kan eenmalig met 4 weken worden verlengd.

⁶¹ Artikel 7 lid 10 van de Algemene Wet Bestuursrecht.

⁶² E-mail ambtenaar, 9 februari 2016.

4 ontwikkeling kwaliteit dienstverlening

4-1 inleiding

De voorgaande hoofdstukken beschreven het dienstverleningsbeleid van de gemeente en de organisatieontwikkeling in de onderzoeksperiode 2008-2015. In dit hoofdstuk wordt de eerste onderzoeksvraag beantwoord: hoe heeft de kwaliteit van de dienstverlening voor de geselecteerde producten zich ontwikkeld in de voorgaande collegeperiode? Zoals is toegelicht in hoofdstuk 1 wordt daarbij ook ingegaan op de kwaliteit van dienstverlening bij de standaarddienstverleningskanalen.

Eerst wordt hieronder een algemeen beeld gegeven van de wijze waarop gemeentelijke dienstverlening in de periode 2008-2015 werd gemonitord (paragraaf 4-2). Daarna wordt voor de onderzochte dienstverleningskanalen en producten (paragraaf 4-3) een totaalbeeld gepresenteerd van de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening.⁶³ Verder wordt per algemene servicenorm (paragraaf 4-4) en voor de productspecifieke normen van de geselecteerde producten (paragraaf 4-5) beschreven hoe de kwaliteit van dienstverlening zich heeft ontwikkeld. In paragraaf 4-6 komen klachten en bezwaren aan de orde en in paragraaf 4-7 de tevredenheid van burgers en ondernemers met de gemeentelijke dienstverlening.

In het kader van het onderzoek is ook met klanten en belangenorganisaties gesproken over hun ervaringen met en het belang van de gemeentelijke dienstverlening. Ter illustratie hiervan zijn in gele kaders korte citaten opgenomen.

In onderstaand kader is aangegeven welke criteria de rekenkamer heeft gehanteerd bij de beoordeling of er sprake is van een verslechtering of verbetering van de dienstverlening.

toelichting op de duiding van tendensen in dit onderzoek

De rekenkamer heeft per dienstverleningskanaal en product alle beschikbare relevante informatie over de kwaliteit van dienstverlening verzameld. In dit hoofdstuk wordt op basis van deze informatie per norm, dienstverleningskanaal en product – voor zover mogelijk – aangegeven wat de tendens is in de ontwikkeling van de dienstverlening. Indien er onvoldoende informatie is om uitspraken te doen over de kwaliteit van dienstverlening, dan is dat aangegeven.

De rekenkamer spreekt van een tendens van verbetering/verslechtering⁶⁴ van de dienstverlening indien:

- Er over meerdere (tenminste drie) jaren informatie beschikbaar is over meerdere indicatoren.
- De cijfers een koers vertonen die zich gedurende de onderzoeksperiode in een bepaalde duidelijke richting beweegt.

⁶³ In bijlage 2 van deze nota zijn per onderzocht dienstverleningskanaal en product beknopte samenvattingen van de bevindingen opgenomen.

⁶⁴ Omwille van de leesbaarheid wordt soms gesproken van een positieve (lees: verbeterende) of negatieve (lees: verslechterende) tendens.

- De meerjarige veranderingen in de cijfers substantieel zijn (meer dan ca. 10%).

4-2 monitoring kwaliteit dienstverlening

De gemeente heeft veelal slechts beperkt aandacht voor de monitoring van de kwaliteit van dienstverlening ten aanzien van de onderzochte producten en dienstverleningskanalen. Bij drie van de acht onderzochte producten (bezwaarproces, infectieziektenbestrijding en bijstandsuitkering) en één van de vier dienstverleningskanalen (telefonie) worden door de betrokken afdelingen rapportages over de kwaliteit van dienstverlening opgesteld. Daarmee is de mate waarin er informatie beschikbaar is over de (kwaliteit van) dienstverlening per product en dienstverleningskanaal sterk wisselend.

Zoals reeds is geconstateerd in hoofdstuk 3, hebben opeenvolgende colleges groot belang gehecht aan de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en hier ook substantiële middelen in geïnvesteerd. De rekenkamer verwacht daarom dat het college de effecten van haar inspanningen op de kwaliteit van de dienstverlening monitort, om zo nodig te kunnen bijsturen.

De gemeente beschouwt de tevredenheid van burgers en ondernemers met de dienstverlening als een indicator van de kwaliteit van dienstverlening.⁶⁵ Klanttevredenheidsmetingen zijn eveneens een belangrijke eis in het kader van de internationaal erkende norm voor kwaliteitsmanagement ISO 9001. De meeste onderzochte afdelingen/organisatieonderdelen hebben echter geen of slechts beperkt zicht op de kwaliteit van dienstverlening zoals de klanten die ervaren: er worden weinig (meerjarige) klanttevredenheidsonderzoeken gehouden.⁶⁶

Wel doet de gemeente jaarlijks onder een steekproef van Rotterdammers onderzoek naar de ervaringen met de gemeentelijke dienstverlening. Dit zijn echter geen klanttevredenheidsonderzoeken in de eigenlijke zin, aangezien deze mensen niet kort na de dienstverlening wordt gevraagd naar de zojuist ervaren dienstverlening. De jaarlijkse algemenere onderzoeken zijn daarom minder goed bruikbaar als indicator van de klanttevredenheid of de kwaliteit van dienstverlening (zie groen kader).

⁶⁵ In het stedelijk kader dienstverlening is o.a. vermeld: "De mate van tevredenheid van onze klanten over de digitale en telefonische service en de service via gemeentelijke publieksbalies geeft een globaal beeld over de dienstverlening. De gemiddelde score op de klanttevredenheid over deze dienstverlening is een 7. De komende 4 jaar borgen we ten minste deze klanttevredenheid en hebben we de ambitie om de kwaliteit van de dienstverlening nog verder te verbeteren. Over twee jaar wordt bezien of we de ambitie richting een 7,5 kunnen brengen." (p. 3). In het masterplan Dienstverlening werd een klanttevredenheid van 7,5 nagestreefd.

⁶⁶ Dit gebeurt alleen structureel bij de dienstverleningskanalen website en telefoon, het bezwaarproces en bij de producten van afdeling Infectieziektenbestrijding. Twee van de onderzochten afdelingen zijn gecertificeerd in het kader van kwaliteitsborging (GGD-infectieziektenbestrijding is HKZ-gecertificeerd en JD-bezwaarproces is ISO-gecertificeerd) en doen in het kader van die certificering klantonderzoek. Incidenteel is er klantonderzoek verricht naar de dienstverlening rond de exploitatievergunning Horeca (in 2009) en bij de ondernemersbalie (in 2010). Op de 'factsheet Dienstverlening 2014' is aangegeven dat het klantcontactcentrum (KCC) geregeld opdracht geeft tot het doen van onderzoek naar het gebruik van de dienstverleningskanalen internet, telefonie, stadswinkels, e-mail en post. Er is echter bij Publiekszaken geen algemene informatie beschikbaar over de (kwaliteit van) afhandeling van brieven en e-mails. Uit de casestudy's is gebleken dat de ook betrokken vakafdelingen in de meeste gevallen geen informatie bijhouden over de (kwaliteit van) afhandeling van brieven en e-mails.

twee soorten onderzoeken

In dit rekenkameronderzoek is gebruikgemaakt van twee soorten onderzoeken naar de tevredenheid van burgers en ondernemers met de gemeentelijke dienstverlening: directe klanttevredenheidsonderzoeken en de onderzoeken 'Rotterdammers over de gemeentelijke dienstverlening'.

klanttevredenheidsonderzoek

Bij deze onderzoeken wordt klanten kort na de dienstverlening gevraagd naar hun mening daarover. Dat biedt zekerheid dat de klant het oordeel baseert op de zojuist ervaren dienstverlening en niet op algemene indrukken of herinneringen die maanden terug gaan.

'Rotterdammers over de gemeentelijke dienstverlening'

De gemeente Rotterdam bevraagt jaarlijks een steekproef van Rotterdammers tussen de 16 en 85 jaar over hun ervaringen met de gemeentelijke dienstverlening. Daarvoor wordt mensen die de afgelopen twaalf maanden contact hadden met de gemeente gevraagd naar hun ervaringen met de dienstverlening. Het kan dus zijn dat de respondent zijn of haar uitspraken baseert op een ervaring die maanden geleden plaatsvond. Deze onderzoeken geven weliswaar een goed algemeen en meerjarig beeld van de dienstverlening, maar het kan dus zijn sommige resultaten gebaseerd zijn op oude ervaringen of algemene indrukken van de klant.

In de meeste onderzochte gevallen is monitoring van de kwaliteit van dienstverlening geen wezenlijk onderdeel van een zogeheten plan-do-check-act-cyclus. Over het algemeen zijn er slechts beperkt gegevens beschikbaar over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Over veel servicenormen is geen informatie beschikbaar. Daarbij valt op dat met name de meer feitelijke informatie (vaak voortvloeiend uit juridische procedures) over het algemeen relatief goed gedocumenteerd is: over aantallen, doorlooptijd en aantallen (gegronde) klachten en bezwaarschriften zijn relatief veel gegevens, zij het niet in alle gevallen.

Over de realisatie van de algemene servicenormen zijn – zoals verderop in dit hoofdstuk zal blijken – niet alle gegevens standaard en meerjarig beschikbaar. Verder houden de meeste afdelingen doorgaans weinig (andere) gegevens bij waarmee zij de (beleving en waardering van de) kwaliteit van hun dienstverlening kunnen volgen. Dit gebeurt alleen voor het dienstverleningskanaal telefonie en de onderzochte producten bezwaarproces, infectieziektenbestrijding en bijstandsuitkering.⁶⁷ De in deze nota gepresenteerde cijfers zijn in veel gevallen door de medewerkers verzameld op verzoek van de rekenkamer en in een aantal gevallen door de rekenkamer zelf verzameld.

Al met al heeft de gemeente geen meerjarig totaaloverzicht van de kwaliteit van de gemeentebrede dienstverlening.⁶⁸ Wel is de gemeente begin dit jaar een

⁶⁷ Daarbij gaven afdelingen een aantal malen aan niet te beschikken over bepaalde gegevens, waarbij de rekenkamer deze informatie later alsnog aantrof in openbare stukken of overzichten van andere afdelingen.

⁶⁸ In de jaarlijkse onderzoeken 'Rotterdammers over de gemeentelijke dienstverlening' in 2008 en 2009 is wel een totaaloordeel over de gehele dienstverlening opgenomen. Echter, doordat in 2009 naar andere aspecten is gevraagd, zijn de cijfers van 2008 en 2009 niet vergelijkbaar.

aanbestedingsopdracht gestart om voor de dienstverlening binnen de gemeente een gemeentebreed klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren.⁶⁹

4-3 algemeen beeld kwaliteit dienstverlening

4-3-1 dienstverleningskanalen

Van de vijf dienstverleningskanalen kunnen wegens gebrek aan informatie bij twee (namelijk de ondernemersbalie en brief/e-mail) geen uitspraken worden gedaan over de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening. Van één kanaal, de telefoon, is de dienstverlening licht verslechterd. Voor wat betreft de website en de stadswinkels blijkt uit de beperkte gegevens geen duidelijke negatieve of positieve tendens in de kwaliteit van dienstverlening.

Tabel 4-1 presenteert voor de onderzochte dienstverleningskanalen – voor zover mogelijk – het globale beeld van de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening. Een plus respectievelijk een min betekent een positieve respectievelijk negatieve ontwikkeling. Een plus bij het aantal klachten betekent derhalve dat een dalende tendens in het aantal klachten zichtbaar is. Het totaalbeeld is het saldo van plussen en minnen voor het betreffende product over de gehele onderzoeksperiode. Een 0 betekent dat er per saldo geen verbetering of verslechtering is. Dat laat onverlet dat binnen de gehele onderzoeksperiode in een enkel jaar sprake kan zijn van een tijdelijke verbetering of verslechtering van de dienstverlening.

tabel 4-1: algemeen beeld ontwikkeling kwaliteit dienstverlening per kanaal, 2008-2015

	aantal klachten	% gegronde klachten	overige gegevens	totaal- beeld	toelichting score totaalbeeld
website	-	?	0	0	aantal klachten is verwaarloosbaar in relatie tot aantal bezoekers
telefoon	+	?	-	-	dalende tendens in diverse dienstverleningsaspecten
stadswinkels	+	?	0	0	aantal klachten is verwaarloosbaar in relatie tot aantal bezoekers
ondernemersbalie	?	?	?	?	vrijwel geen informatie
brief/e-mail	?	?	?	?	vrijwel geen informatie

⁶⁹ Interview ambtenaar, 25 februari 2016.

Uit tabel blijkt 4-1 blijkt dat er over het algemeen weinig meerjarige gegevens zijn over (de kwaliteit van) de dienstverlening via de gemeentelijke dienstverleningskanalen (uitgedrukt met een vraagteken).⁷⁰ Voor de telefonie zijn relatief veel gegevens beschikbaar, onder meer op basis van klantonderzoek. Voor de website en de stadswinkels is beperkt informatie beschikbaar. Over de dienstverlening via de ondernemersbalie, brieven en e-mails is vrijwel geen informatie beschikbaar.

Voor de website en de stadswinkels is geen sprake van een duidelijk totaalbeeld van de kwaliteit van de dienstverlening. Voor beide kanalen geldt dat er weliswaar duidelijke tendensen zijn in de aantallen klachten (positief voor stadswinkels en negatief voor de website), maar dat het aantal klachten verwaarloosbaar is in verhouding tot het totaal aantal bezoekers. Voor beide kanalen geldt dat uit de beperkte overige informatie geen duidelijke tendens in de kwaliteit van dienstverlening blijkt.

Voor telefonie is de globale tendens een licht verslechterende. De dienstverlening via 14010 (door Ro!Entree) werd in 2011 door klanten iets beter gewaardeerd dan in 2015. Verder daalde in 2014 en 2015 het rapportcijfer over de ervaren telefonische service (door zowel Ro!Entree-medewerkers bij de BV als reguliere ambtenaren) enigszins, na een stabiele periode tot 2014. Het percentage tijdig opgenomen telefoontjes daalt. Ook is de kwaliteit van telefonische dienstverlening door de reguliere ambtenaren licht verminderd, want vanaf 2010 (tot en met in ieder geval 2013) daalde het percentage mensen bij wie het doorverbinden meteen lukte, daalde het percentage mensen dat binnen vijf dagen werd teruggebeld en steeg het percentage mensen dat niet werd teruggebeld.⁷¹ Het tijdig terugbellen verbetert wel weer na 2013.

ter illustratie: klanten over hun telefooncontact met 14010

Leden van het Rotterdamse burgerpanel hebben in hun netwerk mensen die recent contact met 14010 hadden, gevraagd naar hun ervaringen. De onderstaande quotes geven een beeld van de wisselende ervaringen van Rotterdammers met 14010.

"Mijn vragen over het aanbieden van grof vuil, WOZ en een klacht in het openbaar gebied heb ik via 14010 doorgegeven en die werden prima afgehandeld." (man, 63 jaar).

"Ik belde 14010, omdat ik wilde weten of het milieupark in Delfshaven op 5 mei open zou zijn. De medewerkster heeft mij prima geholpen en wees mij ook op de website waar alle informatie te vinden is." (man, 28 jaar).

"Via 14010 heb ik een afspraak gemaakt voor het aanvragen van een reisdocument. Ik heb toen specifiek gevraagd of ik kon betalen met een creditcard. Er werd mij verteld dat dit mogelijk was. Aangekomen in de stadswinkel bleek dit niet mogelijk te zijn. Ik was nogal teleurgesteld, ik heb juist aan de telefoon gevraagd of het kon zodat ik in de winkel niet voor een verrassing zou komen te staan." (man 32 jaar).

⁷⁰ Voor enkele dienstverleningskanalen zijn er sporadisch gegevens over andere indicatoren beschikbaar. Deze zijn echter niet meerjarig en daarom niet in de tabel opgenomen.

⁷¹ Zie tabel 3-6 in de het separate document 'Casestudy standaard dienstverleningskanalen'. Deze is te downloaden via www.rekenkamer.rotterdam.nl.

"Ik wilde graag een bestemmingsplan inzien en kwam er via de website niet uit en dus belde ik 14010. De dame van 14010 wist niet precies wat een bestemmingsplan eigenlijk was. Nadat ze wat had rondgevraagd, raadde ze me aan de website te raadplegen, maar dat had ik dus al geprobeerd en dat was de hele reden waarom ik 14010 belde. Vervolgens verbond ze me door naar een bouwinspecteur, die het zou nazoeken en mij daar over terugbellen. Na een paar dagen kwam ik er achter dat mijn vraag was doorgestuurd naar het stadsarchief. Het lijkt me meer een vraag voor de afdeling Stadsontwikkeling. Uiteindelijk ben ik, via de mail en telefoon in contact met de stedenbouwkundige van dat gebied en kom ik stukje bij beetje aan de gevraagde informatie." (man, 71 jaar).

In bijlage 2 van deze nota zijn per standaarddienstverleningskanaal beknopte samenvattingen van de bevindingen opgenomen.⁷²

4-3-2 producten

Over de periode 2008-2015 is van de acht onderzochte producten bij vijf daarvan (exploitatievergunning horeca, combi-aanslag, meldingen buitenruimte, parkeervergunning en omgevingsvergunning) de dienstverlening per saldo grotendeels (licht) verbeterd. Bij slechts één onderzocht product (bezwaarproces) is een globaal beeld van verslechtering te zien. Voor één product is er onvoldoende informatie beschikbaar (infectieziektebestrijding). In het geval van de bijstandsuitkering is er in 2015 per saldo geen verandering ten opzichte van 2008, maar was de dienstverlening wel in de drie jaren daarvoor verslechterd.

Tabel 4-2 presenteert per onderzocht product voor een aantal indicatoren het globale beeld van de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening. Hierbij zijn alleen die indicatoren opgenomen, waarover voor de meeste producten meerjarige informatie beschikbaar was.

tabel 4-2: algemeen beeld ontwikkeling kwaliteit dienstverlening per product, 2008-2015

	tijdig gebeld	binnen termijn	doorloop-tijd	aantal klachten	% gegr. klachten	aantal bezwaren	% gegr. bezwaren	totaal-beeld
bezwaarproces	-	-	-	-	0	-73	+	-
expl.vergunning horeca	+	+	+	0	0	0	0	+
combi-aanslag	+	+	+	-	0	+	0	+
infectieziekten	?	n.v.t.	?	0	?	n.v.t.	n.v.t.	?
meldingen buitenruimte	n.v.t.	+	+	0	?	n.v.t.	n.v.t.	+
parkeervergunning	0	?	+	0	?	0	-	+
omgevingsvergunning	0	+	0	0	?	0	0	+
bijstandsuitkering	+	0	0	0	0	-	+	0

+ = positief beeld, 0 = geen duidelijk beeld, - = negatief beeld, ? = geen of onvoldoende informatie; gegr. = gegrond

Uit tabel 4-2 blijkt dat gezien over de periode 2008-2015 alleen bij het bezwaarproces sprake is van een verslechterende kwaliteit van de dienstverlening. Bij vijf van de acht producten is het globale beeld dat de dienstverlening grotendeels (licht) verbeterd is. Wat betreft infectieziektenbestrijding is er onvoldoende informatie beschikbaar om

⁷² In het separate document 'Casestudy standaard dienstverleningskanalen' staan alle bevindingen. Zie voetnoot 69.

⁷³ Het betreft hier strikt genomen beroepszaken tegen besluiten die het college op bezwaren heeft genomen.

uitspraken te doen. De kwaliteit van de dienstverlening rond de bijstandsuitkering is over de gehele onderzoeksperiode per saldo gelijk gebleven. Daarbij past wel de kanttekening dat in 2012-2014 er duidelijk een verslechtering was (doorlooptijden, bezwaren en klachten).

Er zijn geen producten waarbij op alle indicatoren een positieve (of negatieve) ontwikkeling valt te zien. Wel is de dienstverlening bij de exploitatievergunning horeca en de combi-aanslag op de meeste in tabel 4-2 opgenomen indicatoren verbeterd.

In bijlage 2 bij deze nota zijn beknopte samenvattingen van de bevindingen per product opgenomen.⁷⁴

4-4 ontwikkeling realisatie algemene servicenormen

Er is weinig meerjarige informatie beschikbaar over de prestaties met betrekking tot de algemene servicenormen. Wel is duidelijk dat de telefonische wachttijd is verslechterd en het tijdig terugbellen is verbeterd. De actualiteit en begrijpelijkheid van de informatie op de website en via de telefoon is vrij constant.

4-4-1 vooraf

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven hanteert de gemeente een aantal algemene servicenormen. In de hierna volgende paragrafen wordt – voor zover informatie beschikbaar is – per norm achtereenvolgens aangegeven in welke mate deze gerealiseerd wordt via de onderzochte dienstverleningskanalen en voor de onderzochte producten. Het betreft de volgende normen:

- snelheid beantwoording publieksreacties;
- wachttijd publieksbalies met en zonder afspraak;
- wachttijd telefonie;
- aantal keer doorverbinden;
- tijdig teruggebeld;
- actualiteit en begrijpelijkheid van informatie.

4-4-2 snelheid beantwoording publieksreacties

De gemeente beschikt niet over (betrouwbare) informatie over hoe snel publieksreacties (meldingen, complimenten en klachten) worden beantwoord. Zo zijn klachten lange tijd niet consequent en consistent bijgehouden.

Jaarlijks sturen mensen zogenaamde publieksreacties naar de gemeente. Een groot deel daarvan betreft meldingen (van overlast of problemen in de buitenruimte), een belangrijk deel daarvan zijn klachten. Daarnaast behoren ook complimenten tot de publieksreacties.

Er is geen informatie beschikbaar over de snelheid waarmee publieksreacties die via de dienstverleningskanalen binnenkomen, worden beantwoord. Evenmin is er informatie over de snelheid waarmee publieksreacties met betrekking tot de onderzochte producten worden beantwoord.

⁷⁴ Een uitgebreide beschrijving en onderbouwing hiervan is opgenomen in de separate casestudy's. Deze zijn te downloaden via www.rekenkamer.rotterdam.nl.

Wel is er inzicht in het totaal aantal klachten (ingediend via 14010 en het formulier op www.rotterdam.nl) en de percentages die binnen de wettelijke termijn van vier weken zijn afgehandeld (zie tabel 4-3).

tabel 4-3: aantal klachten en % binnen termijn afgehandeld

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
klachten	8.335	10.635	14.875	-	12.058	12.465	15.638	4.969
% binnen termijn	87	80 ⁷⁵	85 ⁷⁶	84	86	75	-	-

bron: burgerjaarverslagen 2008 tot en met 2013; jaarstukken 2014 en 2015 (programmarekening).

De rekenkamer acht de gemeentebrede cijfers echter niet betrouwbaar, aangezien er onverklaarde schommelingen in het aantal klachten zijn en niet helder is welke definitie van klacht de gemeente hanteert. Daarnaast bevatten de burgerjaarverslagen een aantal maal tegenstrijdige cijfers over het percentage klachten dat binnen de termijn was afgehandeld.

Het aantal klachten varieert sterk door de jaren heen. Waarom dat aantal in 2015 substantieel lager wordt, is niet bekend.⁷⁷ Ook het percentage dat binnen de wettelijke termijn werd afgedaan, varieert sterk.⁷⁸ Echter, zoals hierboven aangegeven zijn deze cijfers – op het niveau van de gehele gemeente – niet consequent en consistent bijgehouden en daardoor waarschijnlijk niet erg betrouwbaar.

Het kan zijn dat mensen onterecht klagen. Daarom is van belang om na te gaan hoeveel van de klachten gegrond zijn. Hierover is alleen voor 2008 tot en met 2010 enige informatie beschikbaar.⁷⁹ Echter, ook hiervan geeft de gemeente aan dat die niet betrouwbaar is, onder meer omdat niet alle diensten en deelgemeenten dit registreerden.⁸⁰

Andere informatie over de (kwaliteit) van afhandeling van publieksreacties is niet beschikbaar.

⁷⁵ Dit is het percentage dat is genoemd in het burgerjaarverslag 2009 (p. 38). In het burgerjaarverslag 2010 (p. 21) staat dat het cijfer in 2009 76% was.

⁷⁶ Dit is het percentage dat is genoemd op pagina 21 van het burgerjaarverslag 2010 en in de burgerjaarverslagen van 2011 (p. 14) en 2012 (p. 7). Op pagina 19 van het burgerjaarverslag 2010 en in het Jaarverslag Publiekszaken staat een percentage van 95%.

⁷⁷ De gemeente geeft hiervoor in haar jaarrekening 2015 ook geen verklaring. Daar is louter dit opgenomen: "Ten opzichte van voorgaande jaren zijn wij beter in staat om specifiek op klachten te rapporteren. Voorheen was er geen inzicht in het aantal echte klachten binnen het totaal van binnengekomen publieksreacties. Een vergelijking met voorgaande jaren is daarom niet te maken." (p. 58).

⁷⁸ In 2013 werd 75% van de publieksreacties binnen vier weken afgehandeld tegen 86% in 2012. Dit verschil is volgens de gemeente te verklaren door de toegenomen complexiteit van de klachten. De afhandeling kostte meer tijd en menskracht ('Burgerjaarverslag 2013', p. 7).

⁷⁹ 2008: 50%; 2009: 14%; 2010: 32%.

⁸⁰ Gemeente Rotterdam, 'Burgerjaarverslag 2010', p.22.

4-4-3 wachttijd publieksbalies met en zonder afspraak

Over de realisatie van de normen dat de wachttijd aan de balie maximaal dertig minuten is en dat mensen met een afspraak binnen tien minuten worden geholpen aan de balie, is slechts beperkt meerjarig vergelijkbare informatie beschikbaar. Daarom kan geen uitspraak over de ontwikkeling van de kwaliteit van dienstverlening ten aanzien van deze normen worden gedaan.

De algemene servicenormen zijn dat de wachttijd aan de balie maximaal dertig minuten is (norm van 2008 tot 2012) en dat mensen met een afspraak binnen tien minuten worden geholpen (norm vanaf 2012). Tabel 4-4 presenteert de beschikbare informatie voor de stadswinkels.

tabel 4-4: realisatie wachttijdnormen stadswinkels (%)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
< 30 min.	87	82	84	-	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
< 10 min. (met afspraak)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	90	90	-	-	-

bron: burgerjaarverslagen 2008 tot en met 2012.

De norm dat iemand maximaal dertig minuten wacht, werd van 2008 tot en met 2010 in circa een op de zeven gevallen overschreden. De norm dat een klant met een afspraak maximaal tien minuten wacht, werd in 2011 en 2012 in negen van de tien gevallen gehaald. Aangezien er slechts beperkt meerjarig vergelijkbare informatie beschikbaar is, kan er geen uitspraak worden gedaan over een eventuele ontwikkeling in deze cijfers in de periode 2008-2015.

Er zijn meerdere publieksbalies. Naast de stadswinkels zijn dat bijvoorbeeld de werkpleinen, het loket belastingen en de ondernemersbalie. De realisatie van de wachttijdnormen is alleen bekend voor de stadswinkels.

ter illustratie: klanten over hun bezoek aan stadswinkel Centrum

Leden van het Rotterdamse burgerpanel hebben op 12 april 2016 bezoekers van de stadswinkel Centrum gevraagd naar hun ervaringen. Hen viel op dat bezoekers grofweg in twee groepen waren in te delen. Enerzijds mensen die iets komen ophalen wat ze (digitaal) hebben opgevraagd. Deze mensen waren snel klaar en waren prima te spreken over de dienstverlening. Anderzijds kwamen er mensen met vragen, omdat ze er via de digitale weg niet uitkwamen (hetzij door gebrekkige beheersing van het Nederlands, hetzij door gebrekkige kennis van de regels). De mensen kwamen er – vooral door gebrekkige kennis van het Nederlands – bij de stadswinkel vaak niet goed uit en voelden zich vaak niet goed geholpen. Tevoren hadden zij vaak al contact met 14010 gehad en daar geen goed of duidelijk antwoord gekregen, waardoor zij al met een moedeloos gevoel naar de stadswinkel kwamen.

De onderstaande opgetekende quotes geven ter illustratie een beeld van de wisselende ervaringen van Rotterdammers met hun bezoek aan deze stadswinkel.

“Ik had online een afspraak gemaakt, maar ik moest desondanks toch nog lang wachten.” (vrouw, 60 jaar)

"Vroeger kon je gewoon zonder afspraak naar binnen lopen bij de stadswinkels, dat was gemakkelijk. Maar ik snap gezien de drukte dat het efficiënter is om op afspraak te werken. En dat gaat dan ook prima. Ik ben vandaag zelfs iets eerder geholpen dan het tijdstip van mijn afspraak. Dat schiet lekker op. En klantvriendelijk? Ja natuurlijk, dat zijn de medewerkers van de stadswinkel altijd!" (vrouw 68 jaar).

"Ik had een afspraak gemaakt om reisdocumenten aan te vragen voor mijn dochter en mijzelf. De beveiliging die bezoekers ontvangt was ontzettend vriendelijk. Maar de onvriendelijke houding van de persoon achter de balie begon al toen we aan kwamen lopen en ze het mandje zowat voor onze neus smees. Ze sprak tegen me door korte zinnestukjes: "Pasfoto's?" "Hier tekenen". Het leek alsof de dame geen zin had in haar werk en ik dacht dat ik het verkeerd deed toen het scannen van mijn vingerafdruk niet goed ging. Daarna moest er getekend worden en ook dit werd me duidelijk gemaakt door middel van de woorden "hier tekenen". Toen ik om een pen vroeg, werd die me toegegooid. (...) Ik kom vaker in de stadswinkel en ik vond het jammer dat ik iemand trof die geen manieren had en geen idee heeft hoe er met klanten moet worden omgegaan. Ik was liever door iemand geholpen die daar al jaren zit en die mij kent." (vrouw, 42 jaar)

"Ik kwam vandaag mijn rijbewijs halen en stond binnen 10 minuten weer buiten. Ik ben zeer tevreden." (man, 46 jaar)

"Ik had geen afspraak gemaakt en moest dus erg lang wachten tot ik aan de beurt was. Toen ik eindelijk aan de balie mocht komen, kreeg ik te horen dat ik alsnog een afspraak moest maken. Ik ben hier boos over en ik vond de baliedewerkster zeer klantvriendelijk!" (vrouw, 58 jaar)

"Ik heb een uur geleden mijn rijbewijs gehaald en ik ben deze gelijk komen aanvragen, zonder afspraak. Ik heb helemaal niet lang moeten wachten en vond de persoon achter de balie duidelijk en zeer vriendelijk. Over vijf dagen kan ik mijn rijbewijs ophalen, ik kan niet wachten!" (man, 21 jaar)

Voor de onderzochte producten is geen informatie beschikbaar over de realisatie van de servicenorm ten aanzien van wachttijden.⁸¹

4-4-4 wachttijd telefonie

Het percentage telefoontjes naar 14010 dat tijdig wordt opgenomen, vertoont een dalende tendens. De beperkt beschikbare informatie over tijdig opnemen door de afdelingen (na doorverbinden door Ro!Entree) vertoont een wisselend beeld.

De norm is dat de telefoon binnen dertig seconden wordt opgenomen.⁸² Tabel 4-5 toont de beschikbare informatie over de realisatie van deze norm door het callcenter van Ro!Entree (14010), waar een groot deel van alle telefoontjes aan de gemeente binnenkomt.

⁸¹ Deze norm is niet relevant voor de dienstverleningskanalen website, 14010 en e-mail/brieven.

⁸² In de ambtelijke reactie op deze nota wordt opgemerkt dat het om een interne norm zou gaan. De rekenkamer constateert echter dat ieder geval tot en met 2012 het binnen twintig of dertig seconden opnemen van een telefoontje, ook een externe servicenorm was die gehanteerd werd in de dienstverlening aan Rotterdammers (zie tabel 4-3). In 2008 was de norm binnen twintig seconden, in 2011 is overgegaan naar opnemen binnen dertig seconden. Bron: College van B en W, 'Burgerjaarverslagen' 2008, 2011 en 2012.

tabel 4-5: percentage tijdig opgenomen (Ro!Entree), 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
< 20 sec. opgenomen	-	73	64	-	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
< 30 sec. opgenomen	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	86 ⁸³	62	71	69	73

bron: ontvangen Excel-overzicht 'Percentages tijdig teruggebeld per cluster-afdeling- jaar';
burgerjaarverslagen 2009 tot en met 2012.

Uit tabel 4-5 tekent zich een wisselend beeld af. Toch is de dienstverlening bij deze norm uiteindelijk verslechterd. De norm is immers verruimd, maar de percentages zijn (behoudens 2011) niet gestegen ten opzichte van 2009 en 2011.

Er is beperkte informatie over de zogenaamde bereikbaarheid tweede lijn: het percentage telefoontjes dat door Ro!Entree wordt doorverbonden en binnen veertig seconden⁸⁴ wordt opgenomen door de afdelingen. In 2013 was dit 63%, in 2014 70% en in 2015 65%. Deze beperkte informatie vertoont een wisselend beeld.

In welke mate de afdelingen van de gemeente die verantwoordelijk zijn voor de onderzochte producten, tijdig de telefoon opnemen, is vrijwel niet bekend (zie tabel 4-6).

tabel 4-6: percentage tijdig opgenomen (afdelingen onderzochte producten), 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
bezwaarproces	-	-	-	-	-	-	-	-
expl.vergunning horeca	-	-	-	-	-	-	-	-
combi-aanslag	-	-	-	-	-	-	-	-
infectieziekten ⁸⁵	58	45	-	-	-	-	44	48
meldingen buitenruimte	n.v.t. ⁸⁶	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
parkeervergunning ⁸⁷	-	-	-	42	26	-	-	-
omgevingsvergunning	-	-	-	-	-	-	-	-
bijstandsuitkering	-	-	-	-	-	-	-	-

⁸³ De gemeente schrijft hierover op p. 10 van het burgerjaarverslag 2011: "In 2010 krijgen de gebruikers van 14 010 in slechts 64% van de gesprekken binnen 20 seconden een medewerker te spreken, in 2011 werd 86% van de gesprekken opgenomen binnen de op dat moment geldende toegestane wachttijd: tot 1 juni 84% binnen 20 seconden en na 1 juni was het 87% binnen 30 seconden. Deze verbetering komt doordat de toegestane wachttijd langer is geworden, maar ook door verbetering in de interne samenwerking en communicatie binnen de gemeente Rotterdam en door een betere voorspelling van het telefonische aanbod." Op pagina 6 van het burgerjaarverslag staat per abuis dat de norm binnen vijftig seconden opnemen is.

⁸⁴ De norm is overigens dat binnen dertig seconden wordt opgenomen.

⁸⁵ De norm is hier dat binnen dertig seconden wordt opgenomen.

⁸⁶ Meldingen kunnen worden gedaan via 14010, website of App. De afdeling kan niet worden gebeld.

⁸⁷ Dit is de telefonische bereikbaarheid van de backoffice, zoals vastgesteld in het onderzoek van de gemeentelijke Ombudsman, 'Hoeveel Sch(R)ijven?', 2013.

ter illustratie: klanten over hun telefooncontact met 14010

Leden van het Rotterdamse burgerpanel hebben in hun netwerk mensen die recent contact met 14010 hadden, gevraagd naar hun ervaringen. De onderstaande opgetekende quotes geven een beeld van de wisselende ervaringen van Rotterdammers met 14010.

"Ik had nog geen antwoord op mijn brief gekregen en in de bevestigingsmail van mijn brief stond dat ik 14010 kon bellen over stand van zaken. Na een aantal minuten in de wacht te hebben gestaan, kreeg ik een vriendelijke medewerkster aan de telefoon die van toeten noch blazen wist. Ze probeerde mij door te verbinden naar de verkeerde dienst, dus toen heb ik zelf maar geopperd weer een e-mail te sturen naar de betreffende dienst met de vraag hoe het met de afhandeling van mijn brief stond. Dat leek haar ook het beste idee."(vrouw, 36 jaar)

"Op de website van de gemeente is niet in één oogopslag het postbusnummer van het college te vinden. Ik ben een beetje een dummy, dus belde ik 14010 met die vraag, in de veronderstelling dat ze dat meteen zouden kunnen beantwoorden. Neen dus, ik werd minstens 8 minuten in de wacht gezet, om vervolgens een nummer te horen dat er van geen meter op leek: postbus 1011. Nu weet ik dat de postbusstadhuisnummers allemaal met 70... beginnen, dus vroeg ik of dit wel klopte. Waarna de dame mij vroeg naar de inhoud van de te versturen brief, zodat zij beter zou kunnen inschatten waar die naar toe zou moeten. Ik zei dat me dat voor haar niet aan de orde leek, en vroeg nogmaals naar het postadres van het college van B&W Rotterdam. Vervolgens werd ik weer in de wacht gezet, waarna ze met het juiste (?) nummer kwam: postbus 70012, 3000 KP Rotterdam. Op hoop van zegen dan maar." (man, 68 jaar)

4-4-5 aantal keer doorverbinden

Er is geen informatie over hoe vaak mensen die de gemeente bellen worden doorverbonden. Met RO!Entree gemaakte afspraken over de afhandeling van telefoontjes worden niet gehaald, maar er zijn te weinig gegevens om een beeld van een meerjarige ontwikkeling te geven.

De algemene servicenorm is dat er maximaal twee keer wordt doorverbonden. Over de realisatie van deze norm is geen informatie beschikbaar

Ro!Entree verzorgt voor de gemeente het callcenter. Eind 2011 heeft de gemeente met Ro!Entree een aantal prestatie-indicatoren afgesproken voor de te leveren (kwaliteit van) dienstverlening. Twee daarvan zijn hier relevant:

- 75% van de telefoontjes wordt direct afgehandeld;
- 95% van de telefoontjes wordt inclusief succesvol doorverbinden direct afgehandeld.

Deze prestaties worden – voor zover bekend – zelden gerealiseerd (alleen eenmalig in 2012), zo blijkt uit tabel 4-7.

tabel 4-7: realisatie prestatieafspraken telefoontjes Ro!Entree (%)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
75% direct	-	-	-	-	77	69	70	68
95% direct incl. doorverbinden	-	-	-	-	-	63	70	65

bron: e-mail ambtenaar, 14 maart 2016; jaarverslagen publiekszaken 2009 en 2010

Verder zijn er indicaties dat het doorverbinden in een grote minderheid (en vanaf 2012 meerderheid) van de gevallen niet meteen lukt (zie tabel 4-8).

tabel 4-8: als u moest worden doorverbonden, lukt dit meteen? (%)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ja	44	57	63	52	41	41	-	-
nee	32	21	25	21	-	-	-	-
weet niet meer	24	22	12	28	-	-	-	-

bron: 'Rotterdamers over de gemeentelijke dienstverlening', 2011 tot en met 2013.

Hoewel geen informatie is over het aantal malen doorverbinden, wordt – in de jaren waarover gegevens beschikbaar zijn – de prestatieafspraken over direct afhandelen (al dan niet inclusief doorverbinden) niet gehaald.

ter illustratie: klanten over hun telefooncontact met 14010

Leden van het Rotterdamse burgerpanel hebben in hun netwerk mensen die recent contact met 14010 hadden, gevraagd naar hun ervaringen. De quotes in dit kader geven een beeld van de wisselende ervaringen van Rotterdamers met 14010.

"Als nieuwe Rotterdammer heb je uiteraard diverse vragen, een van mijn vragen was, hoe kan ik een tijdelijke parkeervergunning krijgen of verlengen. Het gemeentelijk telefoonnummer 14010 zou uitkomst bieden. Na drie keer doorverbonden te zijn met de 'juiste' persoon werd ik in de wacht gezet dat was het dan. Geen antwoord en 44 minuten verder. De volgende dag probeerde ik het opnieuw, nu kwam ik wel te weten dat ik op een wachtlijst stond op welke plaats, maar hoe lang dit eventueel zou duren kon men niet vertellen, ook niet na het doorverbinden met de juiste persoon. De juiste persoon was namelijk in gesprek en niet veel later zat deze niet op zijn plek en vervolgens werd de verbinding verbroken." (man, 67 jaar).

"Ik ben bij de aanvraag van mijn nieuwe paspoort goed doorverbonden en ik kreeg van de medewerker een helder en vriendelijk antwoord. Ik heb geen enkele klacht over dit eenvoudige contact." (vrouw, 45 jaar).

4-4-6 tijdig teruggebeld

Het percentage mensen dat, bij afwezigheid van een medewerker, binnen één werkdag wordt teruggebeld, is gestegen van 55% in 2008 tot 85% in 2015.

Ten aanzien tijdig terugbellen luidt de servicenorm als volgt: "Bij afwezigheid van een medewerker bellen we binnen een werkdag terug".⁸⁸ Tabel 4-9 presenteert de concernbrede realisatie.

⁸⁸ In 2015 is dit als volgt verwoord: "Als u telefonisch contact opneemt, staan wij u vriendelijk en deskundig te woord en streven wij ernaar uw vraag zoveel mogelijk direct te beantwoorden. Kan uw vraag toch niet direct worden beantwoord, dan bellen wij u uiterlijk de volgende werkdag voor 17.00 uur

tabel 4-9: percentage tijdig teruggebeld, concernbreed, 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
tijdig teruggebeld	55	53	53 ⁸⁹	59	55	58	85	85

bron: Excel-overzicht 'Percentages tijdig teruggebeld per cluster-afdeling-jaar'; burgerjaarverslagen 2009 tot en met 2012.

Het percentage mensen dat tijdig is teruggebeld, vertoont een stijgende tendens, met name in 2014. Aangezien ook in 2015 het percentage zo hoog is, zal dit geen incidentele uitschieter zijn. De rekenkamer heeft geen verklaring kunnen vinden voor de opmerkelijke stijging van het tijdig terugbellen in 2014.⁹⁰

Tabel 4-10 presenteert de realisatie van deze servicenorm per product (afdeling), vanaf het jaar dat hierover informatie beschikbaar over is (2013).

tabel 4-10: percentage tijdig teruggebeld, per product, 2013-2015

	2013	2014	2015
bezwaarproces	100	-	81
expl.vergunning horeca	100	100	100
combi-aanslag	>98	>98	>98
infectieziekten	-	-	-
meldingen buitenruimte ⁹¹	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
parkeervergunning ⁹²	100	60	73
omgevingsvergunning	71	59	100
bijstandsuitkering	61	96	99

Voor de meeste afzonderlijke producten is tussen 2013 en 2015 het percentage burgers dat tijdig wordt teruggebeld, gestegen. Alleen voor het bezwaarproces neemt het percentage af.

4-4-7 actualiteit en begrijpelijkheid informatie

Er is voor de onderzochte producten geen informatie over de actualiteit en begrijpelijkheid van aan burgers geboden informatie. De rapportcijfers die burgers en ondernemers geven aan de

terug. Betreft het een ingewikkelde aangelegenheid waarvoor meer tijd nodig is, dan bellen wij u terug om te melden wanneer u wel een antwoord kunt verwachten."

⁸⁹ Dit is een inschatting. Het percentage is niet opgenomen in het burgerjaarverslag 2010, maar in burgerjaarverslag 2011 stond op pagina 10 dat de gemeente in 2011 59% scoorde en dat dit een verbetering was van bijna 10% ten opzichte van 2010.

⁹⁰ In het algemeen was de afdeling Regie en Ontwikkeling Publiekszaken niet in staat ontwikkelingen in de kwaliteit van de telefonische dienstverlening te verklaren (e-mail ambtenaar, 31 mei 2016).

⁹¹ Er vindt geen terugkoppeling plaats over de melding. De melding wordt gedaan via 14010 of de website. Burgers kunnen de afhandeling ervan volgen via de website.

⁹² Dit is het percentage tijdig teruggebeld voor de afdeling Parkeervoorzieningen. Daarnaast zijn er ook andere afdelingen/eenheden betrokken bij het proces parkeervergunningen. Aangezien die eenheden ook andere taken verrichten, zijn de terugbelpercentages hier niet opgenomen.

actualiteit en begrijpelijkheid van de informatie via de dienstverleningskanalen website, telefonie en stadswinkels, zijn de afgelopen jaren vrij constant.

De algemene servicenorm is “onze informatie is actueel en begrijpelijk”.⁹³ Een van de meest gestelde vragen aan de Vraagwijzer is evenwel “wilt u mij deze brief uitleggen?”⁹⁴ Dat impliceert dat gemeentelijke brieven voor veel mensen toch niet eenvoudig te begrijpen zijn. Er is echter geen informatie over de actualiteit en begrijpelijkheid van de informatie in brieven aan burgers. Ook voor wat betreft de onderzochte producten zijn geen gegevens beschikbaar over de actualiteit en begrijpelijkheid van informatie. Alleen voor de dienstverleningskanalen website, telefonie en stadswinkels zijn hierover enkele gegevens beschikbaar (zie tabel 4-11).

tabel 4-11: rapportcijfers kwaliteit van informatie, 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
actualiteit info website	-	7,3	7,0	7,8	-	-	-	-
begripelijkheid info website	-	-	-	7,2	7,1	7,2	7,1	7,1
begripelijkheid 1 ^e lijn telefonie	-	-	-	7,9	7,7	7,6	7,5	7,5
begripelijkheid 2 ^e lijn telefonie	-	-	-	7,0	6,9	7,0	6,9	6,6
duidelijkheid stadswinkels	8,2	8,2	8,0	-	-	-	-	-

bron: 'Rotterdamers over de gemeentelijke dienstverlening 2015'; burgerjaarverslagen 2010 en 2011; Excel-bestand 'Vragen Ro!Entree'; Benchmark Publiekszaken 2008, 2009 en 2010.

De informatie over deze norm is voor website, telefonie en stadswinkels voor een beperkt aantal jaren beschikbaar. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat burgers en ondernemers vrij stabiel zijn in hun oordeel over de kwaliteit van de informatie.

enkele illustratieve voorbeelden van het belang van duidelijke informatie

De gemeente verwacht van iemand in de bijstand dat hij of zij alle informatie doorgeeft die van invloed is op de uitkering, maar het is niet duidelijk welke informatie van invloed is. De inlichtingenplicht is daardoor voor veel mensen in de bijstand een knelpunt, zo geven vertegenwoordigers van de Cliëntenraad Werk en Inkomen aan. Zo is er vaak verwarring over wat behoort tot het toegestane vermogen en wat wordt beschouwd als extra inkomsten. Het is voor zowel de uitkeringsgerechtigde als de afdeling niet werkbaar als alle veranderingen worden doorgegeven. De Cliëntenraad krijgt signalen dat veel mensen de communicatie met domein Inkomen ervaren als stroef, en vaak subjectief en onduidelijk. Daardoor zien mensen er bij vragen soms vanaf om contact te zoeken.

Veel werkzoekenden hebben bij de Cliëntenraad aangegeven dat zij bang zijn om via Marktplaats of andere sites iets van hun eigendommen te verkopen om hun rekeningen te kunnen betalen, uit vrees voor boetes. Zij verkopen daarom hun bezittingen op andere (minder zichtbare) manieren. De Cliëntenraad heeft ook meerdere voorbeelden van mensen die verzekeringsgeld ontvangen om ontstane schade te repareren en dat niet opgeven (het is vervanging van vermogen), maar toch

⁹³ De norm is in 2012 en 2015 iets anders verwoord, maar in essentie niet gewijzigd.

⁹⁴ <http://www.rotterdam.nl/zorgdichtbij:vraagwijzers> (Op 1 juni 2016 geraadpleegd).

vrezen dat dit wellicht tot als inkomsten wordt beschouwd en bij ontdekking leidt tot korting op de uitkering.

Vertegenwoordigers van de Cliëntenraad merken nadrukkelijk dat de gemeente er naar streeft de dienstverlening te vereenvoudigen en verduidelijken. Een knelpunt in de dienstverlening is dat direct persoonlijk contact niet eenvoudig is: men kan medewerkers niet direct bellen of mailen, dat moet via 14010 of de afdelingsmail. Daarbij is er ook geen vaste contactpersoon, maar wisselende medewerkers en dat leidt soms tot miscommunicatie.

4-5 ontwikkeling realisatie productspecifieke normen

4-5-1 vooraf

Voor een aantal producten bestaan specifieke servicenormen. Omwille van de vergelijkbaarheid en overzichtelijkheid zijn hieronder alleen de specifieke servicenormen behandeld die voor meerdere producten van toepassing zijn. Dat betreft de percentages 'behandeld binnen de wettelijke termijn' en de 'doorlooptijd'.⁹⁵

4-5-2 behandeld binnen wettelijke termijn

Voor vrijwel alle producten geldt dat de overgrote meerderheid van aanvragen binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld. De kwaliteit van dienstverlening is wat deze norm betreft over het algemeen vrij stabiel.

Voor de meeste producten is wettelijk vastgesteld binnen welke tijd de klant een reactie of besluit dient te ontvangen. Tabel 4-12 presenteert per product en per jaar de percentages aanvragen/producten die binnen de wettelijke termijn zijn afgehandeld.

tabel 4-12: percentage afgehandeld binnen wettelijke termijn, acht producten, 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
bezwaarproces ⁹⁶	92 96	90 92	86 90	90 90	87	93	88	90
expl.vergunning horeca	83	88	84	81	88	94	94	90
combi-aanslag ⁹⁷	>95	>95	>95	>95	>95	>95	>95	>95
bezwaarschrift belastingen ⁹⁸	-	97	99	97	97	97	96	97
infectieziekten	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
meldingen buitenruime ⁹⁹	84	86	89	87	89	88	88	88
parkeervergunning	-	-	-	-	-	-	-	-
omgevingsvergunning	100	100	100	99	100	100	100	100
bijstandsuitkering	79	74	83	97	84	72	74	90

⁹⁵ Bij de beschrijving van de dienstverlening per product in bijlage 2 en in de separate casestudy's staat meer informatie over de realisatie van productspecifieke normen.

⁹⁶ Van 2008 tot en met 2011 betreft het eerste cijfer de Algemene Bezwaarschriftencommissie en het tweede cijfer de Juridische Dienst.

⁹⁷ De servicenorm voor het opleggen van aanslagen (95% voor 28 februari) wordt elk jaar gerealiseerd.

⁹⁸ Voor wat betreft kwijtscheldingen is geen informatie beschikbaar.

⁹⁹ Hier is opgenomen het percentage dat is afgehandeld binnen de servicenorm van drie dagen.

Voor wat betreft de parkeervergunningaanvragen zijn er geen cijfers over het halen van de wettelijke termijn van vier weken. Het is echter vrijwel zeker dat dit sinds de digitalisering van de aanvraag in 2012 wordt gehaald.¹⁰⁰ Hierdoor kan een vergunning binnen 48 uur worden verstrekt.¹⁰¹ Voor de producten en diensten van de afdeling Infectieziektenbestrijding bestaan geen afhandeltermijnen.

Voor de overige producten geldt dat deze in de overgrote meerderheid binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld. Alleen ten aanzien van de bijstandsuitkering varieert de afhandeltermijn, waarbij in de recente jaren 2013 en 2014 de wettelijke termijn relatief vaak niet is gehaald.

4-5-3 doorlooptijden

De gemiddelde doorlooptijd per product per jaar varieert sterk. Bij vier producten is een vermindering van de doorlooptijd zichtbaar. Bij het bezwaarproces is de doorlooptijd toegenomen. Bij twee producten is er geen duidelijke tendens en bij een product zijn er geen gegevens over doorlooptijden.

De doorlooptijd is de tijd tussen het aanvragen van het product en het besluit op die aanvraag.¹⁰² Onderstaande tabel presenteert per product de doorlooptijd in de onderzoeksperiode.

tabel 4-13: doorlooptijden producten (weken), 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
bezwaarproces ¹⁰³	8,9 6,1	9,1 7,0	9,5 6,8	7,1 7,5	6,7	6,7	8,2	10,6
expl.vergunning horeca ¹⁰⁴	12,0	9,6	11,5	11,4	8,6	7,1	7,2	8,5
kwijtscheldingen ¹⁰⁵	-	26,7	20,9	21,1	19,3	16,1	16,4	17,3
bezwaarschrift belastingen	-	24,3	23,9	21,1	22,4	22,5	16,9	24,9
infectieziekten	-	-	-	-	-	-	-	-
meldingen buitenruimte	1,6	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9
parkeervergunning	-	-	-	-	-	-	-	-
omgevingsvergunning	-	-	-	12,5	14,0	12,4	10,5	10,8
bijstandsuitkering	5,0	7,5	5,9	3,7	6,5	7,6	8,0	5,8

¹⁰⁰ Een onderbouwing voor deze conclusie is te vinden in de casestudy parkeervergunning. Deze is te downloaden via de website van de rekenkamer: www.rekenkamer.rotterdam.nl.

¹⁰¹ E-mail ambtenaar, 1 april 2016.

¹⁰² In geval van het bezwaarproces is dit de tijd tussen het indienen van het bezwaar en het besluit op dat bezwaar.

¹⁰³ Van 2008 tot en met 2011 betreft het eerste cijfer de Algemene Bezwaarschriftencommissie en het tweede cijfer de Juridische Dienst.

¹⁰⁴ Deze cijfers zijn indicatief. De door het Vergunningen Informatie Systeem (VIS) weergegeven doorlooptijd is structureel te hoog. Bij een willekeurige door de desbetreffende afdeling gemaakte selectie van twintig dossiers in 2012 en twintig dossiers in 2015 blijkt dat de werkelijke doorlooptijd voor deze dossiers respectievelijk 17% en 31% lager ligt dan VIS rapporteert.

¹⁰⁵ Dit is de doorlooptijd van handmatige aanvragen tot kwijtschelding. De doorlooptijd voor combi-aanslagen is niet bekend. De servicenorm voor het opleggen van combi-aanslagen (95% voor 28 februari) wordt elk jaar gerealiseerd.

Exacte doorlooptijden voor parkeervergunningaanvragen worden niet geregistreerd, maar tijdens de onderzoeksperiode is de doorlooptijd van de aanvraag aanzienlijk bekort door digitalisering van het werkproces.

De gemiddelde doorlooptijd per product per jaar varieert sterk, alsook de ontwikkeling van de doorlooptijd. Bij sommige producten is een afname van doorlooptijd zichtbaar (zoals bij exploitatievergunning horeca, kwijtscheldingen, omgevingsvergunning en parkeervergunning), maar bij sommige andere producten is dit vrij stabiel (meldingen) of juist schommelend door de jaren heen (bezwaarproces, bezwaarschriften en bijstandsuitkering).

4-6 klachten en bezwaren

4-6-1 klachten

Het percentage gegronde klachten is – voor de vijf producten waarover hiervan informatie beschikbaar is – weliswaar hoog, maar het aantal klachten is in verhouding tot de hoeveelheid aanvragen bij vier van deze vijf producten (verwaarloosbaar) klein. Het percentage gegronde klachten vertoont geen duidelijke tendens. De afhandeltermijn van klachten neemt af voor twee van de drie producten waarvan informatie over de doorlooptijd van klachten beschikbaar is. Voor de dienstverleningskanalen is in de periode voor 2013 geen informatie over klachten beschikbaar.

Gegronde klachten en bezwaren zijn een indicatie dat de kwaliteit van dienstverlening van onvoldoende kwaliteit is geweest. Een analyse van de klachten draagt daarom bij aan het verbeteren van klantprocessen. Een klachtenprocedure is bovendien een belangrijke eis in het kader van de internationaal erkende norm voor kwaliteitsmanagement ISO 9001. Doel van de procedure is het verkrijgen van feedback, zodat de kwaliteit van de dienstverlening kan worden verbeterd.

Klachten werden lange tijd door de verschillende voormalige diensten en deelgemeenten niet op uniforme wijze geregistreerd en afgehandeld. Hierdoor zijn niet voor alle producten betrouwbare meerjarige overzichten van (gegronde) klachten samen te stellen. In juni 2013 is een nieuwe klachtenverordening vastgesteld, waardoor in de hele gemeente klachten op dezelfde manier worden afgehandeld. Volgens de gemeente heeft de burger hierdoor meer persoonlijk contact bij de afhandeling van de klacht. Indien mogelijk worden klachten namelijk mondeling afgehandeld, hetzij telefonisch hetzij tijdens een persoonlijk gesprek met de klager.¹⁰⁶ Verder is in 2014 de implementatie van de klachtenverordening afgerond, met een netwerk van klachtcoördinatoren en een centrale klachtcoördinator.¹⁰⁷

Tabel 4-14 geeft een overzicht van de beschikbare aantallen klachten. Een groot aantal klachten geeft een indicatie dat de dienstverlening niet goed verliep.

¹⁰⁶ Gemeente Rotterdam, 'Burgerjaarverslag 2013', p. 7.

¹⁰⁷ Gemeente Rotterdam, 'Burgerjaarverslag 2014', p. 30.

tabel 4-14: aantal klachten, per dienstverleningskanaal en per product, 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
website ¹⁰⁸	-	-	-	-	-	82	135	247
telefoon	-	-	-	-	-	386	383	360
stadswinkel	-	-	-	-	-	1.226	1.692	911
ondernemersbalie	-	-	-	-	-	-	-	-
brief/e-mail	-	-	-	-	-	-	-	-
bezwaarproces	10	ca. 20	ca. 20	ca. 20	ca. 20	ca. 20	ca. 20	30
expl.vergunning horeca	nihil	nihil	nihil	nihil	nihil	nihil	nihil	nihil
combi-aanslag	1.314	1.525	2.810	2.772	1.928	1.445	1.535	1.972
infectieziekten	0	0	<30	<30	<30	<30	<30	8
meldingen buitenruimte	-	-	-	-	-	-	-	-
parkeervergunning	-	-	-	-	-	268	267	285
omgevingsvergunning	17	15	10	29	7	3	12	16
bijstandsuitkering ¹⁰⁹	2.409	3.592	3.770	2.403	2.402	3.512	3.015	1.370

Het aantal klachten over de dienstverleningskanalen website, telefoon en stadswinkels wordt sinds 2013 bijgehouden. In verhouding tot het aantal gebruikers is dat aantal klachten uiterst (verwaarloosbaar) klein. Zo waren er in 2015 1,7 mln. bezoeken aan Mijn Loket, 1,5 mln. telefoontjes en ongeveer 450.000 bezoekers van de stadswinkels.

Hetzelfde geldt voor de meeste producten, voor zover daarbij informatie over klachten beschikbaar is. Ook daar is het aantal klachten in verhouding tot de hoeveelheid aanvragen/producten eveneens relatief klein. Een uitzondering is de bijstandsuitkering. Vergeleken met de andere producten zijn daar veel klachten geuit in verhouding tot het aantal aanvragen (gemiddeld ongeveer 15.000) en het aantal bijstandsgerechtigden (38.836 in 2016).

Het aantal klachten is geen volledig valide indicator voor de kwaliteit van de dienstverlening. Er kunnen immers ook onterechte klachten bij zitten.¹¹⁰ Gegronde klachten wijzen erop dat er iets aan de dienstverlening niet goed was, hetzij in het proces hetzij in het resultaat.¹¹¹ Tabel 4-15 presenteert de percentages gegronde klachten per jaar, voor zover beschikbaar.

¹⁰⁸ Dit is inclusief klachten over Mijn Loket.

¹⁰⁹ Dit is het totaal aantal klachten over Werk en Inkomen. Voor het domein Inkomen zijn de aantallen 2.611 (2013), 2.605 (2014) en 1.032 (2015).

¹¹⁰ Mensen kunnen bijvoorbeeld klagen over de afwijzing van een vergunningsaanvraag, ook al was die afwijzing terecht.

¹¹¹ In een reactie op de concept-casestudy's werd vanuit de afdeling Publiekszaken aangegeven dat bij een klacht eerst naar een oplossing voor de burger wordt gezocht, aangezien burgers "meestal niet geïnteresseerd zijn in een juridische uitspraak maar een oplossing zoeken voor hun probleem." De insteek van de gemeente is om de burger te helpen en een oplossing te bieden voor het probleem wat de burger ervaart. De vraag of de klacht juridisch gegrond of ongegrond is, is daarbij voor de gemeente in dat geval niet relevant: de burger ervaart een probleem en dat wil de gemeente oplossen. Pas als er sprake is van een klaagschrift, moet er een uitspraak volgen in juridische termen (e-mail ambtenaar, 24 juni 2016). De rekenkamer meent dat het prima is als wordt ingezet op vroegtijdige oplossing van de aanleiding van klachten en dat dit kan leiden tot een toegenomen aantal ingetrokken klachten

tabel 4-15: percentage gegronde klachten, per dienstverleningskanaal en per product, 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
website	-	-	-	-	-	-	-	-
telefoon	-	-	-	-	-	-	-	-
stadswinkel	-	-	-	-	-	-	-	-
ondernemersbalie	-	-	-	-	-	-	-	-
brief/e-mail	-	-	-	-	-	-	-	-
bezwaarproces	50	50	50	50	50	50	50	50
expl.vergunning horeca	nihil	nihil	nihil	nihil	nihil	nihil	nihil	nihil
combi-aanslag	68	46	35	32	43	54	38	50
infectieziekten	-	-	-	-	-	-	-	-
meldingen buitenruimte	-	-	-	-	-	-	-	-
parkeervergunning	-	-	-	-	-	-	-	-
omgevingsvergunning	-	-	-	-	-	-	58	44
bijstandsuitkering ¹¹²	28	36	30	31	35	44	49	33

Voor geen van de onderzochte dienstverleningskanalen is bekend welk percentage van de klachten gegrond is. Voor vijf van de acht onderzochte producten is daar (enig) zicht op. Die percentages zijn hoog, maar daarbij moet worden aangetekend dat het – met uitzondering van bijstandsuitkering – in verhouding tot het totaal aantal aanvragen gaat om relatief zeer kleine aantallen (gegronde) klachten.

De tijd die het vergt om klachten af te handelen, kan ook als een indicator van de kwaliteit van dienstverlening worden beschouwd (tabel 4-16).

tabel 4-16: gemiddelde afhandeltermijn klachten (in dagen), per dienstverleningskanaal en per product, 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
website	-	-	-	-	-	-	-	-
telefoon	-	-	-	-	-	-	-	-
stadswinkel	-	-	-	-	-	-	-	-
ondernemersbalie	-	-	-	-	-	-	-	-
brief/e-mail	-	-	-	-	-	-	-	-
bezwaarproces ¹¹³	<28	<28	<28	<28	<28	<28	<28	<28
expl.vergunning horeca	-	-	-	-	-	-	-	-
combi-aanslag	18,9	21,7	30,1	23,1	21,0	18,2	11,9	12,6
infectieziekten	-	-	-	-	-	-	-	-
meldingen	-	-	-	-	-	-	-	-
buitenruimte	-	-	-	-	-	-	-	-

en daarmee een daling van (het aantal en percentage) gegronde klachten. Dat neemt niet weg dat (aantal en percentage) gegronde klachten een belangrijke indicator zijn van de kwaliteit van dienstverlening en de gemeente nuttige (sturings)informatie bieden om deze te verbeteren.

¹¹² Dit is het percentage gegronde klachten over Werk en Inkomen. Voor domein Inkomen is dit 49% (2013), 53% (2014) en 40% (2015).

¹¹³ De (sporadische) klachten werden volgens de Juridische Dienst vrijwel allemaal binnen de termijn van 28 dagen behandeld (Bron: interview ambtenaren, 21 januari 2016).

parkeervergunning	-	-	-	-	-	-	-	-
omgevingsvergunning	19,2	13,5	4,3	9,2	6,2	2,7	3,3	5,3
bijstandsuitkering	-	-	-	-	-	-	-	-

Voor de meeste producten en voor alle dienstverleningskanalen is geen informatie beschikbaar over de gemiddelde afhandeltermijn van klachten. De afhandeltermijn van (het geringe aantal) klachten met betrekking tot de omgevingsvergunning is sterk verkort tussen 2008 en 2015. Hetzelfde geldt voor de combi-aanslag.

Voor de bijstandsuitkering is de doorlooptijd van klachten niet bekend. Wel is bekend welk percentage klachten dat is ingediend bij cluster Werk en Inkomen, binnen de termijn is afgehandeld (zie tabel 4-17). Die afhandeltermijn kende een kleine dip in 2010 en een grote dip in 2014.

tabel 4-17: percentage klachten WenI binnen termijn afgehandeld, 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
binnen 6 weken	98	97	93	94	94	92	59	94
binnen 4 weken	92	92	82	87	87	93	48	79

bron: e-mail ambtenaar, 13 juni 2016.

4-6-2 bezwaren

Bij drie producten (parkeervergunning, exploitatievergunning horeca en omgevingsvergunning) is er geen duidelijke tendens in het aantal ingediende bezwaren zichtbaar. Bij de bijstandsuitkering is een stijgende tendens in het aantal ingediende bezwaarschriften te zien. Het aantal bezwaarschriften met betrekking tot de combi-aanslag daalt. Het aantal beroepszaken tegen bezwaren stijgt. Bij drie producten (exploitatievergunning horeca, combi-belastingaanslag en omgevingsvergunning bouw) is er geen duidelijke tendens in het percentage gegronde bezwaren. Het percentage gegronde bezwaren tegen beschikkingen daalt bij de bijstandsuitkering en stijgt bij de parkeervergunning. Het percentage besluiten op bezwaar dat geen stand houdt bij de rechter daalt in 2008-2014, maar stijgt weer in 2015.

Als iemand het niet eens is met een besluit van de gemeente, kan hij/zij daar bezwaar tegen aantekenen. In tabel 4-18 wordt per onderzocht product weergegeven hoeveel bezwaarschriften jaarlijks zijn ingediend.¹¹⁴

¹¹⁴ Indienen van bezwaren is bij de dienstverleningskanalen niet aan de orde.

tabel 4-18: aantal bezwaren, per product, 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
beroep op bezwaar ¹¹⁵	670	782	935	971	1.043	780	1.438	1.410
expl.vergunning horeca	65	63	55	46	53	40	44	71
combi-aanslag ¹¹⁶	16.820	27.275	24.777	26.252	23.103	19.761	15.286	13.662
beroep op bezwaar (belastingen)	1.243	329	843	1.136	995	1.247	1.372	832
infectieziekten	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
meldingen buitenruimte	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
parkeervergunning	363	470	606	568	654	449	545	684
omgevingsvergunning ¹¹⁷	62	60	26	36	7	194	223	-
bijstandsuitkering	4.736	4.739	5.463	6.031	6.099	6.444	7.760	9.008

Bij het bezwaarproces (beroep op bezwaar), de omgevingsvergunning en de bijstandsuitkering neemt gedurende de onderzoeksperiode het aantal bezwaren toe. Bij de omgevingsvergunning gaat het – in verhouding tot de werkvoorraad – om een relatief laag aantal. De stijging van het aantal bezwaren in 2013 en 2014 werd bovendien waarschijnlijk veroorzaakt door slechts enkele beschikkingen en de opheffing van de deelgemeenten. Er is dus waarschijnlijk geen verband met de kwaliteit van de dienstverlening voor dit product. Bij de combi-aanslag is een dalende tendens in het aantal bezwaarschriften waarneembaar.

Uit ander onderzoek is gebleken dat het aantal bezwaarschriften tegen besluiten van de gemeente Rotterdam in vergelijking met andere grote steden relatief hoog is.¹¹⁸ Een groot aantal bezwaarschriften is een indicatie dat de dienstverlening niet goed verliep: de klant is het niet eens met de totstandkoming, inhoud of toelichting op het besluit. Er kunnen echter ook onterechte bezwaren bij zitten.¹¹⁹ Daarom is in onderstaande tabel het percentage gegronde bezwaren weergegeven.

¹¹⁵ Als de indiener het niet eens is met het besluit dat is genomen over zijn/haar bezwaarschrift, kan deze tegen dat besluit in beroep gaan. Voor de vergelijkbaarheid met de overige casestudy's is in deze tabel voor het bezwaarproces het aantal beroepszaken tegen besluiten op bezwaarschriften opgenomen. Dat beroep heeft in de kern namelijk een vergelijkbare functie heeft als een regulier bezwaarschrift.

¹¹⁶ Dit betreft het totaal aan bezwaarschriften voor de categorieën 'waarde', 'plicht' en rioolheffing.

¹¹⁷ Bij deze vergunning worden bezwaarschriften volgens de afdeling vooral door omwonenden ingediend en niet zozeer door de aanvrager.

¹¹⁸ Dit bleek uit de Benchmark Bezwaarschriftenafhandeling 2008, 2009. In de jaren daarna is het aantal bezwaarschriften verder toegenomen (zie hiervoor de casestudy bezwaarproces).

¹¹⁹ Mensen kunnen bijvoorbeeld bezwaar maken tegen de afwijzing van een aanvraag voor een bijstandsuitkering, ook al was die afwijzing terecht.

tabel 4-19: percentage gegronde bezwaren, per product, 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
beroep op bezwaar ¹²⁰	32	31	-	23	20	12	10	22
expl.vergunning horeca	9	16	11	7	17	3	5	32
combi-aanslag ¹²¹	-	65,0	41,4	50,1	47,9	45,0	43,4	49,3
beroep op bezwaar (belastingen)	17	12	7	9	7	7	5	17
infectieziekten	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
meldingen buitenruimte	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
parkeervergunning	4	2	3	7	14 ¹²²	22	11	10
omgevingsvergunning ¹²³	6	2	4	3	0	1	9	-
bijstandsuitkering	41	40	36	32	30	31	33	30

Bij de bijstandsuitkering en de combi-aanslag, zijn de percentages gegronde bezwaren doorgaans relatief hoog. Dat betekent dat de besluiten waartegen bezwaar is gemaakt, doorgaans van mindere (juridische) kwaliteit zijn. Uit tabel 4-19 blijkt dat het percentage gegronde bezwaren tegen beslissingen inzake een bijstandsuitkering daalt, wat een indicatie is dat de (juridische) kwaliteit van beschikkingen verbeterd. Het percentage gegronde bezwaren tegen parkeervergunningen neemt toe. Bij de overige producten is geen sprake van een duidelijke tendens. Het percentage besluiten op bezwaar dat in een beroepszaak geen stand houdt bij de rechter daalt in de periode 2008-2014 en stijgt in 2015.

4-7 tevredenheid burgers en ondernemers

Er is te weinig informatie beschikbaar uit klanttevredenheidsonderzoeken om algemene uitspraken te doen over de (ontwikkeling van de) waardering van klanten voor de gemeentelijke dienstverlening.

Zoals beschreven in paragraaf 4-2 beschouwt de gemeente de tevredenheid van burgers en ondernemers met de dienstverlening als een indicator van de kwaliteit van dienstverlening, maar is hier niet systematisch en gericht onderzoek naar gedaan.

Tabel 4-20 presenteert – op basis van de beschikbare klanttevredenheidsonderzoeken

¹²⁰ Als de indiener het niet eens is met het besluit dat is genomen over zijn/haar bezwaarschrift, kan deze tegen dat besluit in beroep gaan. Voor de vergelijkbaarheid met de overige casestudy's is in deze tabel het percentage beroepszaken opgenomen waarbij de indiener in het gelijk werd gesteld (dit zijn in zekere zin gegronde bezwaarschriften tegen besluiten op bezwaarschriften).

¹²¹ Dit betreft het percentage bezwaarschriften voor de categorieën 'waarde', 'plicht' en rioolheffing, welke leidde tot vermindering van de hoogte van de aanslag of vernietiging van de aanslag.

¹²² Dit is het percentage gegronde bezwaren voor enkel parkeervergunningen. Het percentage gegronde bezwaren m.b.t. bezoekerspasse was dat jaar 15.

¹²³ Bij deze vergunning worden bezwaarschriften volgens de desbetreffende afdeling vooral door omwonenden ingediend en niet zozeer door de aanvrager. Als het percentage gegronde klachten hoog is, betekent dat dus niet zozeer dat de dienstverlening aan de klant niet op orde is, maar wel dat de belangen van de omgeving onvoldoende zijn meegenomen in de afwegingen (en dat dus de dienstverlening in brede zin niet optimaal was).

– het gemiddelde rapportcijfer dat klanten gaven voor de totale dienstverlening via het kanaal of voor het product.

tabel 4-20: klanttevredenheidscijfers, per dienstverleningskanaal en per product, 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
website ¹²⁴	-	6,9	6,8	7,4	-	-	-	-
telefoon	-	-	-	7,2	6,9	7,0	6,8	6,7
stadswinkel	-	-	-	-	-	-	-	-
ondernemersbalie	-	-	8,8	-	-	-	-	-
brief/e-mail	-	-	-	-	-	-	-	-
bezwaarproces	6,5	-	6,4	5,9	6,7	6,0	6,7	5,9
expl.vergunning horeca	-	75% ¹²⁵	-	-	-	-	-	-
combi-aanslag	4,7 ¹²⁶	-	-	-	-	-	-	-
infectieziekten ¹²⁷	-	(8,0)	(8,1)	-	(8,5)	(8,6)	(7,3)	(9,0)
meldingen buitenruimte	-	-	-	-	-	-	-	-
parkeervergunning	-	-	-	-	-	-	-	-
omgevingsvergunning	-	-	-	-	-	-	-	-
bijstandsuitkering	-	-	6,7 ¹²⁸	-	-	-	-	-

Uit de tabel blijkt dat er te weinig (meerjarige) informatie beschikbaar is om te kunnen vaststellen of de waardering van klanten van de gemeente voor de gemeentelijke dienstverlening in de loop der jaren in het algemeen in betekenisvolle mate is toe- of afgenomen. Gekeken naar de afzonderlijke kanalen en producten, is te zien dat de klanttevredenheid over 14010 (telefoon) een dalende tendens vertoont. Bij de andere dienstverleningskanalen en de producten zijn ofwel te weinig gegevens, of er is geen duidelijke tendens zichtbaar (bezwaarproces). Bij de producten van afdeling infectieziekten zijn de resultaten van klanttevredenheidsmetingen niet vergelijkbaar, aangezien de metingen verschillende groepen betreffen (o.a. ketenpartners, verschillende cliëntengroepen) en verschillende aspecten van dienstverlening zijn gemeten.

Voor het product exploitatievergunning horecaonderneming is alleen in 2009 een klanttevredenheidsonderzoek onder ondernemers uitgevoerd. Volgens een vertegenwoordiger van Koninklijke Horeca Nederland (KHN) is de tevredenheid waarschijnlijk na 2009 toegenomen (zie kader).

¹²⁴ Dit is het rapportcijfer voor gebruiksvriendelijkheid van de website.

¹²⁵ In 2009 is de klanttevredenheid over het aanvragen van een exploitatievergunning horecaonderneming onderzocht. Daaruit bleek dat driekwart van de ondernemers (zeer) tevreden was over de dienstverlening.

¹²⁶ Dit betreft enkel de waardering voor de afhandeling van zogeheten waardebezwaren.

¹²⁷ Dit betreft steeds wisselende aspecten en/of klantgroepen. Daarbij zijn in veel gevallen de aantallen respondenten erg laag en is onduidelijk of de onderzoeken wel representatief zijn. Op basis van deze cijfers kan niets worden gezegd over de ontwikkeling in de tijd. De cijfers zijn daarom tussen haakjes geplaatst.

¹²⁸ Dit betreft de waardering van alle klanten van de voormalige dienst SoZaWe.

ter illustratie: KHN, afdeling Rotterdam over het belang van bejegening en houding

De afdeling Rotterdam en omgeving van Koninklijke Horeca Nederland (KHN) geeft aan dat de houding en bejegening van horecaondernemers door de gemeente is veranderd in de periode 2008-2015. Ondernemers hadden voorheen het gevoel dat er niet met hen werd meegedacht en dat ze voornamelijk werden tegengewerkt. Dit gevoel werd ook veroorzaakt door de wijze waarop controles plaatsvonden. Dit gebeurde met veel controleurs tegelijk waarbij de hele onderneming werd platgelegd. Dit sjoepelde door in de beeldvorming over andere (dienstverlenende) processen binnen de gemeente. De houding van ambtenaren wordt anno 2016 positiever ervaren, hiervan worden de enkele voorbeelden gegeven door de vertegenwoordiger van KHN.

"Kort geleden was het niet druk wat betreft de aanvragen van vergunningen. De medewerker vergunningen wees een ondernemer erop dat het handiger was om niet de voorlopige vergunning aan te vragen, maar om twee dagen extra te wachten. In die tijd zou de definitieve vergunning rond zijn. Dit bespaarde de ondernemer de kosten voor de voorlopige vergunning á 241 euro. In principe staat er een wachttijd van acht weken voor een reguliere vergunning. In verlengen van de acht weken aanvraag tijd gebeurd zelden in Rotterdam."

"Het meedenken met ondernemers wordt ook zichtbaar in adviezen om een onderdeel van de vergunningsaanvraag (bijvoorbeeld de terrasinrichting) aan te passen zodat de aanvraag niet hoeft te worden afgekeurd. Bij de afkeuring van een aanvraag moeten immers wel leges betaald worden. Ook als de aanvraag kansloos is, belt de afdeling naar de ondernemer zodat deze de aanvraag kan intrekken."



5 effecten organisatieontwikkeling

5-1 inleiding

In hoofdstuk 2 heeft de rekenkamer de belangrijkste veranderingen in de organisatie geschetst. Het gaat hierbij onder andere om:

- personele krimp;
- interne dienstverlening en herhuisvesting van de gemeentelijke diensten;
- digitalisering.

In de casestudy's van de gemeentelijke producten en standaarddienstverleningskanalen heeft de rekenkamer in kaart gebracht in hoeverre het plausibel is dat deze veranderingen in de organisatie van invloed zijn geweest op de kwaliteit van de dienstverlening. In de casestudy's is tevens aandacht besteed aan andere mogelijke oorzaken, die volgens betrokken medewerkers de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening kunnen verklaren. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de omvang van het werkaanbod of beleidsmatige wijzingen ten aanzien van de verlening van het product of dienst.

In dit hoofdstuk worden de effecten van verschillende mogelijke oorzaken op de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening behandeld. Hierbij zullen de onderzoeksvragen 2 en 3 worden beantwoord:

- Hoe kan de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening voor de geselecteerde producten en diensten worden verklaard?
- In hoeverre is er een verband tussen de krimp van de ambtelijke organisatie en de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening voor de geselecteerde producten en diensten?

5-2 totaalbeeld

De rekenkamer constateert in geen enkel onderzocht dienstverleningskanaal of product een aannemelijk verband tussen wijzigingen in de personele inzet en de kwaliteit van de dienstverlening. Ook is bij geen enkel onderzocht dienstverleningskanaal of product een samenhang geconstateerd tussen veranderingen in de huisvesting en interne dienstverlening enerzijds en de ontwikkeling van de publieke dienstverlening anderzijds. Bij zeven dienstverleningskanalen en producten is de digitalisering van werkprocessen van (overwegend positieve) invloed geweest op de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening. Bij vier onderzochte producten heeft de ontwikkeling van het werkaanbod een (overwegend negatief) effect gehad op de kwaliteit van de publieke dienstverlening.

In tabel 5-1 wordt een totaalbeeld gegeven van de aannemelijke effecten van verschillende factoren op de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Zoals opgemerkt in paragraaf 1-4-5, kunnen op basis van een plausibiliteitstoets uitspraken worden gedaan over de factoren die hoogstwaarschijnlijk van invloed zijn geweest op de kwaliteit van de dienstverlening.

De aannemelijke effecten van de verschillende factoren op de kwaliteit van de dienstverlening zijn weergegeven met de volgende symbolen:

- + (positief effect);
- 0 (geen zichtbaar effect);
- – (negatief effect);
- ‘?’ (geen gegevens).

tabel 5-1: totaalbeeld effecten organisatieontwikkeling op kwaliteit publieke dienstverlening

kanaal/product	personele krimp	interne dienstverlening en herhuisvesting	werkaanbod	digitalisering	overige verklaringen
website	0	0	0	0	0
stadswinkels	0	0	0	0	?
ondernemersbalie	?	?	?	?	?
telefoon	0	?	0	0	?
brief/e-mail	?	?	?	?	?
bezwaarproces	0	0	-	+	0
expl. vergunning horeca	0	0	0	+	?
combi-aanslag/ bezwaar/ kwijtschelding	0	0	0 ¹²⁹	0 ¹³⁰	0
infectieziektenbestrijding	?	?	?	?	?
meldingen buitenruimte	0	0	0	+	?
parkeervergunning	0	0	0	+	0
omgevingsvergunning	0	0	+	+	?
bijstandsuitkering	0	0	-	0	+

De rekenkamer constateert dat personele krimp waarschijnlijk niet of nauwelijks effect heeft gehad op de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en ondernemers. Bij geen enkel product of dienst is er een zichtbare relatie. De digitalisering van back- en frontofficeprocessen en de veranderingen in het werkaanbod hebben waarschijnlijk wel, in respectievelijk positieve en negatieve zin, bijgedragen aan de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening. Ook acht de rekenkamer het plausibel dat een verhoogde prioriteit van het management voor de dienstverlening bij het aanvragen van bijstandsuitkeringen heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening.

In de navolgende hoofdstukken zullen de verschillende mogelijke factoren voor de kwaliteit van de dienstverlening een voor een worden geanalyseerd. Daarbij zal waar relevant ook aandacht zijn voor mogelijk andere effecten van de organisatieontwikkeling.

¹²⁹ Het aantal combi-aanslagen is stabiel in de periode 2008-2015. Het aantal bezwaarschriften is gestegen in de jaren 2009-2010 en daarna gedaald. Het aantal aanvragen voor kwijtschelding is sterk toegenomen, maar door het steekproefsgewijs controleren is de werklast per aanvraag verminderd.

¹³⁰ Digitalisering van de frontoffice heeft een positief effect, maar digitalisering van de backoffice processen heeft tijdelijk een negatief effect gehad.

5-3 personele krimp

In geen enkel onderzocht product of dienstverleningskanaal is geconstateerd dat een daling (of stijging) van de personele inzet gepaard is gegaan met een daling (of stijging) van de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Sterker, bij vier producten is de kwaliteit van de dienstverlening verbeterd, ondanks een daling van de personele inzet. Bij één product (bezwaarproces) en één dienstverleningskanaal (telefonie) is de kwaliteit van dienstverlening verslechterd, ondanks een stijging van de personele inzet.

5-3-1 totaalbeeld personele inzet

In tabel 5-2 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de personele inzet en de kwaliteit van de dienstverlening. De ontwikkeling is aangegeven met de symbolen + (toename), - (afname) en 0 (gelijkblijvend). Wanneer geen gegevens beschikbaar waren is dit aangegeven met een ('?').

tabel 5-2: ontwikkeling personele inzet en kwaliteit dienstverlening, per kanaal en product

kanaal/product	eigen personeel	inhuur	kwaliteit dienstverlening	toelichting
website	-	?	0	
stadswinkels	-	-	0	
ondernemersbalie	-	0	?	
telefoon	+ ¹³¹	0	-	
brief/e-mail	?	?	?	
bezwaarproces	+	+	-	
expl. vergunning horeca	0	0	+	in 2015 extra inhuur i.v.m. ziekteverzuim
combi-aanslag/ bezwaar/ kwijtschelding	-	-	+	beperkte verslechtering dienstverlening in 2015
infectieziekten	0	0	?	
meldingen buitenruimte	-	?	+	
parkeervergunning	-	0	+	
omgevingsvergunning	-	0	+	
bijstandsuitkering	-	+	0	geen eenduidig verband personele inzet en dienstverlening

Uit tabel 5-2 blijkt dat bij acht producten en dienstverleningskanalen de kwaliteit van de dienstverlening is verbeterd of gelijk gebleven, ondanks een daling van de inzet van intern en extern personeel. Bij het bezwaarproces en de behandeling van telefoontjes (14010) is de kwaliteit van de dienstverlening enigszins verslechterd, ondanks een toename van de personele inzet. Bij de overige producten en dienstverleningskanalen zijn geen gegevens beschikbaar over de personele inzet en/of de kwaliteit van de dienstverlening.

¹³¹ Het betreft hier inzet vanuit Ro!Entree, een verbonden partij (in volledig eigendom) van de gemeente.

5-3-2 inzet intern personeel

De door rekenkamer geselecteerde gemeentelijke producten, zijn niet volledig geautomatiseerd. Voor alle onderzochte producten geldt dat er per product door ambtenaren werkzaamheden moeten worden verricht. Dit geldt eveneens voor de standaarddienstverleningskanalen (m.u.v. de website). Er zou dus een verband kunnen zijn tussen de personele inzet en de kwaliteit van de dienstverlening: bij een kleinere personele inzet voor de realisatie van een bepaalde product of dienst, zou de kwaliteit van de dienstverlening kunnen dalen.

In tabel 5-3 is de personele inzet voor de producten en dienstverleningskanalen weergegeven. Het gaat hierbij uitsluitend om intern personeel (medewerkers met een aanstelling bij de gemeente).

tabel 5-3: personele inzet intern personeel, in fte, per kanaal en product, 2008-2015

kanaal/product	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
website (PDC) ¹³²	-	-	3	4	2	4	4	3
webredactie ¹³³	-	-	ca. 17	-	-	-	-	11
brief/e-mail	-	-	-	-	-	-	-	-
stadswinkels ¹³⁴	≥241	≥241	≥241	≥241	ca. 241	ca. 211	194	196
ondernemersbalie	5	5	5	5	5	2	3	3
bezwaarproces	65	65	65	62	74	73	78	77
expl. vergunning horeca	(16) ¹³⁵	(17)	(17)	10	11	11	11	12
combi-aanslag/ bezwaar/ kwijtschelding	206	207	211	210	199	196	193	202
infectieziektenbestrijding	78	89	102	101	85	87	90	88
meldingen buitenruimte	24 ¹³⁶	24	24	24	24	24	24	20
parkeervergunning	-	-	-	-	substantiële daling personele inzet bij stadswinkels voor parkeerproducten			
omgevingsvergunning	(120) ¹³⁷	-	-	138	122	109	80	80
bijstandsuitkering	594	564	596	522	487	449	453	459

Bij de meeste onderzochte producten en dienstverleningskanalen is sprake van een daling van het aantal eigen medewerkers dat wordt ingezet. Alleen bij het bezwaarproces is de personele inzet gestegen. Bij het aanvraagproces voor

¹³² Het gaat hier om de personele inzet voor het beheer van de product- en dienstencatalogus op de website.

¹³³ De afdeling Communicatie geeft aan dat de genoemde cijfers voor haar inzet indicatief zijn.

¹³⁴ Dit betreft de personele bezetting van de afdeling Uitvoering Publiekszaken. Onder deze afdeling vallen de stadswinkels, de backoffice voor burgerzaken en parkeerproducten en ook centrale verwerkingseenheden voor post- en e-mail. De afdeling heeft geen zicht op de fluctuaties in de formatie van de stadswinkels toen deze nog geheel vielen onder de verantwoordelijkheid van de deelgemeenten (de periode tot 2014), maar noemt het waarschijnlijk dat er destijds bij de deelgemeenten geen personele krimp was geweest (interview ambtenaren, 3 mei 2016).

¹³⁵ De bezetting in 2008-2010 betreft het toenmalige team Horeca en Evenementen.

¹³⁶ Het betreft hier een vanuit het cluster Stadsbeheer opgegeven schatting van de personele inzet voor afhandeling meldingen buitenruimte.

¹³⁷ Het exacte aantal fte is niet bekend, maar de afdeling geeft hierover aan dat de toegestane formatie 98 fte was. Volgens een berekening was er behoefte aan 120 fte (waarbij ook sprake zou zijn geweest van inhuur; e-mail ambtenaar, 9 juni 2016).

horecavergunningen is de personele inzet min of meer stabiel en bij de producten van infectieziektenbestrijding fluctueert de inzet sterk. De inzet van personeel bij infectieziektenbestrijding wordt echter bepaald aan de hand van landelijke normen (zie kader).

personele inzet infectieziektenbestrijding

De benodigde inzet van personeel voor infectieziektenbestrijding wordt bepaald aan de hand van landelijke normen. Deze (niet-bindende) normen geven een indicatie voor hoeveel artsen er aanwezig dienen te zijn bij een x-aantal patiënten. Ten tijde van de bezuinigingsronde in de collegeperiode 2010-2014 is volgens een medewerker van de afdeling Infectieziektenbestrijding (IZB) ook overwogen te bezuinigen op de GGD. De wettelijke taak van de afdeling in combinatie met de normen voorkwam echter gedwongen personele krimp.

Dat neemt niet weg dat de formatie van de afdeling IZB aan verandering onderhevig is, zoals tabel 5-2 laat zien. De totale formatie varieert van 78 fte tot 102 fte. Deze variatie wordt onder meer veroorzaakt door een personele krimp binnen het team TBC vanaf 2012 (niet in de tabel zichtbaar). Deze krimp had geen enkele relatie met de reorganisatie van het concern, maar vloeyde voort uit minder door de rijksoverheid toegekende middelen doordat het aantal TBC infecties structureel afneemt. Aan de andere kant was er een groei van het aantal medewerkers bij het team Infectieziekten en het team SOA en Seksualiteit (evenmin in de tabel), een gevolg van extra middelen van de rijksoverheid.

De personele inzet voor de verwerking van brieven en e-mails is niet bekend. Sinds 2013 is er bij de afdeling Uitvoering van vakeenheid Publiekszaken een centrale verwerkingseenheid (cve) voor post en e-mail. E-mails die worden gestuurd aan info@rotterdam.nl worden eerst bekeken door de afdeling Regie en Ontwikkeling van vakeenheid Publiekszaken. Eenvoudige vragen worden direct beantwoord en de overige vragen worden doorgezet naar de cve of andere afdelingen. De gemeente kent naast info@rotterdam.nl bovendien nog talloze andere e-mailadressen. Het is bij de verschillende afdelingen niet bekend welke personele inzet gemoeid is met het beantwoorden van e-mails en brieven.

Doordat een groot deel van de Rotterdamse ambtenaren wel eens telefonisch contact heeft met inwoners, is ook niet aan te geven hoeveel werktijd (of fte) er in het algemeen binnen de gemeente Rotterdam besteed wordt aan telefonische dienstverlening.

De personele inzet voor het beantwoorden van telefoontjes naar het centrale telefoonnummer 14010 is wel bij benadering vast te stellen. De beantwoording van telefoontjes naar 14010 wordt (sinds 2009) verzorgd wordt door Ro!Entree en is daarmee de eerstelijns telefonische afhandeling voor de Rotterdamse burgers, bedrijven en bezoekers. Hoewel het aantal fte van Ro!Entree niet beschikbaar is,¹³⁸ geven de personeelskosten ook een indicatie van de inzet (zie tabel 5-4).

¹³⁸ In 2008 is Ro!Entree BV opgezet als een gemeentelijke BV (volledige eigendom) onder regie van het cluster W&I. De huidige omschrijving van de activiteiten is "het bieden van mogelijkheden tot het verrichten van betaalde arbeid voor personeel met een grote afstand tot de arbeidsmarkt." Als opdrachtgever stuurt het cluster Dienstverlening (DV) Ro!Entree aan op de uitvoering van de telefonische dienstverlening (14010). De medewerkers van Ro!Entree zijn in dienst van de BV en hebben geen ambtelijke status (gemeente Rotterdam, besprekstuk Concerndirectie, Agendapunt 6 Ro!Entree, 5 november 2014, p. 4).

tabel 5-4: personele kosten Ro!Entree, 2010-2015

jaar	personeelskosten (€)
2008	-
2009	-
2010	4 mln.
2011	4 mln.
2012	4,2 mln.
2013	5,5 mln.
2014	6,5 mln.
2015	4,9 mln.

bron: jaarrekeningen Ro!Entree 2010-2015

Uit tabel 5-4 blijkt dat in 2015 de personele inzet bij Ro!Entree is gedaald ten opzichte van het jaar daarvoor, maar dat in de periode 2011-2015 de personele inzet is gestegen. In dezelfde periode is de kwaliteit van de dienstverlening echter licht verminderd.

5-3-3 inzet externe inhuur

Om een meer compleet beeld te krijgen van de personele inzet is de verschillende betrokken afdelingen ook gevraagd hoeveel extern personeel in de periode 2008-2015 is ingezet. Dit konden zij doen in termen van personele inzet (fte) of de kosten van externe inhuur. Slechts enkele afdelingen konden exacte meerjarige gegevens leveren over het aantal inhuurkrachten of de kosten van ingehuurd extern personeel. Daarnaast konden enkele onderdelen een schatting geven van de omvang van de externe inhuur.

Zo is bij de behandeling van bezwaarschriften volgens medewerkers van de Juridische Dienst meer gebruikgemaakt van de inzet van flexibele medewerkers en stagiairs.¹³⁹ Hierdoor kon de stijging van het aantal bezwaarschriften worden opgevangen. Ook bij de behandeling van aanvragen van horecavergunningen zijn in 2015, in verband met hoger ziekteverzuim (zie tabel 5-9), twee extra inhuurkrachten ingezet.

De afname van het aantal fte vast personeel bij de stadswinkels na 2013 is niet gecompenseerd door extra inhuur. Voor de stadswinkels wordt elk jaar van circa april tot en met juli extra personeel ingehuurd, vanwege de piek in aanvragen van reisdocumenten. Dat ging tot 2014 steeds om circa 36 fte. In 2014 is niet ingehuurd. In 2015 is 11 fte ingehuurd.

De kosten van externe inhuur bij de vakeenheid Belastingen zijn in de onderzoeksperiode gedaald van circa € 2 mln. in 2008 tot circa € 1 mln. in 2015. Volgens medewerkers werd er voor 2013 meer extern ingehuurd, omdat er toen nog geen flexpool was.¹⁴⁰ Uit specificaties van de externe inhuur, aangeleverd door de

¹³⁹ Interview ambtenaren, 21 januari 2016.

¹⁴⁰ Interview ambtenaren, 14 april 2016.

vakeenheid Belastingen, blijkt echter dat de daling ook deels wordt veroorzaakt doordat minder ICT-personeel wordt ingehuurd.

Bij de afdeling Infectieziektenbestrijding is sprake van een flexibele schil van ongeveer 12 fte per jaar vanwege een groot aanbod van werk in het hoogseizoen bij reizigerszorg en voor de opvang van verzuim als gevolg van ziekte.

De schommelingen in de vaste formatie bij het proces aanvraag bijstandsuitkering zijn niet consequent opgevangen door inhuur: de inhuurcijfers zijn laag in 2011 tot en met 2013 (jaren waarin de vaste formatie afnam) en hoog in 2014 en 2015 (jaren waarin de vaste formatie ongeveer gelijk bleef).

5-4 interne dienstverlening en huisvesting

Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de interne dienstverlening en de huisvesting van gemeentelijke diensten van invloed zijn geweest op de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en ondernemers.

Zoals geschetst in hoofdstuk 2 zijn er ingrijpende wijzigingen doorgevoerd in de huisvesting van de gemeentelijke organisatie. Ook de interne dienstverlening met betrekking tot de PIOFACH-taken¹⁴¹ is gewijzigd. Deze taken zijn ondergebracht in shared services centra, die onderdeel werden van de Rotterdamse Serviceorganisatie (RSO).¹⁴²

De rekenkamer heeft geprobeerd in kaart te brengen in hoeverre de kwaliteit van de interne dienstverlening bij twee belangrijke PIOFACH-taken, namelijk personeelszaken en ICT, werd gemonitord in het kader van dienstverleningsovereenkomsten tussen de toenmalige RSO en de voormalige diensten en latere clusters. Er bleken vóór 2015 geen klanttevredenheidsonderzoeken of andere rapportages over de kwaliteit van de interne dienstverlening te zijn uitgevoerd,¹⁴³ ondanks dat in dienstverleningsovereenkomsten wel prestatieafspraken over interne dienstverlening werden gemaakt.¹⁴⁴ De rekenkamer heeft hierdoor geen zicht op de ontwikkeling van de kwaliteit van de interne dienstverlening.

Wel beschikt de rekenkamer over de resultaten van metingen van de tevredenheid van medewerkers met de werkplek en werkomstandigheden. Deze metingen zijn uitgevoerd in 2009, 2011 en 2013-2015.¹⁴⁵ De rekenkamer beschouwt de tevredenheid

¹⁴¹ Dit staat voor: Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie, Huisvesting.

¹⁴² Per 1 januari 2016 is alle bedrijfsvoering en ondersteuning van het bestuur in één nieuw cluster Bestuurs- en Concernondersteuning samengebracht.

¹⁴³ E-mail ambtenaar, 7 juni 2016. Naar aanleiding van een herhaalde uitvraag van de rekenkamer bij cluster Bestuurs- en Concernondersteuning, Innovatie, Informatie, Facilitair en Onderzoek zijn alleen recente rapportages over de klanttevredenheid en prestatie-indicatoren over de interne kwaliteit van dienstverlening op het gebied van ICT ontvangen.

¹⁴⁴ Zo bevatte de dvo's van de rekenkamer met de RSO prestatieafspraken over de snelheid van de beantwoording van vragen.

¹⁴⁵ In het kader van medewerkerstevredenheidsonderzoek worden stellingen voorgelegd. De reactie op deze stellingen (van volledig tevreden of mee eens tot zeer ontevreden of volledig mee oneens) kan worden uitgedrukt in een score van 0 tot en met 10. De inhoud van deze stellingen is in 2013 enigszins gewijzigd. Tabel 5-5 geeft voor 2009 en 2011 het gemiddelde van de scores weer voor de tevredenheid over de werkplek/fysieke omstandigheden en de reactie op de stelling 'ik ontvang voldoende informatie om mijn werk goed te doen'. Vanaf 2013 betreft het de gemiddelde score op het onderdeel 'werkomstandigheden'.

van medewerkers met de werkplek en werkomstandigheden als een indicator van de kwaliteit van de interne dienstverlening op de gebieden informatievoorziening, automatisering en communicatie.

Door de herhuisvesting van gemeentelijke diensten en introductie van het nieuwe werken kunnen de werkplek en werkomstandigheden zijn gewijzigd. De MTO-score is daarom ook een indicator van de kwaliteit van de huisvesting van personeel. In tabel 5-5 zijn de MTO-scores met betrekking tot werkplek en werkomstandigheden weergegeven.

tabel 5-5: MTO-score werkplek en werkomstandigheden, afdelingen verantwoordelijk voor product of kanaal, 2008-2015

product / kanaal	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
stadswinkels	-	-	-	-	-	5,4	5,3	5,1
ondernemersbalie	-	-	-	-	-	-	-	-
Juridische Dienst	-	5,8	-	6,2	-	6,0	5,9	5,5
team Horecavergunningen	-	-	-	5,2	-	-	-	4,9
vakeenheid Belastingen	-	5,8	-	5,5	-	5,8	5,6	6,2
Infectieziektenbestrijding	-	6,2	-	6,2	-	5,9	5,6	5,6
Bouw- en Woningtoezicht	-	4,5	-	-	-	5,5	4,9	5,1
Werk en Inkomen	-	5,3	-	-	-	5,1	5,3	5,5
gehele concern	-	5,8	-	6,1	-	5,7	5,7	5,8

bron: Personeelszaken

De MTO-score van het concern met betrekking tot de werkplek en werkomstandigheden is in de gehele periode laag, maar stabiel. In 2011 is de tevredenheid van medewerkers met de werkplek en werkomstandigheden hoger dan in de overige jaren. De scores geven geen aanleiding om een concernbrede verslechtering of verbetering van de interne dienstverlening en huisvesting te veronderstellen. Ook wanneer gekeken wordt naar de scores per afdeling is er – voor zover er gegevens zijn – geen duidelijke opwaartse of neerwaartse tendens in de gegevens, met de afdeling Infectieziektebestrijding als kleine uitzondering. Er is daarmee ook geen zichtbaar effect van eventuele personele krimp en overige organisatieontwikkelingen op de tevredenheid van medewerkers met hun werkplek en werkomstandigheden.

In de casestudy's van gemeentelijke producten en dienstverleningskanalen heeft de rekenkamer de medewerkers gevraagd in hoeverre de interne dienstverlening en de huisvesting in meer kwalitatieve zin is verbeterd of verslechterd. Er zijn in drie casestudy's voorbeelden gegeven, die wijzen op een verslechterde interne dienstverlening of huisvesting (zie onderstaand kader).

ICT-ondersteuning op afstand

Vanuit de afdeling Uitvoering Publiekszaken (stadswinkels) is aangegeven dat in de afgelopen jaren de interne dienstverlening op ICT-gebied verslechterd is. Er zouden regelmatig systemen uitvallen, zoals bijvoorbeeld het netwerk, applicaties of de computers in de stadswinkels. De stabiliteit van

systemen is volgens betrokkenen al jaren een probleem, maar vroeger waren helpdeskmedewerkers fysiek dichterbij waardoor problemen sneller opgelost werden. Vanuit de afdeling wordt aangegeven dat het direct gevolgen heeft voor de dienstverlening als een systeem een half uur uitvalt: de rijen aan de balies groeien dan snel.

Ook volgens een medewerker van de afdeling Infectieziektenbestrijding heeft de vorming van de Rotterdamse Serviceorganisatie er (in het begin) toe heeft geleid dat het vinden van de juiste personen op het gebied van ICT-ondersteuning als lastig werd ervaren, maar ondertussen heeft eenieder zijn of haar weg gevonden.¹⁴⁶

ondersteunende taken in de lijn belegd

Door medewerkers van de vakeenheid Belastingen wordt opgemerkt dat bij de vorming van de Rotterdamse Serviceorganisatie veel ondersteunende taken in de lijn zijn belegd. Het zijn extra taken van bestaand personeel geworden in plaats van specifieke functies. Voorbeelden hiervan zijn de extra taken die managers moeten uitvoeren op HR-gebied, de bestelfunctie en inkoop die rollen van medewerkers zijn geworden en interne controletaken die voorheen werden uitgevoerd door Audit Services Rotterdam en (na enige tijd niet te zijn uitgevoerd) onderdeel zijn geworden van het primair proces. Volgens medewerkers kon mede door deze extra taken, de efficiencywinst als gevolg van digitalisering niet worden vertaald in een sterke daling van de formatie.

In de drie casestudy's waarin deze voorbeelden zijn genoemd, wordt door de betrokken medewerkers echter expliciet aangegeven dat volgens hen de externe dienstverlening hier niet onder heeft geleden.

Al met al heeft de rekenkamer geen aanwijzingen dat veranderingen in de interne dienstverlening en de huisvesting van het personeel van invloed zijn geweest op de kwaliteit van de dienstverlening.

5-5 werkaanbod

Bij drie producten (bijstandsuitkering, regulier bezwaarschrift en bezwaarschrift tegen een gemeentelijke belasting) is het aannemelijk dat de kwaliteit van de dienstverlening op enig moment is verslechterd, doordat de personele inzet niet, of niet in gelijke mate, meebewoog met het werkaanbod.

Bij het aanvragen van omgevingsvergunningen is het werkaanbod afgenomen, wat waarschijnlijk een positief effect heeft gehad op de kwaliteit van de dienstverlening. Bij aanvragen voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen is het aantal aanvragen weliswaar toegenomen, maar het is aannemelijk dat het werkaanbod lager is doordat van 2011-2015 slechts steekproefsgewijs aanvragen werden gecontroleerd. Hierdoor is waarschijnlijk de gemiddelde doorlooptijd van aanvragen bekort.

Bij de andere producten en dienstverleningskanalen zijn er geen aanwijzingen dat het werkaanbod effect heeft gehad op de kwaliteit van de dienstverlening, of waren hierover geen gegevens beschikbaar.

¹⁴⁶ Interview ambtenaar, 15 februari 2016.

Bij verschillende casestudy's is door medewerkers van de gemeente een verband gelegd tussen het werkaanbod en de kwaliteit van de dienstverlening. Zoals eerder is opgemerkt geldt voor de onderzochte producten en dienstverleningskanalen (m.u.v. de website) dat per product door ambtenaren concrete werkzaamheden moeten worden verricht. Er zou dus een verband kunnen zijn tussen het werkaanbod en de kwaliteit van de dienstverlening: bij een groter werkaanbod (en op zijn minst gelijk blijvende bezetting) zou de kwaliteit van de dienstverlening dalen. In tabel 5-6 is de omvang van het werkaanbod weergegeven voor de verschillende (sub)producten die zijn onderzocht in de casestudy's.

tabel 5-6: werkaanbod dienstverleningskanalen en producten, 2008-2015 (*betreft afgehandelde aanvragen)

product / kanaal	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
telefoontjes 14010 (x 1.000)	805	869	764	826	882	1.188	1.454	1.556
bezoekers stadswinkels (x 1.000)	600	600	833	740	585	434	456	<456 ¹⁴⁷
ondernemersbalie	-	2.064	1.439	969	923	878	987	845
bezwaarschriften	9.570	9.777	10.388	12.143	13.036	11.141	13.074	14.097
expl. vergunning horeca*	537	1.061	448	509	699	744	769	558
wijziging beheerdersbijlage*	87	262	319	335	334	457	504	621
combi-aanslag (x 1.000)	--	64	790	890	548	695	500	607
aanvragen kwijtschelding	19.284	13.900	28.172	47.657	46.778	54.842	54.341	50.586
bezwaren waarde	10.183	10.580	11.069	12.831	11.424	8.302	6.823	4.792
bezwaren belastingplicht	6.199	16.331	11.598	11.665	10.210	9.910	8.345	8.807
bezwaren rioolheffing	438	364	2.110	1.756	1.469	1.549	118	63
infectieziekten: TBC-klantcontacten	20.294	16.399	15.548	14.299	14.119	10.464	15.648	--
infectieziekten: SOA/HIV-consulten	--	7.866	8.574	10.762	12.113	12.627	12.474	--
meldingen buitenruimte (x 1.000)	118	111	89	79	72	91	94	105
reguliere parkeervergunning	--	--	--	29.485	27.209	23.661	23.329	29.420
bezoekers parkeervergunning	--	--	--	--	18.981	17.203	17.615	23.428
omgevingsvergunning	2.547	2.393	1.993	2.193	1.964	1.604	1.436	1.562
aanvragen bijstandsuitkering	11.361	15.680	11.785	11.087	12.767	16.587	21.072	19.058

Er zijn tussen de producten verschillen in de toe- of afname van het werkaanbod. Zo is het aantal aanvragen voor bijstandsuitkeringen (+68%) en aanvragen voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen (+162%) in de periode 2008-2015 toegenomen, vermoedelijk als gevolg van de economische crisis. Het aantal reguliere bezwaarschriften is toegenomen (+47%), terwijl het aantal bezwaarschriften tegen de combi-aanslag, na een tijdelijke stijging, in 2015 lager ligt dan in 2008. Het aantal aangevraagde omgevingsvergunningen daalt (-39%), vermoedelijk ook als gevolg van de economische crisis.

In tabel 5-7 wordt een overzicht gegeven van de tendens van het werkaanbod per product, de personele inzet en de kwaliteit van de dienstverlening. Tevens heeft de rekenkamer bepaald welke tendens zichtbaar is met betrekking tot de productiviteit

¹⁴⁷ Het exacte aantal is nog niet bekend, maar is waarschijnlijk verder gedaald. Zo wordt in het onderzoek 'Rotterdamers over de gemeentelijke dienstverlening 2015' gesteld dat in 2015 voor het vierde achtereenvolgende jaar het percentage Rotterdamers dat een stadswinkel bezocht is gedaald (tot 48%).

van medewerkers. De ontwikkeling is aangegeven met de symbolen + (toename), - (afname) en 0 (gelijkblijvend). Wanneer geen gegevens beschikbaar waren, is dit aangegeven met een (?).

tabel 5-7: ontwikkeling werkaanbod en kwaliteit van de dienstverlening

product / kanaal	werkaanbod	personele inzet	productiviteit	kwaliteit dienstverlening	opmerkingen
website	?	-	?	0	
stadswinkels	?	-	?	0	geen volledig beeld werkaanbod ¹⁴⁸
ondernemersbalie	-	-	-	?	productiviteit neemt af door dalend aanbod
telefoon	+	+	+	-	
brief/e-mail	?	?	?	?	
bezwaarproces	+	+	+	-	inzet personeel houdt geen gelijke tred met werkaanbod
exploitatievergunning	+	0	+	+	
horecaonderneming					
bezwaren belastingen	-	-	+	+	piek in 2009-2010, daling werkaanbod in 2008-2015
kwijtschelding	-	0	+	+	het aantal aanvragen stijgt, maar door steekproefsgewijs controleren daalt het werkaanbod
TBC-klantcontacten	-	-	0	?	
SOA/HIV-consulten	+	+	0	?	
meldingen	-	-	0	+	
buitenruimte					
parkeervergunning	+	-	+	+	
omgevingsvergunning	-	-	+	+	
bijstandsuitkering	+	-	+	0	verminderde kwaliteit dienstverlening in 2009, 2013 en 2014

De rekenkamer constateert dat de ontwikkeling van de personele inzet bij de verschillende producten en dienstverleningskanalen geen gelijke tred heeft gehouden met het werkaanbod. Zo is de sterke toename van het werkaanbod bij aanvragen voor kwijtschelding en aanvragen voor een bijstandsuitkering niet gepaard gegaan met een toename van de personele inzet. De personele inzet voor de behandeling van bezwaarschriften is weliswaar toegenomen (+19%), maar deze toename is minder groot dan de toename van het aantal ingediende bezwaarschriften (+47%). Ook een

¹⁴⁸ De rekenkamer beschikt slechts over het aantal bezoekers van de stadswinkels. De stadswinkels vallen onder de afdeling Uitvoering Publiekszaken, die ook werkzaamheden verricht met betrekking tot burgerzaken, post- en e-mail en parkeerproducten.

afname van het werkaanbod, zoals bij bezwaarschriften tegen beschikkingen over belastingen en aanvragen voor omgevingsvergunningen, leidt niet een-op-een tot een daling van de personele inzet.

Bij één product (reguliere bezwaarschriften) is de kwaliteit van de dienstverlening gedaald doordat het werkaanbod is gestegen. Bij twee producten constateert de rekenkamer dat een stijging van het werkaanbod tussentijds heeft geleid tot een verminderde kwaliteit van dienstverlening. Bij het aanvragen van een bijstandsuitkering is het plausibel dat een toename van het werkaanbod heeft geleid tot stijgende doorlooptijden en extra klachten in de jaren 2009, 2013 en 2014. Bij de behandeling van bezwaarschriften tegen besluiten inzake belastingen was sprake van een tijdelijke piek in het werkaanbod in 2009-2010, die niet werd opgevangen door extra personele inzet. Hierdoor nam de doorlooptijd van bezwaarschriften in deze periode toe.¹⁴⁹

Mede door het dalende werkaanbod (-39%) van aanvragen voor omgevingsvergunningen is de kwaliteit van dienstverlening verbeterd. Weliswaar is de personele inzet ook gedaald, maar niet in volledig gelijke mate (-30%).

Bij de overige producten zijn er geen aanwijzingen dat het werkaanbod (in termen van aanvragen) effect heeft gehad op de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en ondernemers. Zo is de gemiddelde doorlooptijd van verzoeken voor kwijtschelding van gemeentelijke belastingen gedaald, terwijl het werkaanbod is verdubbeld en het aantal ingezette medewerkers constant is gebleven. Hierbij merkt de rekenkamer wel op dat dit waarschijnlijk mogelijk was doordat van 2011-2015 alleen steekproefsgewijs 10% van het aantal aanvragen werd gecontroleerd, waar voorheen alle aanvragen werden gecontroleerd. Bovendien is door de introductie van het digitale aanvraagformulier de snelheid waarmee medewerkers een aanvraag kunnen behandelen toegenomen.

Ook bij het aanvragen van een exploitatievergunning horecaonderneming ziet de rekenkamer geen verband tussen het aantal aanvragen en de kwaliteit van de dienstverlening. Wel is er een sterk negatieve relatie¹⁵⁰ tussen het aantal verzoeken voor wijzigingen van beheerders en de doorlooptijd van deze wijzigingen, zoals geregistreerd in het administratieve systeem.¹⁵¹ Een mogelijke verklaring is dat medewerkers aanvragen sneller verwerken als het werkaanbod hoog is, maar dit verband wordt niet herkend door medewerkers. De rekenkamer constateert dat een hoger werkaanbod in ieder geval geen aantoonbaar negatief effect heeft op de doorlooptijd van aanvragen.

De gemiddelde doorlooptijd van een aanvraag voor een parkeervergunning is tussen 2011 en 2015 gereduceerd bij een dalende personele capaciteit en een constant werkaanbod. Dit kan verklaard worden door de digitalisering van het aanvraagproces en het afschaffen van de plastic vergunningspas.

¹⁴⁹ Er is een duidelijke relatie tussen het aantal plichtbezwaren en de doorlooptijd. De correlatiecoëfficiënt is 0,9 en significant (p-waarde is 0,008).

¹⁵⁰ De correlatiecoëfficiënt is 0,9 en significant (p-waarde is 0,002).

¹⁵¹ De geregistreerde doorlooptijd is structureel te hoog. Bij een willekeurige selectie van twintig dossiers in 2012 en twintig dossiers in 2015 blijkt dat de werkelijke doorlooptijd voor deze dossiers respectievelijk 17% en 31% lager ligt dan het systeem rapporteert. Bron: e-mail ambtenaar, 15 juni 2016.

Bij de behandeling van meldingen over de buitenruimte is er geen verband tussen het werkaanbod en de kwaliteit van de dienstverlening. Dit komt waarschijnlijk door de prioriteit die de gemeente geeft aan de verbetering van de realisatie van de servicenorm ten aanzien van de afhandeling van meldingen over de buitenruimte (zie paragraaf 5-8-2).

Bij telefoontjes naar het centrale nummer 14010 heeft het budget voor personele inzet tot en met 2014 gelijke tred gehouden met het werkaanbod. In 2015 is het budget flink gekort, terwijl het aantal gesprekken ook dat jaar weer toenam.¹⁵² Het is opvallend dat deze korting niet een-op-een heeft doorgewerkt in slechtere dienstverlening in dat jaar.

5-6 ziekteverzuim en medewerkerstevredenheid

In de onderzoeksperiode is het ziekteverzuim van de medewerkers licht toegenomen en de tevredenheid van medewerkers waarschijnlijk afgenomen. Dit heeft geen zichtbaar effect gehad op de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en ondernemers. Een negatief effect van de personele krimp op de medewerkerstevredenheid is niet uit te sluiten.

Naast de personele inzet, externe inhuur, huisvesting en het werkaanbod acht de rekenkamer de tevredenheid en vitaliteit van het personeel ook van belang voor de duurzame inzetbaarheid van het personeel. Dat zou ook effect kunnen hebben op de kwaliteit van de dienstverlening: ontevreden en niet-vitale medewerkers leveren mogelijk slechter werk af en zijn wellicht minder dienstbaar aan de burger.

De rekenkamer beschouwt ziekteverzuim en medewerkerstevredenheidsscores (MTO) als indicatoren van vitaliteit en tevredenheid. In tabel 5-8 is het jaarlijkse gemiddelde ziekteverzuim weergegeven van de afdelingen die betrokken zijn bij de onderzochte producten en dienstverleningskanalen. Ook is het ziekteverzuim voor het gehele concern weergegeven. In de periode 2008-2015 zijn verschillende afdelingen gereorganiseerd, waardoor de scores in verschillende jaren van een aantal afdelingen niet beschikbaar of niet volledig vergelijkbaar zijn.

tabel 5-8: gemiddeld ziekteverzuim betrokken afdelingen (percentage), 2008-2015

product / kanaal	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
stadswinkels	-	-	-	-	-	10,1	9,0	7,7
Ondernemersbalie	-	-	-	-	-	-	-	-
team Reguliere Bezwaarschriften	-	-	-	4,4	2,9	3,5	4,6	5,6
team Bezwaarschriften Bijstand	-	-	-	1,0	3,8	3,7	2,5	3,2
team Horecavergunningen	-	-	-	2,9	2,6	3,0	3,0	13,4 ¹⁵³
vakeenheid Belastingen	6,7	6,1	6,4	7,5	6,2	6,5	5,3	5,6
afdeling Infectieziektenbestrijding	-	-	-	5,1	5,6	4,5	4,9	4,1
afdeling Bouw- en Woningtoezicht	-	-	-	-	-	-	-	-
Werk en Inkomen ¹⁵⁴	-	-	-	(4,6)	(6,4)	8,0	8,3	8,2

¹⁵² De gemeente heeft geen verklaring voor deze daling in personeelskosten, aangezien Ro!Entree een aparte BV is (e-mail ambtenaar, 1 juni 2016).

¹⁵³ Het ziekteverzuim in 2015 is hoog doordat sprake was van een aantal langdurig zieken.

¹⁵⁴ Voor 2011 en 2012 is het gemiddelde ziekteverzuim van de toenmalige dienst SoZaWe weergegeven.

concern	-	6,2	6,3	6,5	6,3	6,6	6,5	6,8
---------	---	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

bron: Personeelszaken en jaarverslagen gemeente Rotterdam

Uit tabel 5-8 blijkt dat er tussen de dienstonderdelen grote verschillen zijn in de hoogte en tendens van het ziekteverzuim. Bij de vakeenheid Belastingen is na 2011 een dalende tendens in het ziekteverzuim zichtbaar. Bij de teams van de Juridische Dienst die bezwaarschriften behandelen, is in deze periode juist een stijgende tendens zichtbaar. Voor het gehele concern is in de periode 2009-2015 het ziekteverzuim licht gestegen. In de eerste helft van 2016 stabiliseert het ziekteverzuim: het ziekteverzuim in de periode 1 juli 2015 tot en met 30 juni 2016 is gelijk (6,7%) aan het ziekteverzuim in de periode 1 juli 2014 tot en met 30 juni 2015. ¹⁵⁵

In tabel 5-9 zijn voor dezelfde afdelingen en het gehele concern de resultaten van de periodieke meting van de medewerkerstevredenheid op het onderdeel 'algemene tevredenheid' weergegeven.

tabel 5-9: MTO-score 'algemene tevredenheid' betrokken afdelingen en concern, 2008-2015

product / kanaal	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
stadswinkels	-	-	-	-	-	6,6	6,8	6,6
Ondernemersbalie	-	-	-	-	-	-	-	-
Juridische Dienst	-	6,9	-	7,3	-	7,0	7,0	6,9
team HorecaverGUNningen	-	-	-	(7,1) ¹⁵⁶	-	-	-	6,4
vakeenheid Belastingen	-	7,2	-	7,3 ¹⁵⁷	-	6,4	6,3	6,8
afdeling Infectieziektenbestrijding	-	8,2	-	8,0	-	6,6	6,7	6,8
afdeling Bouw- en Woningtoezicht	-	6,3	-	-	-	6,5	6,3	6,5
Werk en Inkomen ¹⁵⁸	-	7,1	-	-	-	6,3	6,6	6,7
concern	-	7,2	-	7,4	-	6,5	6,6	6,8

bron: Personeelszaken

De medewerkerstevredenheid is niet voor alle betrokken onderdelen in de hele periode gemeten. Zo zijn in 2008 en 2010 geen metingen uitgevoerd. Voor de MTO-scores geldt, net als voor het ziekteverzuim, dat verschillende afdelingen in de periode 2008-2015 zijn gereorganiseerd, waardoor de scores in verschillende jaren niet beschikbaar of niet volledig vergelijkbaar zijn. ¹⁵⁹

¹⁵⁵ E-mail ambtenaar, 12 juli 2016.

¹⁵⁶ Deze score betreft het team Vergunningen Horeca en Evenementen.

¹⁵⁷ Het betreft het gemiddelde van de scores van de teams Invordering, Fiscaal Technische Zaken en Aanslagregeling. De score van de directie kon niet worden achterhaald.

¹⁵⁸ Het cijfer over 2009 betreft de score van de voormalige dienst SoZaWe. De cijfers over 2013-2015 betreffen het cluster Werk en Inkomen.

¹⁵⁹ In 2013 is verder een andere manier van meten geïntroduceerd. In 2009 en 2011 is de 'score' van de algemene tevredenheid een gemiddelde van de waardering van de tevredenheid van medewerkers met de gemeentelijke organisatie en met hun baan. Vanaf 2013 is de totale tevredenheidsscore een index van de tevredenheid op alle onderdelen van de vragenlijst.

Rekening houdend met deze kanttekeningen kan op basis van tabel 5-10 worden geconstateerd dat in 2013-2015 de tevredenheid van medewerkers concernbreed waarschijnlijk lager ligt dan in 2009 en 2011. Dat beeld komt niet bij elke afdeling terug, maar wel bij de vakeenheid Belastingen, de afdeling Infectieziektebestrijding en Werk en Inkomen.

Slechts in één casestudy (exploitatievergunning horecaonderneming) is door medewerkers bevestigd dat ziekteverzuim of verminderde tevredenheid van medewerkers mogelijk effect heeft gehad op de kwaliteit van de dienstverlening. De rekenkamer kan dit niet verifiëren, door ontbrekende ziekteverzuim- en MTO-cijfers in de jaren (2008 en 2009) dat dit aan de orde zou zijn.

Ten slotte kan nog de vraag worden gesteld of het hogere ziekteverzuim en de lagere MTO-scores een gevolg zijn van de personele krimp. Deze relatie is niet over de hele linie te zien. De dienstonderdelen met een hoger ziekteverzuim of een lagere medewerkerstevredenheid, zijn niet per se de onderdelen waar personele krimp is geweest. In het geval van de vakeenheid Belastingen en Werk en Inkomen is weliswaar in sommige jaren sprake van een kleinere inzet (zie tabel 5-3 en 5-7) en een lagere tevredenheid onder de medewerkers, bij de afdeling Infectieziektenbestrijding is de medewerkerstevredenheid gedaald bij een grosso modo gelijk blijvende inzet van personele capaciteit. Daar staat tegenover dat de concernbrede daling van medewerkerstevredenheid plaatsvindt ná de start van de plannen tot grootschalige formatiereductie.

5-7 digitalisering

Bij alle producten is sprake van digitalisering van de front- en backofficeprocessen. Hierdoor kunnen burgers en ondernemers met minder inspanning (namelijk zonder persoonlijk gesprek of het opsturen van een fysiek document) een melding doen of een product aanvragen. De rekenkamer acht het verder plausibel dat doorlooptijden bij vier producten zijn bekort door deze digitalisering. De implementatie van een nieuw ICT-systeem of koppelingen met andere systemen leidde bij drie producten waarschijnlijk tot een tijdelijk verminderde kwaliteit van de dienstverlening.

5-7-1 digitalisering frontoffice

In hoofdstuk 3 is toegelicht dat de gemeente substantiële middelen in digitalisering en automatisering heeft geïnvesteerd. Verschillende werkprocessen en gemeentelijke producten en 'events' zijn herontworpen, gebruik makend van ICT. In eerste instantie werden vooral de front-officeprocessen¹⁶⁰ herontworpen. De nieuwe website (www.rotterdam.nl) met digitale producten- en dienstencatalogus en het digitale loket mijnloket.nl (waar producten en diensten van de gemeente Rotterdam elektronisch kunnen worden aangevraagd) vervulden hierbij een belangrijke rol. In het 'Spoorboek dienstverlening 2012-2014' werd tevens benadrukt dat niet alleen de frontoffice-, maar ook de backofficeprocessen worden betrokken bij de verbetering van de dienstverlening.

gebruiksgemak

¹⁶⁰ Met de frontoffice wordt het loket bedoeld waar een melding of aanvraag kan worden gedaan.

In tabel 5-10 is weergegeven of, en op welk moment, het indienen van een aanvraag, bezwaarschrift of een melding via internet mogelijk is geworden.

tabel 5-10: aanvraag of melding via internet mogelijk

product	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
bezwaarproces		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
exploitatievergunning						✓	✓	✓
horecaonderneming								
kwijtschelding					✓	✓	✓	✓
bezwaren belastingen					✓	✓	✓	✓
melding infectieziekten of afspraak maken								deels
meldingen buitenruimte		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
parkeervergunning			deels	deels	✓	✓	✓	✓
omgevingsvergunning			✓	✓	✓	✓	✓	✓
bijstandsuitkering					✓	✓	✓	✓

Uit tabel 5-10 blijkt dat het gedurende de periode 2008-2015 bij steeds meer producten mogelijk is geworden om een aanvraag, bezwaarschrift of een melding via internet in te dienen. In 2015 is het bij alle producten mogelijk om een aanvraag, bezwaarschrift of een melding via internet te laten verlopen, zonder dat een persoonlijk gesprek of het opsturen van een fysiek document noodzakelijk is. Bij alle onderzochte producten, met uitzondering van infectieziekten, wordt hierbij gebruikgemaakt van mijnloket.nl en/of het online formulier voor klachten of meldingen. Op de website van de gemeente is informatie te vinden over het product en het aanvraag- of meldingsproces.

Bij alle producten blijft het overigens ook mogelijk om een aanvraag of melding niet-digitaal te doen. Bij de omgevingsvergunning en bij de exploitatievergunning voor een horecaonderneming betaalt de burger of ondernemer wel minder leges bij een (volledig) digitale aanvraag.

Burgers en onderneming maken in toenemende mate gebruik van de digitale kanalen voor gemeentelijke dienstverlening. Dit blijkt uit cijfers van de vakeenheid Publiekszaken en uit het onderzoek 'Rotterdamers over gemeentelijke dienstverlening'¹⁶¹ over het gebruik van de gemeentelijke website en mijnloket.nl (tabel 5-11).

¹⁶¹ Gemeente Rotterdam, 'Rotterdamers over gemeentelijke dienstverlening 2015', augustus 2015.

tabel 5-11: gebruik website en mijnloket.nl, 2008-2015 (bezoeken en inloggen x 1.000)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
bezoeken rotterdam.nl	1.903	1.460	3.326	4.258	5.027	5.250	6.184	7.025
inloggen in mijnloket.nl	232	274	409	680	1.201	1.770	1.626	1.706
percentage Rotterdammers dat website bezoekt	-	-	-	42	41	40	45	57
percentage internet gebruikers dat website bezoekt	-	-	-	55	64	60	64	70

bron: vakeenheid Publiekszaken; gemeente Rotterdam, 'Rotterdammers over gemeentelijke dienstverlening', 2015

Dat burgers en ondernemers ook verhoudingsgewijs meer gebruikmaken van de digitale dienstverlening, blijkt uit het gestegen aandeel van digitale aanvragen voor parkeervergunningen en digitale meldingen over de buitenruimte. In 2011 werd nog 44% van de aanvragen voor een reguliere parkeervergunning ingediend bij de balie en 25% via internet. In 2015 wordt 70% van deze aanvragen verricht via internet. Van de aanvragen voor een bezoekersparkeervergunning wordt 92% via internet gedaan. Vanaf 2011 kunnen meldingen buitenruimte via internet worden gedaan en vanaf 2013 met een app. In 2013 is reeds het merendeel van de meldingen via app of via de website gedaan.

Uit de jaarlijkse onderzoeken 'Rotterdammers over de gemeentelijke dienstverlening' blijkt verder dat Rotterdammers steeds vaker de voorkeur geven aan contact via internet of e-mail en minder aan contact via de balie. Voor het verkrijgen van informatie gaf in 2010 43% van de Rotterdammers de voorkeur aan contact via e-mail of internet (57% geef de voorkeur aan post, telefoon of de balie). In 2015 geeft 54% de voorkeur aan e-mail en internet. Voor het doen van aanvragen zijn deze cijfers respectievelijk 38% en 46%.

Al met al stelt de rekenkamer vast dat het plausibel is dat het gemak waarmee burgers een melding of aanvraag kunnen indienen, is toegenomen door digitalisering van de frontoffice van de onderzochte producten. Illustratief hiervoor zijn de ervaringen van horecaondernemers, zoals verwoord door een vertegenwoordiger van Horeca Nederland, afdeling Rotterdam (zie kader).

Koninklijke Horeca Nederland (KHN), afdeling Rotterdam over het aanvraagproces exploitatievergunning horecaonderneming

Digitalisering en het vereenvoudigen (het samenvoegen van enkele vergunningen) hebben volgens KHN de dienstverlening aan ondernemers verbeterd. Hier worden de volgende voorbeelden van gegeven:

“Het intakegesprek, waar alle documenten voor de aanvraag hardcopy meegenomen moesten worden, is vervangen door een digitaal aanvraagproces. Dit scheelt ondernemers veel tijd en gedoe. De digitale aanvraag is overzichtelijk, diverse gegevens zijn al ingevuld. Tekeningen bij de aanvraag

kunnen ingevuld worden op een raster met legenda. De tekening wordt gescand en toegevoegd aan het digitale dossier van een ondernemer. Voorheen moesten ondernemers zelf tekeningen opstellen en fysiek meenemen naar het intake gesprek.”

“Er komen bij KHN geen signalen binnen van ondernemers over het missen van het 'start'gesprek dat vroeger plaatsvond. Wel valt het ondernemers op dat het fysieke loket is verdwenen. Ondernemers klagen hier echter niet over.”

“Het samenvoegen van vergunningen bespaart ondernemers leges. In de oude situatie was het uitbreiden van een vergunning (bijvoorbeeld een terrasvergunning) wel voordeliger. Medewerkers wijzen ondernemers proactief op het goed overdenken van de keuze voor een bepaald type onderneming.”

Overigens merken medewerkers van het team Horecaverunningen op dat, voor een kleine minderheid van niet-digitaal vaardige horecaondernemers, de digitalisering van het aanvraagproces en het sluiten van een fysieke balie mogelijk een verslechtering betekende van de kwaliteit van de dienstverlening. Hierdoor is het minder makkelijk om een aanvraag met een fysiek aanvraagformulier te doen en om in een persoonlijk gesprek vragen te stellen over het aanvraagproces.

effecten op doorlooptijden

De rekenkamer acht het waarschijnlijk dat de doorlooptijden van aanvragen bij drie producten (parkeervergunning, omgevingsvergunning en kwijtschelding belastingen) zijn afgenomen door digitalisering van de frontoffice. Voor een parkeervergunning was de servicenorm voor de doorlooptijd tot 2016 tien dagen, nu is deze servicenorm één dag. Ook voor bezoekersparkeervergunningen is de doorlooptijd sterk bekort. De doorlooptijden zijn verminderd doordat parkeervergunningen nu digitaal kunnen worden aangevraagd en direct worden afgegeven (in plaats van dat een pas hoeft te worden bijgevoegd en opgestuurd).

Bij het verlenen van omgevingsvergunningen is de wettelijke afhandeltermijn voor reguliere vergunningen verkort van twaalf naar acht weken. Dit was volgens de afdeling alleen haalbaar door de automatisering van het werkproces. Het workflow-systeem werd zodanig geautomatiseerd dat medewerkers tijdig automatisch een melding kregen als er een actie nodig was of een termijn bijna werd overschreden. Verder kon door de digitale dossiers sneller en efficiënter worden gewerkt: een nieuwe tekening hoeft bijvoorbeeld niet per post of koerier worden gebracht, maar kan binnen enkele minuten worden ge-upload.

Bij het verwerken van aanvragen voor kwijtschelding is de doorlooptijd afgenomen door het steekproefsgewijs controleren (zie paragraaf 5-5), maar ook door de introductie van het digitale aanvraagformulier; digitale aanvragen kunnen sneller worden afgehandeld door medewerkers van de vakeenheid Belastingen.

5-7-2 digitalisering backoffice

Naast de digitalisering van de frontofficeprocessen zijn gedurende de onderzoeksperiode ook nieuwe ICT-systemen ingevoerd voor de backofficeprocessen en koppelingen met andere systemen van de gemeente gemaakt. De digitalisering van backofficeprocessen is van invloed geweest op de kwaliteit van de dienstverlening in overwegend positieve zin, maar ook in negatieve zin. Tabel 5-12 geeft een overzicht

van de verschillende systemen en koppelingen en het effect op de kwaliteit van de dienstverlening.

tabel 5-12: invoering nieuw ICT-systeem of koppeling bij onderzochte producten

product	systeem of koppeling	effect implementatie op kwaliteit dienstverlening
bezwaarschriften	directe toegang tot Socrates en ONS (2012)	snellere interne aanlevering stukken, waardoor doorlooptijd bezwaarschrift is bekort
exploitatievergunning horecaonderneming	-	n.v.t.
combi-aanslag, aanvragen kwijtschelding en bezwaren belastingen	ONS (2009), diverse koppelingen	tijdelijk langere doorlooptijden, extra bezwaren en uitval. Op termijn kortere doorlooptijden, minder fouten
infectieziekten	SOA EPD (2012)	onbekend
meldingen buitenruimte	-	n.v.t.
parkeervergunning	Parksaver (2010)	tijdelijk extra klachten en bezwaarschriften
omgevingsvergunning	Ari en Boso (2010)	verkorting doorlooptijden
bijstandsuitkering	Socrates (2009) controle aanvragen door automatische vergelijking met GBA ¹⁶² en gegevens Belastingdienst (2014)	mogelijk extra klachten, langere doorlooptijden na invoering Socrates

De rekenkamer constateert dat het effect van de digitalisering van backofficeprocessen op de kwaliteit van dienstverlening wisselend is. Bij drie producten (combi-aanslag, parkeervergunning en bijstandsuitkering) ziet de rekenkamer een relatie tussen de implementatie van een nieuw systeem en (tijdelijk) langere doorlooptijden en/of extra klachten.¹⁶³ Bij drie producten (combi-aanslag, bezwaarschriften, omgevingsvergunningen) zijn na de implementatie van nieuwe systemen of koppelingen (op lange termijn) kortere doorlooptijden waargenomen of worden volgens medewerkers minder fouten gemaakt.

5-8 overige verklaringen

Door medewerkers zijn enkele andere verklaringen gegeven van de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening, namelijk beleidsmatige en wetswijzigingen, een hogere prioriteit voor dienstverlening bij het management, organisatorische wijzigingen en het opheffen van de deelgemeenten. Meer aandacht van het management voor de dienstverlening bij de behandeling van aanvragen voor bijstandsuitkeringen heeft inderdaad waarschijnlijk tot

¹⁶² Gemeentelijke Basis Administratie.

¹⁶³ Bij de omgevingsvergunning leidde implementatie van een workflow-systeem mogelijk op korte termijn tot een verminderde kwaliteit van de dienstverlening. Er zijn echter geen cijfers die dit effect laten zien, behalve een stijging van het (nog altijd zeer lage) aantal klachten in 2011.

een verbetering van de dienstverlening geleid. Voor de andere verklaringen is met de beschikbare gegevens onvoldoende eenduidige ondersteuning.

5-8-1 beleidsmatige en wetswijzigingen

Bij drie casestudy's geven medewerkers aan dat beleidsmatige en wetswijzigingen van invloed zouden kunnen zijn geweest op de kwaliteit van de dienstverlening. In het geval van de bijstandsuitkering zijn de invoering van de Fraudewet (2013), de invoering van de inspanningsperiode (2011)¹⁶⁴ en de huishoudtoets dan wel kostendelersnorm (2015)¹⁶⁵ genoemd. Er is echter geen eenduidig effect zichtbaar op de in dit rapport gerapporteerde gegevens. In 2014 en 2015 is het percentage gegronde klachten relatief hoog (tabel 4-15), maar dit valt niet volledig samen met de genoemde wijzigingen. Bovendien is het percentage gegronde bezwaarschriften sinds 2011 stabiel (tabel 4-19).

Ook de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht heeft geen zichtbare gevolgen gehad voor de kwaliteit van de dienstverlening bij omgevingsvergunningen, althans zeker geen negatieve. De dienstverlening omtrent deze vergunning is immers verbeterd.

In het geval van het product exploitatievergunning horecaonderneming is gewezen op de invoering van een nieuw terrassenbeleid in 2009 en een nieuw horecabeleid¹⁶⁶ in 2012. Met name het nieuwe horecabeleid leidde volgens medewerkers tot extra werk, omdat aanvragen van bestaande ondernemers moesten worden beoordeeld langs de maatstaven van het nieuwe beleid, wat meer werk kostte dan een verlenging van de vergunning met ongewijzigde regelgeving. Ook moest een deel van de ondernemers in het nieuwe stelsel een zwaardere vergunning aanvragen.¹⁶⁷ De gegevens over de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening laten echter een positieve tendens zien.

5-8-2 prioriteit management

Bij twee producten geven medewerkers aan dat extra aandacht en prioriteit van het management heeft geleid tot een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening.

Volgens medewerkers van cluster Werk en Inkomen is naar aanleiding van de verslechtering van de dienstverlening in 2013 en 2014 sterk gestuurd op tijdige voorschotverstrekking, telefonische bereikbaarheid en het bewaken van termijnen van aanvragen. De rekenkamer constateert dat dit deels terug is te zien in de cijfers. Zo is het percentage binnen termijn de afhandelde aanvragen in 2015 flink gestegen. Het aantal klachten daalde in 2014 en (vooral) 2015. Ten aanzien van telefonische bereikbaarheid zijn alleen de percentages tijdig teruggebeld vanaf 2013 bekend. Ook daarin is een stijging te zien.

Volgens medewerkers van cluster Stadsbeheer heeft het binnen de servicenorm oplossen van meldingen over de buitenruimte altijd hoge prioriteit gehad van het

¹⁶⁴ Er wordt een zogeheten 'inspanningsperiode' van vier weken gehanteerd. In die vier weken moet de aanvrager activiteiten verrichten gericht op het vinden van een betaalde baan.

¹⁶⁵ Het betreft de in 2011 geplande – maar uiteindelijk niet ingevoerde – toets op het inkomen per huishouden bij het beoordelen van een aanvraag voor een bijstandsuitkering. De huishoudtoets is teruggekeerd in 2015 in de Participatiewet in de vorm van de kostendelersnorm.

¹⁶⁶ Gemeente Rotterdam, 'Horecanota 2012-2016', vastgesteld op 3 juli 2012.

¹⁶⁷ Interview ambtenaren, 30 mei 2016.

management. Hier is dus volgens hen steeds voldoende capaciteit voor beschikbaar gemaakt. Na 2008 was er weliswaar sprake van minder budget en personeel voor beheer en onderhoud van onder andere wegen en groen, maar zou wel steeds zijn ingezet op het snel oplossen van meldingen.¹⁶⁸ Ook de daling van de afhandelingsduur en verbetering van de servicenorm bij het onderdeel Toezicht en Handhaving van cluster Stadsbeheer worden volgens een medewerker veroorzaakt door de hoge prioriteit die het management geeft aan het behalen van de servicenorm. Daardoor zou ook de afhandelingsduur gedaald zijn.¹⁶⁹ De rekenkamer acht dit logische verklaringen, maar kan dit niet zonder meer verifiëren.

5-8-3 reorganisatie backoffice stadswinkels en opheffing deelgemeenten

In 2013 zijn de stadswinkels gereorganiseerd, waarbij drie teams Centrale Verwerking Eenheid (CVE) zijn gecreëerd voor alle digitale, post- en e-mailaanvragen én de telefonische tweede lijn.¹⁷⁰ Voor 2013 werd gewerkt met één uitvoeringseenheid, waardoor medewerkers zowel balie- als backofficetaken moesten verrichten. Dit zou vaak hebben geresulteerd in een oplopende voorraad digitale en postaanvragen, omdat leidinggevenden de keuze maakten medewerkers vanuit de backoffice aan de balie in te zetten als het daar te druk werd. Met de nieuwe constructie hoeven mensen niet meer zowel frontoffice- als backofficetaken te verrichten, zodat zij kunnen worden ingezet voor die taken waar zij goed in zijn. Dit leidde volgens de afdeling tot meer efficiency, minder werkachterstanden en minder klachten.¹⁷¹ Er zijn echter onvoldoende meerjarige cijfers beschikbaar die dit kunnen onderbouwen.

De kwaliteit van de dienstverlening bij de stadswinkels zou volgens de afdeling tevens zijn verbeterd doordat het personeel van de stadswinkels bij de opheffing van deelgemeenten is overgegaan naar de gemeente. Personeel kan sindsdien flexibel worden ingezet op de locaties waar de meeste capaciteit nodig is, zodat efficiënter kan worden gewerkt. Dat de opheffing van deelgemeenten hier daadwerkelijk aan heeft bijgedragen, is met de beschikbare informatie echter evenmin vast te stellen.

¹⁶⁸ Interview ambtenaren, 4 april 2016.

¹⁶⁹ E-mail ambtenaar, 16 juni 2016.

¹⁷⁰ E-mail ambtenaar, 4 maart 2016.

¹⁷¹ Interview ambtenaren, 3 mei 2016.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

documentenanalyse

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten geraadpleegd. Het betreft bijvoorbeeld raadsstukken en collegebrieven, beleidsvisies- en nota's en rapportages. In bijlage 3 staan de documenten opgesomd die in dit rapport en in de casestudy's zijn geraadpleegd. Verder heeft de rekenkamer kwantitatief materiaal geraadpleegd, zoals ziekteverzuimcijfers, bezettingscijfers en metingen van de medewerkerstevredenheid.

casestudy's

De rekenkamer heeft voor de beantwoording van de onderzoeksvragen casestudy's naar een selectie van gemeentelijke producten verricht. In paragraaf 1-4-2 wordt nader ingegaan op de wijze waarop de selectie tot stand is gekomen.

Aanvullend aan de casestudy's van producten zijn ook de vier standaarddienstverleningskanalen onderzocht: het digitale kanaal, het telefonische kanaal, het fysieke kanaal en het post- en e-mailkanaal. Hierbij is dezelfde aanpak gehanteerd als bij de casestudy's van gemeentelijke producten.

De rekenkamer heeft bij elke casestudy de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening in de periode 2008-2015 in kaart gebracht aan de hand van de realisatie van de algemene en productspecifieke servicenormen, streefnormen en interne normen die de gemeente hanteert voor de kwaliteit van de dienstverlening.

Naast de realisatiecijfers ten opzichte van deze normen beschouwt de rekenkamer ook resultaten van onderzoeken naar de tevredenheid van burgers en ondernemers met de gemeentelijke dienstverlening, het aantal (gegronde) klachten en het aantal (gegronde) bezwaarschriften als indicatoren van de kwaliteit van de dienstverlening. Klanttevredenheidsmetingen zijn een belangrijke eis in het kader van de internationaal erkende norm voor kwaliteitsmanagement ISO 9001. Dit geldt eveneens voor de klachtenprocedure. In het stedelijk kader dienstverlening is ook opgenomen dat klachtenanalyse en klanttevredenheidsonderzoek onderdelen zijn van de 'verbetercyclus' van de doorontwikkeling van de dienstverlening. Het aantal (gegronde) bezwaarschriften is een indicator van de juridische deugdelijkheid van beschikkingen en van de wijze waarop besluiten worden uitgelegd aan burgers.

Bij de start van de casestudy's zijn per product en dienstverleningskanaal oriënterende gesprekken met contactpersonen gevoerd. Nadat de gegevens over de kwaliteit van de dienstverlening waren verzameld, zijn gesprekken gepland met procesdeskundigen per product of kanaal. In deze gesprekken werden de verzamelde gegevens over de kwaliteit van de dienstverlening geverifieerd en mogelijke oorzaken voor tendensen in deze gegevens geïdentificeerd. In de gesprekken zijn de in hoofdstuk 2 beschreven aspecten van de organisatieontwikkeling, als mogelijke

verklaring van de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening, aan de orde gesteld.

De volgende 31 ambtenaren (procesdeskundigen) zijn geïnterviewd dan wel geraadpleegd:

- zeven medewerkers van de afdeling Belastingen (cluster Dienstverlening);
- twee leidinggevers van de Juridische Dienst van de gemeente (onderdeel BCO);
- acht medewerkers en leidinggevers van het cluster Werk en Inkomen;
- drie medewerkers van het team Horeca Vergunningen (cluster BCO);
- een leidinggevende van de afdeling Infectieziektenbestrijding (cluster Maatschappelijke Ontwikkeling);
- een medewerker van afdeling Parkeervoorzieningen (cluster Stadsbeheer) en een leidinggevende van de afdeling Publiekscontacten van Stadsbeheer;
- een leidinggevende van de afdeling Bouw- en Woningtoezicht;
- zes medewerkers en leidinggevers betrokken bij het proces meldingen buitenruimte, uit verschillende geledingen van cluster Stadsbeheer;
- een leidinggevende van de ondernemersbalie (cluster Stadsontwikkeling);
- een leidinggevende van de afdeling Regie en Ontwikkeling Publiekszaken (cluster Dienstverlening);
- een leidinggevende van de afdeling Uitvoering Publiekszaken (cluster Dienstverlening).

De rekenkamer heeft de mogelijke oorzaken van de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening vervolgens getoetst op plausibiliteit. De plausibiliteitstoets is beschreven in paragraaf 1-4-5.

ervaringen burgers en bedrijven

De rekenkamer heeft, naast de gesprekken met ambtenaren als procesdeskundigen en documentanalyse, ook ervaringen van burgers en bedrijven met de gemeentelijke dienstverlening bijeengebracht. Deze ervaringen dienden om vanuit het klantperspectief zicht te krijgen op de impact van ontwikkelingen in de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Er zijn gesprekken gevoerd met en/of schriftelijke verslagen van ervaringen verkregen van de volgende personen of organen:

- de cliëntenraad Werk en Inkomen;
- het Burgerpanel Rotterdam. Leden van het burgerpanel hebben op 12 april 2016 bezoekers van de stadswinkel Centrum gevraagd naar hun ervaringen met de dienstverlening. Ook heeft het burgerpanel mensen in hun netwerk, die recent contact hebben gehad met 14010, gevraagd naar hun ervaringen;
- een vertegenwoordiger van Koninklijke Horeca Nederland, afdeling Rotterdam;
- een Rotterdamse ondernemer die recent een bezoek had gebracht aan de ondernemersbalie.

De ervaringen zijn opgenomen in de geelgekleurde en groengekleurde tekstblokken in deze nota.

procedures

De opzet van het onderzoek is op 20 november 2015 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De analyses van de casussen zijn vastgelegd in een voor elke casus afzonderlijke notitie. Deze notities vormen de basis voor de hoofdstukken 4 en 5 van de nota van bevindingen. In mei 2016 zijn deze notities voor verificatie per mail teruggelegd bij de contactpersonen van het rekenkameronderzoek binnen de

betreffende clusters. Deze gaven per mail aan geen aanvullingen of correcties op de analyses te hebben.

Vervolgens zijn alle voorlopige onderzoeksresultaten opgenomen in een conceptnota van bevindingen. Deze is op 13 juli 2016 voor ambtelijk wederhoor aan de gemeentesecretaris voorgelegd. Na verwerking van de ontvangen reacties is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op ... 2016 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W, ter attentie van de wethouder Financiën, Organisatie, Haven, Binnenstad en Sport. De op2016 ontvangen reactie van het college van B en W en het daarna opgestelde nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en het college van B en W openbaar.

bijlage 2 **samenvatting bevindingen per kanaal en product**

In deze bijlage zijn per kanaal en product beknopte samenvattingen van de bevindingen opgenomen. In de separate casestudy's staan alle bevindingen.

website

Ondanks het grote belang dat de gemeente hecht aan (verdere) digitale dienstverlening, heeft gemeente zeer beperkt inzicht in de klanttevredenheid en de realisatie van de servicenormen met betrekking tot dienstverlening via de website. Er zijn in de onderzoeksperiode geen jaren aan te wijzen waarin de dienstverlening opvallend afweek van andere jaren. Het aantal klachten over de website en Mijn loket nam weliswaar fors toe (van elf respectievelijk 71 in 2011 tot 28 respectievelijk 209 in 2015), maar is nog altijd verwaarloosbaar klein in verhouding tot het totaal aantal bezoekers.

telefonie

Over de kwaliteit van telefonische dienstverlening is relatief veel informatie. De kwaliteit van dienstverlening van Ro!Entree is regelmatig net rond (iets boven of onder), maar vaker iets onder de overeengekomen prestatie-indicatoren. Er is een licht afnemende tendens: de dienstverlening door Ro!Entree wordt grosso modo in 2011 iets beter gewaardeerd dan in 2015. Verder bleven de rapportcijfers over de ervaren telefonische service (door zowel medewerkers van Ro!Entree als reguliere ambtenaren) van 2008 tot 2014 op eenzelfde niveau (doorgaans iets boven de 7), om in 2014 en 2015 over de gehele linie te dalen (doorgaans iets onder de 7).

Ook de kwaliteit van de telefonische dienstverlening door de gemeentelijke medewerkers (dus exclusief Ro!Entree-medewerkers) lijkt in de loop der jaren (licht) te verminderen. Vanaf 2010 (tot en met in ieder geval 2013):

- daalde het percentage mensen bij wie het doorverbinden meteen lukte;
- daalde het percentage mensen dat binnen vijf dagen is teruggebeld
- steeg het percentage mensen dat niet is teruggebeld.

Daar staat wel tegenover dat het percentage mensen dat tijdig is teruggebeld, volgens de gemeentelijke registraties flink steeg naar 85% in 2014 en 2015.

stadswinkels

Er is slechts beperkt informatie over de (kwaliteit van) dienstverlening via de stadswinkels. De kwaliteit wordt nauwelijks gemonitord. In de beperkt beschikbare gegevens zijn geen uitzonderlijk goede of slechte jaren te onderscheiden. Er is in de onderzoeksperiode evenmin sprake van structureel verslechterende dienstverlening. Vanaf 2013 is een zeer lichte opwaartse tendens in de waardering van een reeks dienstverleningsaspecten te zien: de rapportcijfers voor snelheid en vriendelijkheid nemen met 3/10 punt toe.

ondernemersbalie en brieven/e-mails

Er is vrijwel geen informatie beschikbaar over de kwaliteit van de dienstverlening via de dienstverleningskanalen ondernemersbalie(s) en brieven/e-mails. Daarom kunnen daarover geen conclusies worden geformuleerd.

bezwaarproces

De indicatoren van de kwaliteit van dienstverlening bij (behandeling van) bezwaarschriften geven in de periode 2008-2013 geen eenduidig beeld. De resultaten van klanttevredenheidsmetingen verschillen sterk per jaar; er ontbreekt een duidelijke tendens. Het aantal klachten is gedurende de hele onderzoeksperiode klein, ook in verhouding tot het aantal bezwaren. In 2014 en 2015 is evenwel sprake van een verslechtering van de dienstverlening.

exploitatievergunning horeca

Uit de beschikbare gegevens (doorlooptijd, percentage buiten wettelijke termijn en tijdig terugbellen) blijkt dat de kwaliteit van de dienstverlening is verbeterd. Het beeld van de kwaliteit van de dienstverlening wordt echter beperkt, doordat er in de onderzoeksperiode geen klachtenregistratie is bijgehouden en geen periodieke klanttevredenheidsonderzoeken zijn uitgevoerd.

combi-aanslag, kwijtschelding en bezwaarschriften belastingen

De indicatoren van de kwaliteit van dienstverlening rond de combi-aanslag duiden op een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening in de periode 2011-2014: de aantallen gegronde klachten en bezwaren nemen af en de gemiddelde doorlooptijden van klachten, bezwaren en aanvragen voor kwijtschelding dalen. Ten aanzien van de meeste van deze indicatoren is er in 2015 wel een beperkte verslechtering.

infectieziektenbestrijding

Bij gebrek aan relevante gegevens die in de tijd vergelijkbaar zijn, kan niet worden vastgesteld of de kwaliteit van de publieke dienstverlening door de afdeling Infectieziektenbestrijding in de periode 2008-2015 substantieel is gewijzigd.

meldingen buitenruimte

Het percentage meldingen dat tijdig in behandeling wordt genomen en de afhandelingsduur, zijn verbeterd vanaf 2010 respectievelijk 2009. Burgers oordelen in de periode 2008-2015 ook steeds positiever over de snelheid en de kwaliteit van het herstel van de buitenruimte. Op basis van de beschikbare gegevens constateert de rekenkamer een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening bij de afhandeling van meldingen buitenruimte.

parkeervergunning

Hoewel dit niet kan worden onderbouwd met cijfers, is de doorlooptijd voor de aanvraag van een (bezoekers)parkeervergunning na 2012 waarschijnlijk bekort, doordat parkeervergunningen nu digitaal kunnen worden aangevraagd en direct kunnen worden verleend, zonder dat een pas hoeft te worden geproduceerd en afgehaald. Het proces is hierdoor vereenvoudigd en kost de burger minder tijd. Verder is het aantal klachten en bezwaarschriften toegenomen in 2012 en 2013 en daarna weer afgenomen. Het aantal klachten en bezwaarschriften is in verhouding tot het aantal aanvragen verwaarloosbaar laag.

omgevingsvergunning bouw

Er is geen informatie op basis waarvan kan worden nagegaan of de dienstverlening gedurende de onderzoeksperiode voldoet aan de algemene servicenormen van de gemeente. Uit de beperkte informatie die beschikbaar is, komt een positief beeld naar voren ten aanzien van (de ontwikkeling van) de dienstverlening:

- De gemiddelde doorlooptijd van aanvragen daalt (maar kende een piek in 2012).
- De fatale termijnen worden vrijwel nooit overschreden.
- Er zijn relatief weinig (gegronde) klachten.
- De afhandeltermijn van de (lage aantallen) klachten vertoont een dalende tendens.
- Het percentage gegronde bezwaarschriften is doorgaans laag.

bijstandsuitkering

De kwaliteit van de dienstverlening rond de bijstandsuitkering werd tussen 2008 en 2016 slechts beperkt onderzocht door het cluster. Er is – behoudens over klachten en telefonische bereikbaarheid - vrijwel geen informatie op basis waarvan kan worden nagegaan of de dienstverlening gedurende de onderzoeksperiode voldoet aan de algemene servicenormen van de gemeente. Op basis van de klachten, bezwaarschriften, doorlooptijden van aanvragen en aanvullende gesprekken komt de rekenkamer tot de conclusie dat kwaliteit van de dienstverlening rond bijstandsuitkeringen wisselt per jaar, maar met name in de jaren 2009, 2013 en 2014 relatief matig was. In 2015 was er weer een verbetering zichtbaar.

bijlage 3 overzicht aangehaalde documenten

In deze bijlage zijn de documenten opgenomen, waarnaar in de nota van bevindingen wordt verwezen. Het betreft niet alle documenten die gebruikt zijn. Voor de afzonderlijke casussen is gebruikgemaakt van documenten, e-mails en verslagen van gesprekken met procesdeskundigen, burgers en ondernemers. Deze documenten staan niet in deze bijlage, maar in de casestudy's. Deze zijn te vinden op de website van de Rekenkamer Rotterdam.

De aangehaalde documenten staan gegroepeerd naar college, raad, ambtelijk apparaat en overige documenten. De documenten van het college en de raad staan in chronologische volgorde.

college

- College van B en W, 'Brief aan raad ter beantwoording van de motie-Van den Born/Van Gent, motie-Reijkersz en motie-Geluk', 8 juni 2005.
- College van B en W, 'De stad van aanpakken, voor een Rotterdams resultaat', collegeprogramma Rotterdam 2006-2010, september 2006.
- 'Kaderbrief 2010', juni 2010.
- College van B en W, 'Collegewerkprogramma Rotterdam 2010-2014', oktober 2010.
- College van B en W, 'Brief aan raad met reactie op moties 'Voortvarend reorganiseren I en II', de motie 'Benoem en prioriteer kerntaken' en de motie 'Kiezen voor kwaliteit', 30 september 2011.
- College van B en W, 'Brief aan raad met reactie op motie-31', 2 april 2012.
- College van B en W, 'Ontwerpvoorstel krediet business case kantoren', 10 april 2012.
- College van B en W, 'Kaderbrief 2012', 12 juni 2012.
- College van B en W, 'Brief aan raad met afdoeningsvoorstel motie Rotterdammer gericht werken', 15 oktober 2013.
- College van B en W, 'Brief aan raad inzake business case uitvoeringslocaties', 10 januari 2014.
- College van B en W, 'Kaderbrief 2014', 24 juni 2014.
- College van B en W, '#Kendoe', collegeprogramma Rotterdam 2014-2018, 25 september 2014.
- College van B en W, 'Brief aan raad inzake 'afdoening motie onderbouwing extra krimp', 29 oktober 2014
- College van B en W, 'Brief aan raad inzake business case uitvoeringslocaties', 24 november 2015.
- College van B en W, 'Brief aan raad inzake haalbaarheidsonderzoeken verzelfstandigingen', 2 juli 2015.
- College van B en W, 'Monitor Grote Projecten', onderdeel 2e bestuursrapportage 2015, 1 oktober 2015.
- College van B en W, 'Brief aan raad inzake programma concernhuisvesting en business case gebieden', 24 november 2015.
- College van B en W, 'Brief aan raad inzake monitor besparingsopgave', 27 november 2015.
- College van B en W, 'Principebesluit verzelfstandigen kinderboerderijen en Natuur en Milieu Educatie (NME)', 20 april 2016.

- College van B en W, 'Voorjaarsnota 2016', 16 juni 2016.
- College van B en W, Burgerjaarverslagen 2008- 2013.
- College van B en W, Jaarverslagen gemeente Rotterdam 2008-2015.

raad

- Gemeenteraad Rotterdam, Motie-Moti, 'Minder management bij gemeente, lagere belasting voor Rotterdammers', 9 november 2009.
- Gemeenteraad Rotterdam Motie-31, 'Rotterdam de beste gemeente van Europa', 10 november 2011.
- Gemeenteraad Rotterdam, Motie-'motie-Moti', 5 juli 2012.
- Gemeenteraad Rotterdam, 'Beleidslijn gebiedscommissies 2014', 30 mei 2013.
- Gemeenteraad Rotterdam, 'Verordening klachtbehandeling Rotterdam 2013', Gemeentebblad 2013, nr. 74.
- Gemeenteraad Rotterdam, Stedelijk kader Doorontwikkeling Rotterdamse dienstverlening...naar een volgende fase in onze dienstverlening', 27 mei 2015.

overige gemeentelijke documenten

- Algemene Bezwaarschriften Commissie, jaarverslagen 2008-2015.
- Gemeentelijke ombudsman Rotterdam, jaarverslagen 2008-2014.
- Gemeente Rotterdam, 'masterplan dienstverlening', oktober 2008.
- Gemeentelijke ombudsman Rotterdam, 'Parkeerservice 010, hoeveel sch(r)ijven?', juli 2013.
- Gemeente Rotterdam, 'Informatiebeleid 2010-2014. Versterken en vernieuwen', 14 oktober 2010.
- Gemeente Rotterdam, 'Programma dienstverlening en vermindering regeldruk 2011-2014', maart 2011.
- Gemeente Rotterdam, 'Rotterdammers over gemeentelijke dienstverlening 2011', september 2011.
- Gemeente Rotterdam, 'Rotterdamse dienstverlening: minder regels, meer service!', spoorboek 2012-2014', november 2011.
- Gemeente Rotterdam, 'Programmaplan concernhuisvesting', 16 februari 2012.
- Gemeente Rotterdam, 'Horecanota 2012-2016', 3 juli 2012.
- Gemeente Rotterdam, 'Factsheet publieksdienstverlening', april 2014.
- Gemeente Rotterdam, 'Samen in en voor de stad, Rotterdam in ontwikkeling', november 2014.
- Gemeente Rotterdam, 'Rotterdammers over gemeentelijke dienstverlening 2015', 12 augustus 2015.
- Gemeente Rotterdam, persbericht 'Rotterdam zet scanauto in voor controle op parkeren', 28 september 2015.

documenten overige organisaties

- Bestuurlijk Overleg van rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, 'Nationaal uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid, burger en bedrijf centraal', 1 december 2008.
- Gemeente Rotterdam, gemeente Den Haag, gemeente Amsterdam, gemeente Enschede en gemeente Utrecht, 'Benchmark bezwaarschriftenbehandeling 2008', 27 oktober 2009.
- Gemeente Rotterdam, gemeente Den Haag, gemeente Amsterdam, gemeente Enschede en gemeente Utrecht, 'Benchmark bezwaarschriftenbehandeling 2009', 15 november 2010.

- Deloitte in opdracht van het Ministerie van BZK, 'Meting aanbod Digitale Dienstverlening 2017', april 2015.
- Ernst en Young, 'Benchmark digitale dienstverlening overheid', 2014.

websites

- www.rekenkamer.rotterdam.nl
- www.rotterdam.nl/zorgdichtbij:vraagwijzers
- www.rotterdam.nl/mijn_loket_voor_burgers2
- www.rotterdam.nl/mijnloketvoorbedrijven
- www.digitaleoverheid.nl/onderwerpen/stelselinformatiepunt/stelsel-van-basisregistraties
- www.rotterdam.nl/feitenkaartomnibusenquete

bijlage 4 lijst met afkortingen

App	applicatie (voor mobiele telefoon)
ASR	Audit Services Rotterdam
Ari	regiesysteem voor proces omgevingsvergunningen
B en W	burgemeester en wethouders
BCO	Bestuurs- en concernondersteuning
BOOR	(stichting) Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam
Boso	ICT-systeem voor de backoffice proces omgevingsvergunningen
B.V.	besloten vennootschap
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
cve	centrale verwerkingseenheid
CWP	Collegewerkprogramma
DV	cluster Dienstverlening
dvo	dienstverleningsovereenkomst
EPD	elektronisch patiënten dossier
ERP	enterprise resource planning
fte	full time equivalent
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
GGD	Gemeentelijke gezondheidsdienst
HIV	Humaan Immunodeficiency Virus
HKZ	Harmonisatie van de Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector
HR	Human Resources
HRM	Human Resources Management
HNW010	Het Nieuwe Werken
ICT	informatie- en communicatietechnologie
ISO	Internationale Organisatie voor Standaardisatie
IZB	(afdeling) Infectieziektenbestrijding
JD	Juridische dienst
min.	minuten
mln.	miljoen
kcc	klantcontactcentrum
KHN	Koninklijke Horeca Nederland
MO	(cluster) Maatschappelijke Ontwikkeling
MTO	medewerkerstevredenheid
NME	Natuur en Milieu Educatie
PIOFACH	Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie, Huisvesting
PDC	product en diensten catalogus
RET	Rotterdamse Electriciteits Tam
RIO (40)	Rotterdam in ontwikkeling,
Roteb	dienst Reiniging, Ontsmetting, Transport en Bedrijfswerkplaatsen
RSO	Rotterdamse serviceorganisatie
Soa	seksueel overdraagbare aandoening
SoZaWe	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TBC	tuberculose
VIS	Vergunningen Informatie Systeem

W&I	(cluster) Werk en Inkomen
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WOZ	waardering onroerende zaken

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam. Per 1 juni 2015 is hij benoemd voor een tweede termijn van 6 jaar.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 • 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Gemeente Rotterdam

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
september 2016

ISBN/EAN
978-90-76655-91-8