



gemeente Eindhoven

De burger als baas

Hoe klantgericht is de gemeente Eindhoven ?

Rekenkamercommissie gemeente Eindhoven

December 2005

rvm/EC05038518

Colofon

Uitgave

gemeente Eindhoven
Rekenkamercommissie

Leden:

Mario van Hamersveld, voorzitter
Peter Rooimans, vice-voorzitter
Fred Dijsselbloem, raadslid
Hanny Jacobs - van Nisselrooij, raadslid
Romana dos Ramos, raadslid
Jan Vleeshouwers, raadslid

Secretaris:

Rick van der Meer

Datum

December 2005



Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	3
1 INLEIDING	4
2 INVULLING VAN HET ONDERZOEK	5
2.1 INLEIDING	5
2.2 AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK	5
2.3 PROBLEEMSTELLING	7
3 WERKWIJZE	8
4 ONDERZOEKSRESULTATEN	9
4.1 ALGEMEEN	9
4.2 SPECIFIEK	10
4.3 NIEUW INSTRUMENTARIUM	10
5 AANBEVELINGEN	12
6 VOORSTEL	13
BIJLAGE 1: Onderzoeksrapport KPMG/MarketResponse	
BIJLAGE 2: Collegereactie	

I Inleiding

Op 6 december 2004 is door de commissie Bestuurlijke Pijler besloten om aan de rekenkamercommissie voor te stellen in 2005 een onderzoek uit te voeren naar de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Aanleiding voor het verzoek van de commissie Bestuurlijke Pijler is het gevoel bij veel raadsleden dat ondanks alle goede bedoelingen, de gemeentelijke organisatie nog steeds onvoldoende klantgericht is. Uitgevoerde reorganisaties, zoals de GoGo-operatie, die expliciet tot doel hadden om de gemeentelijke organisatie dichter bij de burger te brengen, hebben hier ogenschijnlijk geen verandering in gebracht. De rekenkamercommissie heeft besloten het voorstel van de commissie Bestuurlijke Pijler over te nemen en voor 2005 de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening te onderzoeken.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode januari – november 2005. De rekenkamercommissie heeft allereerst het onderwerp nader afgebakend en verkend. Er heeft uitgebreid vooronderzoek plaatsgevonden. Vervolgens is bij drie bedrijven een offerte gevraagd voor het hoofdonderzoek. Uiteindelijk is de opdracht voor het uitvoeren van het onderzoek gegund aan de combinatie van KPMG en MarketResponse. Het rapport dat door deze combinatie over het onderzoek is uitgebracht, is als bijlage bij dit rekenkamerrapport gevoegd. De inhoud hiervan is de basis van de conclusies en aanbevelingen die de rekenkamercommissie heeft geformuleerd. Het college van B&W is conform de procedure in de gelegenheid gesteld om opmerkingen te maken over het onderzoeksrapport (zie bijlage 2). De rekenkamercommissie neemt de reactie van het college voor kennisgeving aan.

In het onderstaande zal eerst worden ingegaan op de afbakening van het onderzoek en de onderzoeksvraag. Vervolgens zal kort worden ingegaan op de wijze van aanpak van het onderzoek. In het hoofdstuk daarna komen de resultaten van het onderzoek aan bod. Afgesloten wordt met de conclusies en aanbevelingen.

2 Invulling van het onderzoek

2.1 Inleiding

Het onderwerp "Kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening" komt niet uit de lucht vallen. Met regelmaat wordt zowel lokaal als landelijk gesignaleerd dat de dienstverlening door de overheid te wensen overlaat. In Eindhoven is dit in de jaren negentig van de vorige eeuw aanleiding geweest voor een grootschalige gemeentelijke reorganisatie, onder de naam GoGo. GoGo was bedoeld om een aantal knelpunten in de relatie tussen gemeentelijke organisatie en samenleving op te lossen.

Onder andere werd gesteld dat de gemeentelijke organisatie zich zou moeten gaan baseren op principes van "publiek ondernemerschap": met vooral ook externe oriëntatie en resultaatgerichtheid. Nu jaren na het begin van de GoGo-operatie zijn er steeds meer signalen en indicaties dat deze reorganisatie niet die omslag heeft gebracht die werd beoogd.

2.2 Afbakening van het onderzoek

Van belang voor de afbakening van het onderzoek is:

1. de definitie van kwaliteit;
2. de omschrijving van gemeentelijke dienstverlening;
3. de bepaling van de te onderzoeken producten.

Ad. 1 Wat is kwaliteit

Op basis van pragmatische overwegingen is een veel gebruikte definitie genomen die is afgeleid van wat in de ISO-normeringen wordt gehanteerd.

Kwaliteit is:

"Voldoen aan de steeds toenemende, uitgesproken en impliciete, verwachtingen van de klant "

Dus:

1. Niet de gemeente definieert wanneer iets kwaliteit heeft, maar de burger;
2. Kwaliteit is geen statisch begrip. Het gaat om de verwachtingen van de klant, die vanzelfsprekend gelijke tred zullen houden met het toenemen van de geleverde kwaliteit;

Kwaliteit kan vervolgens worden onderverdeeld in twee aspecten : productkwaliteit, doet het product wat je verwacht (wat lever je); proceskwaliteit, bv. de wijze van te woord staan, tijdigheid, service, beschikbaarheid (hoe lever je het). Deze twee aspecten te samen zijn verantwoordelijk voor het eindoordeel van een gebruiker.

Ad 2 Wat is gemeentelijke dienstverlening

Dit lijkt een makkelijke vraag. Bij gemeentelijke dienstverlening gaat het over de diensten die de gemeente levert. Bij nadere beschouwing blijkt het terrein minder eenvoudig. Uit diverse onderzoeken blijkt dat de burger veel meer zaken tot gemeentelijke dienstverlening rekent dan waar de gemeente controle over uit kan oefenen. De vraag is dus vooral tot hoever het begrip gemeentelijke dienstverlening reikt. Zijn dit alleen de diensten die direct door de gemeente worden verzorgd of zijn dit alle diensten waar de gemeente op een of andere manier invloed uit kan oefenen? Dus ook bijvoorbeeld de activiteiten van bijvoorbeeld Loket W en instellingen uit de culturele sector (Stadsschouwburg, Effenaar).

Aangezien we eerder hebben geconstateerd dat het perspectief van de burger belangrijk is bij dienstverlening, is dat ook hier leidend. Onder gemeentelijke dienstverlening wordt in dit onderzoek alle dienstverlening verstaan die door de burger aan de gemeente wordt toegerekend en waarop de gemeente voldoende invloed kan uitoefenen om sturend te zijn in het resultaat. Hierdoor valt ook dienstverlening die door gesubsidieerde instellingen als loket W wordt verzorgd onder de definitie.

Ad 3 Welke producten dienen te worden onderzocht

Een gangbare indeling in categorieën producten die de gemeente levert is gebaseerd op de aard van de relatie met de burger bij de levering van het product. Het begrip "burger" moet hierbij breed worden geïnterpreteerd, ook bedrijven en instellingen vallen hier onder.

1. Individuele producten, de burger als afnemer van b.v. paspoorten, bijstandsuitkering, vergunningen, afvalinzameling
2. Boetes en belastingen, de burger als onderdaan (subject van regels)
3. Collectieve diensten, de burger als gebruiker van bijvoorbeeld openbaar groen en wegen;
4. Coproducties, de burger als belanghebbende (partner) bij het handelen van de gemeente (bij het opstellen van bestemmingsplannen, beleid etc.)
5. Volksvertegenwoordiging, de burger als kiezer

De laatste categorie, volksvertegenwoordiging, is in het onderzoek niet meegenomen, omdat dit niet direct op de gemeentelijk organisatie zelf betrekking heeft. Van de overige producten blijkt dat met name voor de eerste categorie (individuele producten) en in mindere mate de tweede categorie (boetes en belastingen) al met enige regelmaat onderzoeken naar de kwaliteit van dienstverlening worden gedaan. Van deze producten is dus al redelijk veel bekend. Anders is dit bij collectieve diensten en coproducties. Het onderzoek naar de waardering van de burger voor dit soort diensten staat nog in de kinderschoenen. Het onderzoek zal daarom met name op dit type producten worden gericht.

Samengevat richt het onderzoek zich op het oordeel van de burger over de diensten waarop de gemeente een sturende invloed uit kan oefenen. De nadruk in het onderzoek ligt op collectieve diensten en coproducties.

2.3 Probleemstelling

Op basis van de afbakening van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie de volgende probleemstelling voor het onderzoek geformuleerd:

1. Hoe waardeert de burger van Eindhoven de gemeentelijke dienstverlening en hoe kan de waardering van de burger voor de gemeentelijke dienstverlening worden vergroot?
2. Hoe kan de ontwikkeling van de waardering voor de dienstverlening in de tijd worden vastgesteld? Is het mogelijk een waarderingsinstrument t.b.v. diagnose and tracking te ontwikkelen.

3 Werkwijze

De studie is verricht in twee fases. Er is uitgebreid vooronderzoek gedaan waarbij bronnenonderzoek is gedaan en relevante documentatie is bestudeerd. Na het vooronderzoek is onderzoek verricht onder de bevolking.

Zoals in hoofdstuk 2 is weergegeven wordt in dit onderzoek de kwaliteit van dienstverlening afgemeten aan het oordeel van de burger. Gebruikelijk in dit soort onderzoek is dat dit vorm wordt gegeven door een a-selecte groep burgers te vragen naar hun mening over het functioneren van hun gemeente. Omdat het aantal directe interacties van burgers met de gemeente over het algemeen niet zo groot is, betekent dit dat veel van de ondervraagden geen recente ervaring hebben met de gemeente. Dit leidt veelal tot resultaten waarbij de beoordeling voornamelijk wordt bepaald door de algemene perceptie over de rol en het functioneren van de landelijke en gemeentelijke overheid.

De rekenkamercommissie is van mening dat deze methode onvoldoende specifieke resultaten oplevert om een basis voor verbeteringen te kunnen vormen. In het onderzoek is er daarom nadrukkelijk voor gekozen om burgers alleen te ondervragen over recente en concrete ervaringen met de dienstverlening van de gemeente. In samenspraak met de onderzoeksbureau's KPMG en MarketResponse heeft dit geleid tot een onderzoeksopzet waarbij een viertal specifieke onderwerpen zijn geselecteerd: wijkvernieuwing, overlastbestrijding, collectief vraagafhankelijk vervoer en probleem- en klachtafhandeling openbare ruimte. Per onderwerp zijn steekproefsgewijs betrokken burgers ondervraagd.

Leidraad bij de selectie van de onderwerpen voor het onderzoek vormden de volgende zes criteria:

- het onderwerp raakt veel burgers;
- het onderwerp is politiek gevoelig;
- er is sprake van een verbeteringspotentieel;
- het niveau van dienstverlening is beïnvloedbaar door de gemeente;
- het onderwerp van onderzoek is meetbaar (dit betekent onder andere dat er sprake is van een homogene doelgroep burgers die kan worden ondervraagd)
- er is sprake van spreiding van onderwerpen binnen het gemeentelijke apparaat.

4 Onderzoekresultaten

4.1 Algemeen

De algemene conclusie is dat de Gemeente onvoldoende voldoet aan de verwachtingen van de burger. Externe oriëntatie, klantgerichtheid en focus op resultaat vanuit het gezichtspunt van de burger laten te wensen over, zo blijkt uit de uitgebreide studie van beschikbare documentatie en onderzoek van vier geselecteerde hoofdaandachtsgebieden : wijkvernieuwing, overlastbestrijding, klachtenafhandeling openbare ruimte en collectief vraagafhankelijk vervoer.

De algemene waardering voor de gemeente zal toenemen als er aandacht wordt gegeven aan duidelijkheid van informatie, luisteren en wijze van handelen en het nakomen van afspraken.

Het onvoldoende presteren van de gemeente wordt met name veroorzaakt doordat:

- het binnen de gemeente ontbreekt aan structurele aandacht voor de kwaliteit van dienstverlening gezien vanuit het perspectief van de burger. Hierdoor ontstaat een sterke interne gerichtheid waarbij het interne circuit belangrijker wordt dan de buitenwereld. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een onvoldoende aandacht voor de afhandeling van brieven en e-mails van burgers..
- binnen de gemeentelijke organisatie communicatie vooral wordt gezien als middel om een bepaald resultaat te bereiken. De rol van communicatie als middel om de relatie met de burger te verbeteren is niet ingevuld. Goed voorbeeld hiervan is de afhandeling van klachten over de openbare ruimte. Hier ligt een sterke focus op het efficiënt oplossen van de klacht. De communicatie met de klager na het binnenkomen van de klacht heeft binnen de organisatie geen structurele aandacht. De gemeente mist hierdoor mogelijkheden om door een goede afhandeling de mening van burgers over de gemeente positief te beïnvloeden. Ook laat ze een kans liggen om burgers te betrekken bij beleid en uitvoering.
- de procescommunicatie bij gemeentelijk handelen vaak tekortschiet. De gemeente communiceert in de regel alleen met de burgers als er inhoudelijk wat te melden valt. Voor de burger lijkt het tussentijds of de gemeente niets doet, ook al gebeurt er achter de schermen van alles.

Er zijn verschillen in waardering naar aard van contact. Bij individuele diensten, met name ook activiteiten van de afdeling Burgerzaken, is de afnemer relatief zeer tevreden. Hier gaat het veelal om transactionele situaties met (eenmalige) directe feedback tussen burger en ambtenaar.

Bij collectieve diensten en coproducties, waarbij de nadruk meer ligt op de kwaliteit van interactie en communicatie in de loop van de tijd, wordt de burger te weinig als klant beschouwd. Met andere woorden: bij dienstverlening met een relationeel

karakter schiet de proceskwaliteit tekort en werkt de te sterke interne focus belemmerend. Een andere gerichtheid en pro-actieve houding naar de burger is gewenst

Het inzicht in een aantal eenvoudige dienstverleningsparameters zoals termijnen van afhandeling van brieven, e-mails en meldingen ontbreekt binnen de gemeente.

4.2 Specifiek

Op specifieke deelgebieden heeft het onderzoek de volgende hoofddresultaten opgeleverd.

Bij wijkvernieuwing is de regierol van de Gemeente niet sterk genoeg. Onzekerheid van betrokkenen kan gereduceerd worden door betere communicatie

Veel burgers zien overlastbestrijding in hun wijk ook als hun eigen verantwoordelijkheid. De gemeente moet op de juiste momenten actiever proberen de overlast samen met de burgers op structurele wijze te bestrijden.

Bij de klachtenafhandeling dient er meer aandacht te komen voor "actief luisteren", de snelheid van handelen en voortgangsrapportering.

Het Collectief Vraagafhankelijk Vervoer wordt naar tevredenheid uitgevoerd. Echter: potentiële gebruikers zijn niet op de hoogte van deze voorziening en geldende criteria.

Bij de gesubsidieerde instellingen is kwaliteitszorg in termen van meting van voldoen aan de verwachtingen van de afnemer nog vrijwel niet bestaand.

De dienstverlening aan ondernemers dient verbeterd te worden .

(Zie ook de gedetailleerde onderzoeksrapportage).

4.3 Nieuw instrumentarium

Na GoGo zou de gemeentelijke organisatie zich in toenemende mate gaan baseren op "publiek ondernemerschap", met een duidelijke externe oriëntatie en klantgerichtheid. De Rekenkamercommissie constateert nu -een aantal jaren later- dat er op deze gebieden (te) weinig is verbeterd. Een belangrijke oorzaak hiervoor is dat het oordeel van de burger over de gemeentelijke dienstverlening in de meeste gevallen niet doorklinkt in de ambtelijke organisatie. Continue meting van het oordeel van de burger ontbreekt.

Het is echter mogelijk de ontwikkeling van de dienstverlening in de tijd beter te volgen. Het in dit rekenkameronderzoek ontwikkelde instrumentarium kan volgens

de rekenkamercommissie de basis vormen voor op maat gesneden monitoring van voortgang en controle van prestatie middels meting bij burgers. Aldus kan dit de (tot dusverre ontbrekende) criteria verschaffen, voor een betere, meer effectieve sturing van belangrijke projecten en activiteiten in voor de burgers relevante termen. Tevens zal de overgang naar een meer externe, resultaatgerichte dienstverlenende organisatie daardoor worden versneld

5 Aanbevelingen

De hoofdaanbevelingen van de Rekenkamercommissie zijn:

1. Maak kwaliteit van dienstverlening een expliciet uitgangspunt van verandering van cultuur en speerpunt van beleid. Dit houdt in :werken aan het bewustzijn middels voorlichting en training, het (leren)verplaatsen in de behoeften en eisenpatronen van de inwoners en het verbeteren van klantgericht communiceren. In de functioneringsgesprekken dient klantgerichtheid en proceskwaliteit onderwerp van discussie te worden.
2. Stel een gemeentebreed verbeterplan op, met identificatie van hoofdaandachtsgebieden per dienst, verbeteringsrichtingen per onderwerp en gedetailleerde uitwerking. Meetbaarheid van prestatie dient daarbij waar mogelijk voorop te staan. De opstelling van dit verbeterplan vraagt om een duidelijke regierol: gezien het belang van versnelde transformatie van de organisatie naar klant- en resultaatgerichtheid dient de gemeentesecretaris hierin een sturende rol te vervullen.
3. Rapporteer jaarlijks in het burgerjaarverslag over de voortgang die wordt geboekt in het proces.
4. Versterk de regierol van de gemeente door intern en extern uit te dragen dat de burger van de gemeente verwacht dat deze een actieve rol speelt, ook waar ze het niet alleen voor het zeggen heeft.
5. Draag zorg voor de implementatie van de specifieke aanbevelingen ten aanzien van wijkvernieuwing, bestrijding van overlast, klachtenafhandeling openbare ruimte en collectief vraagafhankelijk vervoer. Geef meer aandacht aan de dienstverlening voor ondernemers.
6. Bij gesubsidieerde instellingen dient kwaliteitszorg verder te worden ontwikkeld. In het kader van de implementatie van de aanbevelingen "Subsidiebeleid en beheer", met name bij de toepassing van "Beleidsgestuurde Contract Financiering" en het sturen op heldere, meetbare doelen, moet een kwaliteitsmeting (gezien vanuit de klant) worden geïmplementeerd.
7. Voor diagnose en tracking van ontwikkeling van dienstverlening in de tijd wordt aanbevolen burgertevredenheidsonderzoek te institutionaliseren. Periodiek dient voor belangrijke onderwerpen onderzoek te worden uitgevoerd. Het instrumentarium voor waardering van de prestaties en het identificeren van verbeteringen is aanwezig (zie ook de onderzoeksrapportage).

6 Voorstel

De rekenkamercommissie stelt de raad voor:

- I. Kennis te nemen van het bijgevoegde onderzoeksrapport van KPMG/MarketResponse.
- II. In te stemmen met de aanbevelingen zoals die staan genoemd in hoofdstuk 5 en bijgevoegd onderzoeksrapport.
- III. Het college van burgemeester en wethouders op te dragen om de aanbevelingen:
 - a. uit te werken in een concreet verbeterplan;
 - b. hierover te rapporteren uiterlijk mei 2006.