

Doorpakken dienstverlening: een lastig vraagstuk

In 2007 zijn gemeenten met een majeure operatie begonnen namelijk het Antwoord©-concept. In 2015 moet de gemeente hét loket worden voor de burger voor bijna de gehele overheid. De ambitie is als volgt:

Uiterlijk in 2015 is, op basis van de behoefte en logica van de burger, sprake van een sterk gedigitaliseerde en burgergerichte publieke dienstverlening waarbij 80% van de eerste contacten direct wordt afgehandeld door de gemeente.

De achterliggende redenering van Antwoord© is helder: De burger verwacht professionele dienstverlening: als ik in de avond vragen kan stellen over mijn pensioen of op internet mijn banksaldo kan zien, waarom moet ik dan nog naar een gemeentelijk loket om mijn vergunning aan te vragen?

Echter in de praktijk is het nog niet zover. Uit recent onderzoek van de Consumentenbond bij gemeentelijke ombudsmannen naar gemeentelijke dienstverlening blijkt dat gemeenten in veel gevallen nog ver af staan van de realisatie van deze ambitie. Zij blijken online klachtenformulieren, e-mails en vergunningsaanvragen vaak niet te beantwoorden en als ze dit wel doen, duurt het regelmatig nog te lang. Uit eerder onderzoek van de nationale ombudsman bleek dat gewoon langsgaan of bellen bij een gemeente het beste werkt: 57 procent van de vragen aan de balie en de helft van de telefoontjes wordt dezelfde dag nog beantwoord.

Dat roept de vraag op: hoe staat het nu met de dienstverlening? Hoe staan gemeenten ervoor, welke organisatorische vragen komen zij tegen en hoe kijken zij nu aan tegen het concept Antwoord©? Rijnconsult en Telengy onderzochten daarom hoe de gemeenten er eind 2013 – dus ruim één jaar voor realisering van het concept – voor staan met de realisatie van e-dienstverlening.¹

Groot verschil tussen ambities en praktijk

In de genoemde ambitie van Antwoord© voor 2015 springen er twee zaken uit: gemeenten gaan voor sterk gedigitaliseerde dienstverlening en 80% van de eerste contacten worden direct afgehandeld.

Gedigitaliseerde dienstverlening

Een belangrijke component van Antwoord© is het bevorderen van internet als hét kanaal voor de meeste gemeentelijke producten en diensten. Daarmee besparen gemeenten op balie-uren en gebouwen en zijn ze in staat om 24 uur per dag, 7 dagen per week vragen te beantwoorden. Minstens zo belangrijk is de mogelijkheid die een gemeente kan bieden aan burgers, bedrijven en instellingen om op een voor hen gewenst moment zaken te doen met de gemeente. Bijkomend voordeel is dat een belangrijke infrastructuur (via internet) aangelegd wordt om de totstandkoming en het dossier van een aanvraag of dienst volledig transparant te laten zijn.

Gemeenten hebben inderdaad steeds meer producten en diensten digitaal beschikbaar en zo'n 70% van onze respondenten ziet het gebruik van digitale dienstverlening door klanten toenemen. Niettemin vindt in de praktijk slechts 11% van het klantencontact digitaal plaats (via digitale formulieren en email), zijn nog lang niet alle producten en diensten die zich hiervoor lenen digitaal beschikbaar en doet (slechts) een kwart van de gemeenten actief aan kanaalsturing op het digitale kanaal.

¹ In een digitale enquête hebben 78 respondenten hun ervaringen met de impact van de e-overheid op gemeentelijke dienstverlening gedeeld: hoe ver ze zijn, waar ze tegenaan lopen en wat het wel of niet succesvol maakt. Ter aanvulling hebben we bij verschillende gemeenten een gesprek gevoerd over hun visie en de wijze waarop dienstverlening vorm krijgt.

80 procent direct afhandelen?

De tweede doelstelling die we onder de loep hebben genomen is de directe afhandeling van contacten. De ambitie is om 80 procent van de vragen direct in het klant contact centrum af te handelen. De conclusies: omvang doet ertoe: uit het onderzoek blijkt dat 5 procent van de gemeenten, voornamelijk de grotere 100.000+ gemeenten, daar op dit moment toe in staat is. Een derde van de gemeenten lukt het om de helft of meer van de klantvragen direct te beantwoorden. De gemeenten (10 procent) die dit het minste doen, zijn gemeenten met minder dan 50.000 inwoners .

Ambitie	Realiteit
Sterk gedigitaliseerde en burgergerichte publieke dienstverlening waarbij 80% van de eerste contacten direct wordt afgehandeld door de gemeente.	<ul style="list-style-type: none"> • 5% van de gemeenten beantwoordt 75% van de klantvragen direct; een derde beantwoordt (meer dan) de helft van de klantvragen direct • Klein aandeel van klantcontact is digitaal (11%) • Gebruik digitale dienstverlening neemt toe

Wat zien we in de praktijk?

Dit roept de vraag op hoe gemeenten in de praktijk omgaan met de realisatie van dienstverleningsprojecten. Vanuit organisatieperspectief zien we dat de realisatie hiervan staat of valt bij een goed samenspel van verschillende afdelingen binnen de gemeente gericht op het beantwoorden van vragen. We zien dat gemeenten die een specifiek dienstverleningsproject of programma hebben ingericht grotere stappen zetten.

Onvoldoende betrokkenheid van ICT

Een centrale succesfactor is de wijze waarop de ICT-afdeling betrokken is bij dienstverleningsprojecten. Zij worden vaak pas later in een stadium van een dienstverleningsconcept erbij betrokken. Een dergelijk project heeft meer kans van slagen wanneer ICT direct in de ontwerpfase wordt meegenomen. Ideaal gezien heeft ICT daar een dubbelrol. Enerzijds denkt zij mee over consequenties en haalbaarheid van plannen, waarbij zij indien nodig aan de rem trekt. Anderzijds vormen ICT-toepassingen ook een belangrijke drijfveer van de ontwikkeling. Dat betekent dat ICT ook als aanjager kan dienen én een belangrijke rol heeft in het denken over alternatieven en vernieuwingen.

Vakafdelingen en dienstverlening: verschillende belangen

Een belangrijk risico is dat vakafdelingen de burger nog steeds zien als – we chargeren even - een lastig bijverschijnsel in het werk terwijl dienstverlening alles op alles moet zetten om die burger tevreden moet houden. Dat kan ertoe leiden dat het KCC geen actuele informatie heeft, denk aan voortgang over een bouwvergunning of status van de uitkering, en de vraag niet direct kan afhandelen. Het is belangrijk om zoveel mogelijk informatie, toegesneden op vragen van burgers, inzichtelijk en beschikbaar te maken voor het KCC. Vakafdelingen dienen vanuit het perspectief van de klant naar de ontwikkeling van dienstverlening te kijken. Vakafdelingen wijzen nogal eens op de complexiteit van producten en diensten die door een generieke afdeling (dienstverlening) niet gemakkelijk kunnen worden afgehandeld.

Het aanpassen van processen stagneert

Het optimaliseren van de dienstverlening vraagt om een fors herontwerp van processen. Een kwart van de gemeenten is nog niet begonnen aan het aanpassen van de processen, een derde van de gemeenten heeft een deel (maximaal de helft) van de dienstverleningsprocessen aangepast. Ook hier zien we dat grotere gemeenten verder zijn. Gemeenten uit de categorie 100.000+ zijn het verst met

het aanpassen van processen. Bij een derde deel van de gemeenten met minder dan 100.000 inwoners zijn de processen nog niet aangepast. Procesgericht denken over de grenzen van afdelingen heen is nog geen vanzelfsprekendheid en wordt als ingewikkeld ervaren. Dat is ook begrijpelijk: het is al lastig om tussen afdelingen samen te werken en af te stemmen, laat staan om te komen tot een herschikking van taken en werkzaamheden.

Waar is de klant gebleven?

De klant staat af en toe op het netvlies, en af en toe ook niet. Gemeenten meten de tevredenheid van hun klanten, meestal periodiek in de vorm van een klanttevredenheidsonderzoek (52 procent) en wat minder vaak actief in de vorm van klantgesprekken (11 procent). Deze klantinzichten vormen belangrijke input voor verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Of gemeenten deze inzichten toepassen is nog maar de vraag. We zien dat het aanpassen van dienstverleningsprocessen nog geen vanzelfsprekendheid is.

Duidelijke doelen voor dienstverlening

We hebben hiervoor gezien waarom het lastig is om een dienstverleningsproject te laten slagen. De verleiding kan dan ook groot zijn om het realiseren van ambities uit te stellen. Er zijn echter wel degelijk gemeenten die juist een versnelling weten te realiseren in het aanpassen van hun dienstverlening. De rode draad is dat er een duidelijk doel wordt gesteld dat gehaald moet worden. Meestal is dat een organisatieverandering waarin de hele organisatie anders gaat werken en een andere inrichting van dienstverlening onvermijdelijk is.

In de gemeenten Dordrecht en Delft was een flinke taakstelling reden om het werk en dus ook de dienstverlening organisatiebreed anders in te richten. Het werd bespreekbaar om digitale dienstverlening meer in te zetten en zelfs andere kanalen te sluiten. De gemeente Utrecht benutte het momentum van de organisatieverandering en de bouw van een nieuw stadskantoor om de dienstverleningsprocessen te herzien. Dit zijn twee voorbeelden waarbij de druk om te veranderen vanuit de gemeentelijke organisatie komt. Als voorbeeld van externe druk: het aansluiten van veel grote overheidsdienstverleners zoals de Belastingdienst bij *MijnOverheid.nl* zal naar verwachting een impuls geven aan de e-dienstverlening door gemeenten. Als de Belastingdienst het kan, dan kunnen gemeenten niet achterblijven.

Houvast nodig

Gezien de complexiteit van de opgave, de benodigde samenwerking en afstemming tussen vakafdeling, dienstverlening en ICT is het niet verstandig de verantwoordelijkheid bij een van de drie afdelingen te beleggen. Daarmee ontstaat het risico dat dienstverlening geen gezamenlijke verantwoordelijkheid is. Een programma-aanpak daarentegen biedt de mogelijkheid om op een gecoördineerde en gestructureerde manier het dienstverleningsconcept te realiseren door de belangen en inzet van vakafdeling, dienstverlening en ICT in balans te houden.

Uit de gehouden interviews blijkt nog regelmatig dat er te weinig samenhang is tussen beleid en dienstverlening enerzijds en ICT anderzijds, waardoor de potentiële synergie nauwelijks of beperkt tot stand komt. Ook signaleren we regelmatig een te beperkte samenhang tussen beleid en dienstverlening. Recente voorbeelden zijn de ketensamenwerking rond de omgevingsvergunning en de afstemming met gemeentelijke dienstverlening. Momenteel zeer actueel is de zoektocht van gemeenten en het Sociaal Domein hoe burgerportalen en sociale teams zich verhouden tot de inrichting van de dienstverlening binnen een gemeente (Heeft het KCC een rol, gebruiken we het 14+ nummer, gaan we zaakgericht werken in het sociaal domein?).

Gezamenlijke verantwoordelijkheid is in de respons op onze enquête terug te zien in de belangrijkste succes- en faalfactoren: een gedeeld gevoel van urgentie (40%) en de betrokkenheid van

cultuurdragers/of sleutelpersonen (19%). De uitvoering van Antwoord© komt bij onze respondenten bijna net zo vaak voor in een project of programma (45%) als in de lijn (38%).

Bestuurlijk commitment noodzakelijk

Goede dienstverlening lijkt voor bestuurders een vanzelfsprekendheid en het krijgt pas bestuurlijke aandacht als het mis gaat (dan is de verontwaardigheid groot). Juist de erkenning dat goede dienstverlening geen vanzelfsprekendheid is, maar een bewuste keuze om je als gemeente te onderscheiden, zou meer nadruk mogen krijgen. Het bedrijfsleven kan hier als inspiratie bieden: dat doet hoge investeringen om zich op dienstverlening te onderscheiden van vergelijkbare aanbieders.

Bij onze respondenten lijkt bestuurlijk commitment vooral een rol te spelen in gemeenten met minder dan 100.000 inwoners. Voor gemeenten tussen de 25.000 en 100.000 inwoners is het na een gedeeld gevoel van urgentie de belangrijkste succesfactor.

Bouwstenen NUP maken betere dienstverlening mogelijk

Betere dienstverlening en administratieve lastenverlichting voor burgers, bedrijven en instellingen. Dat zijn de belangrijkste doelstellingen van het NUP, het Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid, dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft opgesteld. En waaraan Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten en uitvoeringsorganisaties zich hebben gecommitteerd. In totaal 24 bouwstenen en 19 resultaatverplichtingen die gemeenten kunnen helpen nog beter diensten te verlenen. Op onderdelen verloopt de implementatie van de bouwstenen naar verwachting, maar bij diverse ontwikkelingen stopt het omdat bijvoorbeeld de landelijke voorzieningen nog niet breed implementeerbaar zijn (zoals Digilevering en Digimelding). Ook komt het voor dat gemeenten nog volop aan de slag zijn om NUP-ontwikkelingen op te pakken (zoals de implementatie van Digikoppeling, NHR en de opbouw van de BGT). Daarnaast zijn er voorbeelden van bouwstenen die weliswaar breed implementeerbaar zijn (MijnOverheid, eHerkenning, DigiD Machtigen), maar die nog niet of mondjesmaat worden opgepakt door gemeenten en leveranciers. Al met al kunnen de bouwstenen e-overheid een stevige stimulans zijn voor een volgende kwaliteitsslag voor de dienstverlening bij gemeenten en in de keten. Echter, de mate van en het tempo waarin implementatie vordert, draagt niet optimaal bij aan de mogelijkheden de dienstverlening te verbeteren.

Het concept Antwoord©: waarom Samsung niet streeft naar één contact centrum

Dienstverlening centraal goed uitvoeren is ambitieus. Misschien wel te ambitieus. Vergelijk een gemeente met een bedrijf als Samsung. Samsung heeft schepen, telefoons, stofzuigers, elektrische fietsen, verzekeringen etc. De gemeente heeft paspoorten, grofvuil, WMO, bijstand, bestemmingsplannen, stadsontwikkelprojecten etc.

Samsung heeft dat niet in één call centre ondergebracht. Omdat het bundelen van alle kennis op een plek enorm veel vraagt van systemen en van de medewerkers die de systemen moeten bedienen. Dat roept de vraag op: is het voor een gemeente wél mogelijk om met zo'n brede productrange alle klanten met één KCC te bedienen?

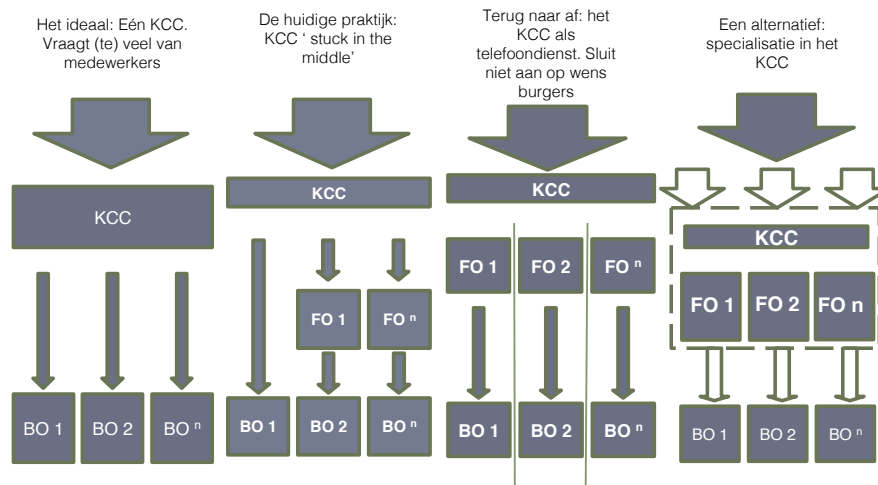
Bij gemeenten zien we dat ongeveer 90% van de vragen die burgers stellen uniek zijn. Kennissystemen schieten vaak tekort en we vragen van medewerkers dat ze met deze systemen goed moeten kunnen omgaan. Wie een dagje meeluistert ziet goed wat er dan gebeurt: mensen bellen op met een vraag over de hoogte van hun uitkering en de manier waarop de WW daarin is verwerkt. Mensen in het KCC moeten die berekening snappen en uitleggen. Het probleem is dat één zo'n vraag nog wel gaat maar de variëteit is eenvoudig weg te groot om al die vragen te standaardiseren. Dat leidt tot veel doorverbinden, terugbelnotities, extra – onnodige – telefoontjes, nog meer terugbelnotities enz.

Dat roept ook een dilemma op voor de inzet van medewerkers. De complexiteit vraagt om hoogopgeleide mensen maar veel vragen zijn voor die groep te eenvoudig: mensen gaan zich vervelen en de kosten van het KCC stijgen.

Dit zwingelt ook de discussie aan over het model. Wij zien de volgende afwegingen bij de inrichting van de dienstverlening:

- Het ideaal is één KCC. Nadeel is dat dit (te) veel vraagt van de kennis van medewerkers en leidt – als de kennis tekortschiet – tot veel onnodig intern telefoonverkeer.
- De praktijk in veel gemeenten is dat zij het KCC gebruiken om door te verbinden. Het KCC raakt zo ‘stuck in the middle’: zij doet meer dan de telefoondienst, maar slaagt er onvoldoende in om complexe vragen te beantwoorden, de 80 procent doelstelling wordt zo niet gehaald.
- Een alternatief is: terug naar de telefooncentrale ‘plus’: wel goedkoop maar zonde van de inspanningen en resultaten die al geboekt zijn en – belangrijker – dit sluit niet aan op de wensen van de burger die zo snel mogelijk antwoord wil.
- Een alternatief is een KCC dat zich presenteert als Keten Contact Centrum met gespecialiseerde (keten-)teams en een kort keuzemenu. Teams kunnen op de belangrijke domeinen 80 procent van de vragen aan. Dit vraagt minder van de kennis van de medewerkers en het zal betekenen dat meer burgers direct antwoord krijgen. Hiermee introduceren we fase 4: gemeente in ketens geeft Antwoord©.

Hieronder schetsen we de modellen:



Herijking fase 4 Antwoord©: gemeente in ketens geeft Antwoord©

Gemeenten worstelen met de realiteit van alledag in relatie met de doorontwikkeling van de dienstverlening. Enerzijds willen zij binnen de eigen organisatie integraal en transparant werken met een centrale ontmoetingsplaats voor klantcontacten, terwijl een andere werkelijkheid met klantcontacten zich afspeelt in ketens waar de gemeente slechts regievoerder, onderaannemer of een van de vele organisaties is. Dit dilemma vraagt om een pragmatische aanpak. Een alternatief scenario voor gemeenten kan een KCC zijn met ketenspecialisatie: Een multichannel eerste lijn frontoffice waar over de volle breedte van gemeentelijke en ketendienstverlening eenvoudige producten en diensten

geleverd worden. Achter deze eerste lijn frontoffice is een tweede lijn frontoffice actief voor specifieke ketens, voor zover als mogelijk multichannel georganiseerd. Deze specifieke ketens kunnen zich bijvoorbeeld richten op het speelveld van de omgevingsvergunning, het sociaal domein, belastingsamenwerking en de veiligheidsketen. Deze tweede lijn biedt een integraal portfolio van de betreffende keten en gaat over organisatiegrenzen heen. Zo kan een medewerker van een omgevingsdienst meedraaien in de keten omgevingsvergunning. Of een sociaal wijkteam bestaande uit verschillende medewerkers van zorgorganisaties kan feitelijk de tweede lijn zijn voor het Sociaal Domein. Daarnaast resteert een backoffice (derde lijn) waar specialisten en beleidsmakers slechts sporadisch klantcontacten hebben.

Wat wil en kan een gemeente bieden?

Het realiseren van optimale dienstverlening aan de klant is geen sinecure. Dat blijkt uit de vertraging die de afgelopen jaren is opgelopen en de ambities die steeds een beetje worden teruggeschroefd. Het is noodzakelijk om proces- en klantgericht te denken over de grenzen van afdelingen heen, goed samenspel te organiseren tussen vakinhoud, dienstverlening en ICT en essentieel is de aanwezigheid van het gedeeld urgentiegevoel en betrokkenheid van sleutelspelers. Tot slot onontbeerlijk, zoals bij alle majeure veranderingen, zijn heldere doelen, een stevige projectorganisatie en bestuurlijk commitment. Daarnaast zien we dat gemeenten worstelen met het concept: de ambitie om 80 procent van de vragen in het KCC te beantwoorden. Dit vraagt veel van de mensen in het KCC.

Kortom juiste dienstverlening vergt een stevige organisatorische inspanning en gaat niet zonder reflectie op het doel: wat voor dienstverleningsconcept wil én kun je bieden?