

Aan de WOR-bestuurder herindeling BMW
Jellemeik Zock.

Winsum, 6 november 2017

Betreft: advies Dienstverleningsconcept (V.06)

Geachte mevrouw Zock, beste Jellemeik,

Inleiding

Op 4 oktober 2017 heeft u ons formeel een advies gevraagd over het Dienstverleningsconcept versie 0.4 De projectgroep Organisatie & Dienstverlening (O&D) heeft op 13 oktober jl. de eindversie (V.05) van het Dienstverleningsconcept gemeente Het Hogeland, 'Dienstverlening doen we samen' opgeleverd.

Bij de totstandkoming van de eindversie heeft u ons meegenomen in het proces. Wij hebben dan ook de gelegenheid gehad om al in een vroeg stadium op de (uitgangspunten voor de) visie op dienstverlening te reageren. Een voorlopige reactie hebben wij gegeven op 29 september jl. , waarop vanuit de projectgroep is gereageerd.

De BOR heeft zich in twee vergaderingen gebogen, over de adviesaanvraag en de bijbehorende stukken. Vanwege ziekte en andere redenen van verhindering, was in de reguliere BOR-vergadering van 18 oktober 2017 de kleinst mogelijke meerderheid aanwezig. Om toch tot een goed afgewogen en breed gedragen advies te komen, is op 25 oktober 2017 een extra BOR-vergadering belegd. Op 27 oktober hebben wij u een pre-advies gestuurd. Dit pre-advies hebben wij in de overlegvergadering van 31 oktober met u besproken. Daaropvolgend hebben wij op 2 november versie 0.6 van het dienstverleningsconcept van u ontvangen. Het voorliggend advies is dan ook gebaseerd op de laatste versie (V 0.6) zoals die nu bij ons bekend is.

Algemeen

In het advies over het dienstverleningsconcept willen we vooral aangeven en meegeven wat wij belangrijk vinden in de dienstverlening. Niet alleen inhoudelijk, maar vooral ook door aan te geven op welke wijze dienstverlening, in het belang van de medewerkers, organisatie en de burgers kan worden uitgevoerd. Niet alles hoeft op 1 januari 2019 klaar te zijn en de nieuwe organisatie moet de kans krijgen zich te ontwikkelen.

De insteek van ons advies is om een bijdrage te leveren aan een gedegen en breed gedragen dienstverleningsconcept. We hebben er met elkaar uitvoerig over gesproken en de verschillende onderdelen kritisch beoordeeld, met het doel om tot een realistisch en haalbaar eindplaatje te komen. Daarbij is de ambitie van de BOR dat op 1 januari 2019 de medewerkers van de betrokken organisaties weten wat ze moeten gaan doen, waar ze dat gaan doen, hoe ze dat gaan doen en met wie ze dat gaan doen en dat de werkplek functioneert en dat ze voor de burger bereikbaar zijn. Wij zijn kritisch en uitgebreid in ons advies, maar het gaat er vooral om dat er duidelijkheid komt van wat er op 1 januari 2019 voor burgers en medewerkers moet zijn geregeld en hoe dat wordt gerealiseerd . Daarnaast willen wij medewerkers en organisatie, vanuit een solide basis, de

mogelijkheden bieden, om na 1 januari door te ontwikkelen naar een gemeente zoals is opgetekend is de visie "Ruimte". Het tempo dat daarbij wordt gevolgd, zal continue moeten worden getoetst aan de mogelijkheden die de organisatie en haar medewerkers heeft om de gewenste transformatie te doorlopen.

Advies

In algemene zin steunen wij de richting die in het dienstverleningsconcept wordt geschetst. In de kern komt het er, wat ons betreft, op neer, dat de gemeente Het Hogeland de dienstverlening aan de burger modern, volgens de eisen van de huidige tijd opstelt en daarbij (ver)nieuwe(nde) methodes en oplossingen zoekt voor de uitvoering. Ook de focus op optimale digitale dienstverlening kunnen wij begrijpen. Daarbij is het echter wel belangrijk om ook de fysieke dienstverlening niet uit het oog te verliezen.

In toenemende mate zal de burger die voor een dienst of product op de gemeente aangewezen is, zich via het digitale kanaal tot de gemeente wenden. Deze transitie en in sommige gevallen transformatie zal in volle omvang zijn consequenties hebben voor de ambtelijke organisatie, haar medewerkers en de burgers. Dat is een verandering voor medewerkers en organisatie en daar hoort een goede toerusting en voorbereiding bij. Hierbij is het wel goed om te beseffen dat een herindeling met vier gemeenten op zich al een hele opgave is en dat een andere vorm van dienstverlening, die weliswaar nodig is, wel als extra opgave gezien moet worden. Het belangrijkste doel is dat de gemeente Het Hogeland de basisdienstverlening op 1 januari 2019 op orde heeft en zich van daaruit verder kan ontwikkelen. Dat geeft alleen maar kansen om de dienstverlening te verbeteren, maar daarbij moet wel rekening gehouden worden met hobbels en valkuilen die we onderweg tegenkomen.

Naar onze mening zijn de medewerkers daarbij de meest kritische succesfactor. De wijze waarop medewerkers, op wat voor manier dan ook, direct of indirect, fysiek of digitaal, met burgers communiceren is essentieel voor (het beleven van) goede dienstverlening. Het is aan de organisatie om medewerkers te faciliteren en te helpen bij de uitoefening van deze opgave. Het is aan de medewerkers om hier een constructieve bijdrage aan te leveren en daar waar nodig hulp en ondersteuning te vragen.

Medewerkers kunnen hier een constructieve bijdrage aan leveren wanneer:

- De scope en betekenis van dienstverlening duidelijk is;
- er een gemeenschappelijk besef is, waarom het dienstverleningsconcept bijdraagt aan een betere dienstverlening aan de burger;
- er duidelijk is welke impact de dienstverlening heeft op het eigen functioneren in de nieuwe functie;
- er een tempo wordt gehanteerd dat te volgen is;
- er duidelijke (integrale) keuzes worden gemaakt van wat moet en wat nog niet hoeft op 1-1-2019.

Gelet op bovenstaande onderschrijven we dan ook de genoemde ontwerpprincipes voor de digitale dienstverlening:

- Focus op de gebruikers;
- Meet, weet en verbeter;
- Hou het eenvoudig;
- Maak het gunstig;
- Denk doelmatig.

Met dien verstande dat deze ontwerpprincipes voor de gehele dienstverlening gelden en niet uitsluitend voor de digitale variant. Daarnaast zijn de ontwerpprincipes zowel extern als intern van toepassing en kunnen niet los van elkaar worden geïmplementeerd.

Voortvloeiend uit het bovenstaande hebben wij de volgende constatering en aanbevelingen:

Gemeentelijke rol en doelgroepen:

- Er is meer dan dienstverlening;
- Er zijn meerdere categorieën burgers / doelgroepen;
- De gemeente is niet 'de overheid' maar onderdeel van de overheidsketen;
- De gemeente is voor 80% of meer uitvoerder en bepaalt slechts voor een beperkt deel de eigen huishouding;
- De gemeente is niet altijd gelijk of een gelijkwaardige partner, ook niet in dienstverlening.

De gemeentelijke rol bestaat niet alleen uit dienstverlening, laat staan uit dienstverlening 'op aanvraag'. Er is immers meer dan de vragende burger waar omheen de dienstverlening georganiseerd moet worden. De categorie niet-vragende burgers is vermoedelijk zelfs groter, maar wil wel dat zijn of haar leefomgeving op orde is. De gemeente is een *dienende* overheid, maar tegelijkertijd ook een *dwingende* overheid: zij handhaaft, verbiedt, gebiedt en heft belastingen. De verschillende rollen verlangen verschillende vaardigheden binnen het 'hostmanship', voor zover er al van 'hostmanship' gesproken kan worden bij de dwingende rol van de gemeente. Het dienstverleningsconcept houdt er volgens ons te weinig rekening mee dat de gemeente een deel van de overheid is, die samen wordt gevormd met Provincie en Rijk (en waterschap). De gemeente is vooral een uitvoerende overheid (medebewind) en heeft beperkte autonome ruimte. Binnen die ruimte heeft de gemeente vrijheid en speelruimte, maar als uitvoerder van wetten veel minder tot soms helemaal niet.

Het veranderen van bestaande procedures en regels naar nieuwe afwegingskaders bepaalt de gemeente niet zelf¹. Dat er (maatschappelijke) geluiden zijn die aangeven dat de regeldruk naar beneden moet en dat er wordt gepleit voor deregulering en meer participatie, valt niet te ontkennen. De praktijk laat echter zien dat de gemeente rekening dient te houden met wettelijke opdrachten en kaders waarbinnen verantwoording moeten worden afgelegd, waarbij bovendien het bestuurlijke afwegingskader altijd voorwerp is van rechterlijke toetsing.

Wij vragen ons af in welke gevallen het regelarm of regelluw de oplossing is. Zit de oplossing niet meer in de effectieve en efficiënte inrichting van werkprocessen. Daar kan de winst worden gehaald. Stel de vraag van de burger centraal en ga vandaar uit zowel in- als extern het gesprek aan. Dat zou dan ook een (één van de) doelstelling(en) moeten zijn van het dienstverleningsconcept.

Haalbaarheid en doelen:

- de beoogde datum van 1-1-2019 voor de inrichting en het operationeel hebben van de Centrale Eenheid Dienstverlening (CED) is (te) ambitieus;
- Iedereen opleiden voor 'hostmanship' is niet haalbaar en ook niet nodig. Selecteer, differentieer en prioriteer daarin;

¹ De Wet maatschappelijke ondersteuning is een goed voorbeeld: de wetgever geeft de gemeente een opdracht tot maatschappelijke ondersteuning, vast te leggen in beleidsplannen en verordening, waarvan de inhoud ook nog wordt voorgeschreven. Bij de vormgeving kan de gemeente het nodige zelf invullen, maar 'onrecht' wordt van buitenaf (de rechter) gecorrigeerd.

- te snel innoveren leidt tot ontsporing en brengt organisatorisch en financiële risico's met zich mee²;
- Innoveer/ontwikkel richting een doel niet richting een middel of instrument.

Het is belangrijk om te weten waaruit het basispakket van de dienstverlening bestaat. Deze dient op orde te zijn. Op 1 januari 2019 staat er een nieuwe organisatie. Het is nu nog niet helder wat er dan moet staan. Welke basisdienstverlening moet op 1 januari 2019 in orde en geregeld zijn? Van daaruit kan verdere ontwikkeling plaatsvinden.

Het dienstverleningsconcept ademt sterk de ambitie om op 1 januari 2019 al meer operationeel te willen hebben dan naar onze mening haalbaar is. De inrichting van de CED zou dan klaar moeten zijn en ook fysiek gehuisvest. De medewerkers hiervan werken, afhankelijk van hun rol (expertise) in 3 units en zijn toegerust op 'hostmanship'. Daarmee wordt een invulling gegeven van een vorm die volgens ons voorbarig is of in ieder geval ingebed zou moeten zijn in een meer concreet – zij het nog niet uitgewerkt – beeld van de gehele toekomstige organisatie.

Hostmanship: hou aansluiting bij de medewerkers

Dit 'hostmanship' moet volgens het dienstverleningsconcept in het DNA van de toekomstambtenaar komen te zitten. We vragen ons af of dat generiek moet gelden. Er wordt nogal wat gevraagd van de toekomstambtenaar. Het dienstverleningsconcept gaat er kennelijk vanuit dat alle medewerkers toekomstambtenaar moeten zijn en aan de voorwaarden moeten voldoen. Wij gaan hierin mee als binnen 'de toekomstambtenaar' meerdere typen zijn te onderscheiden. Naar onze mening hoeven niet alle medewerkers alle facetten van het 'hostmanship' te beheersen. Medewerkers moeten zich er wel van bewust zijn (worden) welke rol zij spelen binnen de dienstverlening van de gemeente en daar waar nodig kunnen medewerkers de benodigde vaardigheden en competenties aanleren, dan wel verder ontwikkelen. Bepaal hoe, wanneer in welke mate het 'hostmanship' aansluit bij de (te verwachten) ontwikkelkracht van organisatie en medewerkers. Oftewel: zoals geformuleerd, mist het dienstverleningsconcept ook op dit punt 'herkenning' (zie voor 'herkenning' ook hierna).

Ook moet duidelijk zijn hoe de afstemming is tussen CED en decentrale gemeentehuizen, waar volgens het dienstverleningsconcept de face-to-face-contacten plaatsvinden. Wie zich op het gemeentehuis meldt ('kastje'), zou niet met lege handen naar de CED ('muur') gestuurd mogen worden.

Dat er een centrale toegang moet zijn voor de burger, staat niet ter discussie. Face to face contact maakt hier een wezenlijk onderdeel vanuit. De burger zal pas eind 2018 begin 2019 beseffen dat er zaken veranderen. Een toegankelijke gemeente in digitale en fysieke zin zal nodig zijn voor de levering van de belangrijkste diensten, producten en het beantwoorden van vragen. Daar waar de CED (nog) niet in kan voorzien, dient een burger zo spoedig mogelijk bij een ter zake deskundige ambtenaar uit te komen. Hoe deze ambtenaar vervolgens omgaat met deze burger, bepaalt de (ervaren) kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Plat gezegd, het CED moet een toegevoegde waarde hebben op inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening. De specialist moet een toegevoegde waarde kunnen leveren op de cosmetische dienstverlening (vraaggericht, integraal en omgevingsbewust).

² De innovatieve gemeente Hollands Kroon betaalt inmiddels de prijs. Zie <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/leegloop-in-top-gemeente-hollands-kroon.9573434.lynkx>

Tussen realisme en tempo beweegt zich de ontwikkeling naar verdere digitalisering. Dat is namelijk de beweging die in de toekomst gemaakt zal worden: verregaande digitalisering en afname van fysieke contacten tussen gemeenten en burgers / doelgroepen.

In combinatie met regelluw werken – voor zover dus haalbaar: zie hiervoor – heeft dat consequenties voor de inzet van middelen en arbeid.

Er zal minder arbeid nodig zijn. Vanuit de sociale opdracht die ook – misschien wel vooral – bij de gemeente (overheid) rust om te zorgen voor adequate werkgelegenheid, moet hier zowel het realisme – op 1 januari 2019 gaan alle medewerkers van de gemeenten én Werkplein Ability (inclusief de SW-populatie) over naar Het Hogeland – en het tempo in de gaten worden gehouden.

Het dienstverleningsconcept vraagt van de toekomstige organisatie te veel in één keer. Onze inschatting is, dat de burgerkracht is niet zo groot is als wordt geschat. De burger ruimte geven is een goed principe, maar in het voorliggende concept wordt teveel, zo niet alles naar de burger toe gebracht. Dat gaat een stap te ver en is nog te hoog gegrepen.

Herkenbaarheid en draagvlak:

- Heb oog voor de – grote groep – medewerkers die niet, weinig of indirect met dienstverlening te maken heeft, maak duidelijk wat er van hun wel en of (nog) niet wordt verwacht;
- Verander de toon ('sfeer') van de notitie, die de indruk wekt, dat zoals we het nu doen, niet goed is en wat we gaan doen, zoveel beter is.

Maak duidelijk waarom we het doen, daarna het wat en het hoe. Betrek medewerkers daarbij. Zij maken de dienstverlening.

Niet alle medewerkers van de herindelende gemeenten zijn direct betrokken bij de externe dienstverlening zoals wordt geformuleerd in het dienstverleningsconcept. Veel medewerkers zijn wel indirect betrokken. Het kan niet zo zijn dat een dienstverleningsconcept dat zoveel nadruk legt op een nieuw in te vullen positie van de gemeente Het Hogeland, die vervolgens niet herkenbaar is voor veel medewerkers van die gemeente Het Hogeland. Als het dienstverleningsconcept niet voor hen geschreven is, geef dan duidelijk aan wat hun rol wordt en als de rol er wel is laat dan de interne dienstverlening beter naar voren komen. Bij het proces van herindeling is iedereen betrokken en zoekt ook (vrijwel) iedereen naar herkenning met het oog op zekerheid. Daarbij komt dat de herindeling niet alleen de vier gemeenten raakt, maar ook het Werkplein Ability. De medewerkers van het Werkplein worden als gelijk beschouwd aan de medewerkers van de gemeenten (art. 66 Wet Algemene regelen herindeling). Deel daarvan zijn de medewerkers van (voorheen) de sociale werkvoorziening. Naast dat deze medewerkers vaak ook de burgers zijn in de nieuwe gemeente, hebben zij behoefte aan herkenning in de herindelingsdocumenten, ook in het dienstverleningsconcept.

Het vergroten van de herkenbaarheid voor iedere medewerker, los van de noodzaak tot uitwerking van de verschillende rollen – meer of minder 'dienstverlening' – werkt volgens ons positief op de binding met de herindeling, die erg hard nodig is.

Het dienstverleningsconcept ademt de sfeer van 'we gaan het helemaal anders doen'. Zoals hiervoor aangegeven, zijn wij daar als BOR niet tegen, als dat met het juiste realisme en tempo plaatsvindt. De indruk wordt nu wel gewekt, dat de huidige werkwijzen in de gemeenten niet voldoen. Dat komt de binding met de herindeling niet ten goede. Hier loert het risico dat medewerkers vervreemden, terwijl we de herindeling met zijn allen ingaan en we – zo is het basismotto – de dienstverlening samen gaan doen.

Als we dat samen doen, dan doen we dat met de ambtenaren van nu en niet met de toekomstambtenaren. Wij begrijpen de ontwikkeling, maar vragen ons daarbij af op de term "toekomstambtenaar" bijdraagt aan de herkenning en het benodigde draagvlak.

In onze optiek gaat het om welke houding en welk gedrag, van medewerkers is nodig om samen aan de slag te gaan en welke ruimte mag daarbij worden gepakt. Het gemeente breed ontwikkelen van de competenties/vaardigheden op het gebied van omgevingsbewust en vraaggericht handelen, lijkt ons een eerste goede stap. We vragen ons wel af hoe goed we daar nu al in zijn en hoeveel tijd er nodig is om daar nog beter in te worden.

Scope in relatie tot norm dienstverlening:

- De CED wordt gepositioneerd als "de" ingang voor de burger. De indruk wordt gewekt dat daarmee ook de kwaliteit/norm van de dienstverlening is bepaald. Naar onze mening is dat een te enge benadering. Bestuurders en medewerkers hebben buiten het CED om contacten met burgers. Maak duidelijk hoe CED de overige organisatieonderdelen (bestuurders/medewerkers) ondersteund en vice versa.

Alles wat de gemeente doet kan worden geschaard onder dienstverlening, elke burger zal daar zijn eigen "kwaliteitslabel" aan hangen. Je zult niet elke burger tevreden stellen. Hoe gaan we daar mee om, hoe past dat bij burger initiatieven en de participatiesamenleving?

Het dienstverleningsconcept beoogt de toekomstige rol van de nieuwe gemeente Het Hogeland in relatie tot haar ingezetenen (burgers, doelgroepen, maatschappelijke instanties en partners, ondernemers, etc.) te beschrijven.

Dienstverlening in ruime zin gaat over alle processen en het omvat het hele proces van voor tot achter. In enge zin kan dienstverlening worden gezien als de voorkant van de contactafhandeling met burgers e.a. via balie, telefoon, post en internet en de activiteiten die traditioneel door de afdeling Burgerzaken worden uitgevoerd. De dienstverlening in enge zin wordt vooral beschreven in het dienstverleningsconcept, terwijl de gemeente veel meer en andere rollen heeft, die opgedragen of waarvan stilzwijgend verwacht wordt dat deze vervuld worden: zorg voor orde en veiligheid, voor goede wegen en verzorgd groen etc. Dan is 'hostmanship' of niet aan de orde of heeft een andere invulling.

Vanuit het dienstverleningsconcept is wel een richting gekozen, maar de scope is wat ons betreft nog niet duidelijk. Door vast te leggen wat er nu met dienstverlening wordt bedoeld en welke scope wordt gehanteerd, kan de richting nog beter worden bepaald. Voor medewerkers wordt het dan duidelijker hoe de verhouding/verbinding tussen de verschillende organisatieonderdelen en CED is geregeld. Vervolgens kunnen medewerkers beter bepalen/begrijpen wat er van hun wordt verwacht. Het besturingsconcept kan daar ook een belangrijke rol in spelen.

Resumé

In algemene zin steunen wij de richting die in het dienstverleningsconcept wordt geschetst en is de gekozen lijn positief ontvangen, maar behoeft het concept nog een nadere uitwerking op verschillende fronten.

Wij adviseren u om het dienstverleningsconcept op de genoemde punten beter uit te werken en te onderbouwen, om zodoende per 1-1-2019 de basisdienstverlening aan onze burgers op orde te hebben. Vanuit die basis zal de gemeente het Hogeland verder kunnen bouwen richting de gewenste toekomstige dienstverlening die, zoals u zelf terecht aangeeft, zich zal blijven ontwikkelen.

Voor de verdere uitwerking willen wij u onderstaande punten meegeven:

Hoewel u in versie 0.6 al meer zegt over wat er op 1-1-2019 gerealiseerd moet zijn, is het effectueren van de verbeteringen en veranderingen wat ons betreft minimaal, volgens de ontwerpprincipes, uitgewerkt. Vooral het ontbreken van focus, prioritering, het ontbreken van een duidelijke scope en onvoldoende herkenbaarheid voor medewerkers die indirect bij de dienstverlening zijn betrokken, maakt dat wij twijfels hebben over de haalbaarheid. Meer duidelijkheid, van wat er op 1-1-2019 voor burgers en medewerkers moet zijn geregeld is daarbij essentieel en is wat ons betreft het primaire vertrekpunt voor de nog uit te werken en te plannen activiteiten. Wij vernemen graag van u hoe e.a. wordt vertaald naar een realistisch en afgebakend uitvoeringsplan.

Met vriendelijke groet,
namens de Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) BMW-gemeenten,

Wilko de Wind, voorzitter



André Pettinga, secretaris



