

GEMEENTE ZOETERMEER

**RAPPORT ONDERZOEK
KLACHTAFHANDELING EN
BEHANDELING VAN BEZWAAR- EN
BEROEPSCHRIFTEN**

19 juni 2014

GEMEENTE ZOETERMEER

**RAPPORT ONDERZOEK KLACHTAFHANDELING EN
BEHANDELING VAN BEZWAAR- EN
BEROEPSCHRIFTEN**

AUTEUR(S)	: Jaap Detmar en Tjarco de Vries
DOCUMENTNUMMER	: BPM 2014004-BvdB-JD-mdm
STATUS	: Concept
BRON	: Atos Consulting
DOCUMENTDATUM	: 19 juni 2014
AANTAL PAGINA'S	: 58

Inhoud

1	Management samenvatting.....	4
2	Inleiding.....	6
2.1	Doelstelling en afbakening	6
2.2	Aanpak van het onderzoek	7
2.3	Definities, normenkader	8
2.4	Methode	9
3	Resultaten Bezwaar en Beroep	12
3.1	Onderzoeksvraag benchmark bezwaar	12
3.2	Onderzoeksvraag Beleid en procedures.....	14
3.3	Onderzoeksvraag Systemen	18
3.4	Onderzoeksvraag Actoren	21
3.5	Onderzoeksvraag Sturing	25
4	Resultaten Klachten	30
4.1	Onderzoeksvraag Benchmark Klachten	30
4.2	Onderzoeksvraag Beleid en procedures.....	31
4.3	Onderzoeksvraag systemen	34
4.4	Onderzoeksvraag Actoren	38
4.5	Onderzoeksvraag Sturing	41
5	Conclusies en aanbevelingen.....	44
5.1	Inleiding.....	44
5.2	Conclusies.....	44
5.3	Aanbevelingen	47
6	Bijlagen.....	52

1 Management samenvatting

De gemeente Zoetermeer heeft Atos Consulting de opdracht gegeven een onderzoek ex. Artikel 213a van de gemeentewet uit te voeren naar de klachtafhandeling en behandeling van bezwaar- en beroepschriften.

Aanleiding voor het onderzoek was het probleem met de digitaal ingediende bezwaarschriften op de verleende kapvergunningen voor het project Vervangen platanen Seghwaert. De gemeenteraad heeft een motie aangenomen (de motie "Processen in control"), waarin gevraagd wordt om vóór het zomerreces een onderzoek te doen naar het hele proces van klachtafhandeling en bezwaar en beroep. De verwachting was dat een kritische blik op de manier waarop de gemeente Zoetermeer omgaat met klachtenmanagement kan leiden tot meer tevredenheid bij de burger en een betere bedrijfsvoering.

Bij het onderzoek zijn deelvragen geformuleerd die tijdens het onderzoek zijn beantwoord. De deelvragen hebben betrekking op het beleid en de procedures, de systemen, de actoren, de sturing en de doeltreffendheid en doelmatigheid. Na het bepalen van de huidige situatie op deze gebieden zijn conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

Voordat enkele meer specifieke conclusies worden weergegeven kan - in het algemeen - worden gesteld dat de klachtafhandeling en de behandeling van bezwaar- en beroepschriften goed en zorgvuldig verloopt. Daar staat tegenover dat de kans op fouten relatief hoog is en dat er in de processen efficiency winst te behalen valt. De aanbevelingen zijn vooral gericht op het terugdringen van de kans op fouten en het verbeteren van de efficiency.

De processen bevatten risico's die het in de praktijk kwetsbaar maken. Op het moment dat de risico's manifest worden, zijn ze als gevolg van onvoldoende sturing of sturingsmogelijkheden niet tijdig te beheersen. De overschrijdingen van wettelijke afhandeltermijnen en incidenten, zoals met de platanen, kunnen hoofdzakelijk langs die lijn worden verklaard. In het specifieke geval van de platanen is een digitaal bezwaar intern - zonder afstemming - doorgezet naar een medewerker die niet de autorisatie had om het te behandelen. Bij gebrek aan frontsturing op het binnengekomen bezwaar, het ontbreken van warme overdracht - kenmerkend voor een eilandcultuur - is de zaak ten onrechte blijven liggen.

Meer specifiek zijn in het onderzoek de volgende conclusies getrokken:

1. Het beleidskader is duidelijk, maar de communicatie over de beleidskaders is voor verbetering vatbaar.
2. De behandeling van de bezwaarschriften en klachten die via de standaard kanalen (post en website) binnenkomen, verlopen over het algemeen goed en zorgvuldig. De taakvolwassenheid van medewerkers bij de afhandeling is een sterk punt. Bij afwijkingen en uitzonderingen op de standaard kanalen zijn er risico's op fouten, dit is zowel voor de burger als voor het bestuur en de organisatie niet wenselijk.
3. Doordat er niet procesgericht gewerkt wordt, is er een gerede kans dat er ergens in het proces iets mis gaat. Dit kan gaan om het missen van een bezwaarschrift of klacht, maar vooral om het overschrijden van de termijnen.
4. De systemen voldoen maar zijn niet helemaal up-to-date meer. Er zijn nu systemen beschikbaar die het proces veel beter ondersteunen en de kans op fouten sterk reduceren. Zoetermeer werkt al aan verbetering door de invoering van een zaakstelsel.
5. De sturing op het proces is goed voor zover het proces binnen een vakafdeling blijft, maar schiet tekort als het om de integraliteit gaat. In het verlengde daarvan is de managementinformatie voor verbetering vatbaar.

6. Door het ontbreken van proceseigenaarschap worden de processen niet systematisch verbeterd aan de hand van ervaringen met het proces en opmerkingen van de kant van de burger.
7. De definiëring van een klacht wordt zowel voor de burger als voor de medewerkers niet scherp gecommuniceerd, hetgeen tot misverstanden kan leiden.
8. De uitkomsten van de benchmark laten zien dat de gemeente Zoetermeer gemiddeld presteert.

Aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek zijn nieuwe processen ontworpen, waarbij oplossingen zijn gevonden voor de bestaande knelpunten en risico's. De nieuwe processen zijn integraal, eenduidig en strak ingericht. Daarmee wordt de kans op fouten geminimaliseerd en worden risico's beheersbaar. Door de medewerkers die betrokken zijn geweest bij het ontwerpen van de nieuwe processen wordt ingeschat dat de nieuwe processen relatief eenvoudig te implementeren zijn. Het is daarbij belangrijk om bij implementatie voldoende aandacht te hebben voor draagvlak onder medewerkers en opleidingsmogelijkheden.

Een factor die aandacht vraagt, is het tempo waarin aangehaakt kan worden bij het zaakgericht werken. Dit betreft zowel de methodiek van zaakgericht werken als het systeem. Daarnaast is ervoor gekozen om in het gehele proces digitaal te werken. Voor zover burgers papier verkiezen boven de digitale kanalen, digitaliseert de gemeente het interne proces vanaf het moment dat een brief binnenkomt. Belangrijke verbeteringen zijn met behulp van de nieuwe manieren van (digitaal) werken te realiseren.

Naast de implementatie van de nieuwe processen en het zaakgericht werken is het belangrijk de sturing aan te scherpen en de managementinformatie te verbeteren. Bij de sturing gaat het vooral om de scherpheid en de integraliteit, ondersteunt door goede en betrouwbare managementinformatie. Door invoering van proceseigenaarschap, in combinatie met versterking van het lerend vermogen, zal het proces toekomstbestendig gehouden worden. Een proces dat over de hele organisatie continue verbeterd wordt, zal ook bijdragen aan onderling begrip en samenwerking tussen verschillende afdelingen.

2 Inleiding

Het college heeft besloten om in het kader van ex. Artikel 213a van de Gemeentewet onderzoek te (laten) doen naar klachtafhandeling en behandeling van bezwaar- en beroepschriften.

Aanleiding is het project Vervangen platanen Seghwaert waarin naar voren kwam dat 49 digitaal ingediende bezwaarschriften op verleende kapvergunningen niet bij de inhoudelijk verantwoordelijke afdelingen waren ontvangen en niet zijn ingediend bij de Commissie Bezwaar- en Beroepschriften. De oorzaak is intern onderzocht en het systeem is op dit punt hersteld. In de extra raadsvergadering van 7 januari 2014 is naar aanleiding van het debat over het intrekken van kapvergunningen Platanen Seghwaert de motie “Processen in control” aangenomen, waarin gevraagd wordt om vóór het zomerreces een onderzoek te doen naar het hele proces van klachtafhandeling en bezwaar en beroep.

En in het verlengde daarvan is de verwachting dat een kritische blik op de manier waarop de gemeente Zoetermeer omgaat met klachtenmanagement kan leiden tot meer tevredenheid bij de burger en een betere bedrijfsvoering.

2.1 Doelstelling en afbakening

Atos Consulting heeft in opdracht van de Gemeente Zoetermeer onderzoek gedaan naar (1) de afhandeling van klachten en (2) het behandelen van bezwaar- en beroepschriften.

Het onderzoek moet leiden tot inzicht in en aanbevelingen voor verbetering van zowel de doeltreffendheid als doelmatigheid van beide processen.

Voor zowel het afhandelen van klachten als voor het behandelen van bezwaar- en beroepschriften zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

Onderwerp	Onderzoeksvragen
Beleid/ procedures	Wat is het huidige beleid en wat zijn procedures met betrekking tot het afhandelen?
Systemen	Wat zijn de systemen met betrekking tot de registratie en het afhandelen?
Proces	Welke interne actoren spelen een rol? In hoeverre is bij actoren helder welke rollen en taken zij vervullen in het proces?
Sturing	Hoe is de sturing op het proces van afhandeling ingericht (verantwoordelijkheden, monitoren van de uitvoering en resultaten, controlemechanismes, lerend vermogen e.d.)?
Doelmatigheid en doeltreffendheid	In hoeverre worden beleid en procedures adequaat toegepast en zijn de systemen ondersteunend hieraan?
Optimalisatie	Hoe kunnen we het proces van afhandeling optimaliseren?
Benchmark	Wat is over de jaren 2012 en 2013 de omvang en wat zijn de doorlooptijden per afdeling ten opzichte van vergelijkbare gemeenten?

Verbeterpotentieel	Welke verbeteringen zijn verder mogelijk op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid van het klachtenmanagement en bezwaar- en beroep?
--------------------	--

De scope van het onderzoek is door de gemeente Zoetermeer als volgt afgebakend.¹

- Het onderzoek richt zich, conform de motie “Processen in control”, op de behandeling van klachten, ongeacht via welk kanaal ingediend door burgers, bedrijven of instellingen van de gemeente Zoetermeer, en op de bezwaar- en beroepsprocedure.
- Het onderzoek richt zich alleen op het proces van de afhandeling en niet op de inhoudelijkheid van de klachten, bezwaren en beroepen zelf. Binnen het onderzoek is wel de vraag relevant of het proces de kwalitatieve doelstellingen in voldoende mate kan waarborgen.
- De focus van de onderzoeksvragen richt zich op de huidige werkwijze.
- Een onderzoek onder burgers, bedrijven of instellingen maakt geen deel uit van het onderzoek.
- Het proces van behandeling van meldingen valt buiten de scope van het 213a onderzoek.
- De Benchmark wordt over de jaren 2012 en 2013 uitgevoerd.

2.2 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is opgebouwd uit 4 fasen:

- Bepalen scope en aanpak.
- Scan van de huidige situatie.
- Workshops nieuw proces.
- Opstellen van een verbeterplan.

Scope en aanpak

1. Scope en aanpak			2. Scan huidige situatie		3. Workshops				4. Verbeterplan
Interview met opdrachtgever	Stuur groep sessie	Vaststellen aanpak	Desk-research	Data analyse	Workshop proces-knelpunten	Workshop besturing	Workshop ICT	Workshop verbeter-ideeën	Rapportage

In de eerste fase is de opdracht scherper gesteld, het normenkader geformuleerd en de aanpak vastgesteld. Het normenkader is in de opdrachtformulering opgenomen en aangevuld vanuit de gekozen procesmethodiek “Lean management”.

Scan huidige situatie

Desk research

Gedurende de tweede fase is een deskresearch uitgevoerd. De bestaande procesbeschrijvingen zijn beoordeeld en de aanwezige management- en stuurinformatie is in kaart gebracht en geanalyseerd. Tevens is een inventarisatie gedaan van de in gebruik zijnde systemen. Daarbij is ook het Project Initiatie Document van het recent gestarte project Zaakgericht werken betrokken. Waar nodig is toelichting verkregen van betrokken medewerkers.

Data-analyse

Voor het in kaart brengen van de kwantitatieve gegevens van het proces is een data-analyse uitgevoerd. De omvang van het aantal klachten en bezwaarschriften en de doorlooptijd en

¹ Bron: Offerteaanvraag gemeente Zoetermeer.

afhandeltijd zijn (per afdeling en categorie) verzameld en geanalyseerd. De set van data is gebruikt om een beeld te krijgen van de processen Klachtafhandeling en Behandelen van bezwaar- en beroepschriften in Zoetermeer en om de processen te kunnen spiegelen aan vergelijkbare gemeenten.

De eerste beelden die zijn ontstaan uit de deskresearch en de data analyse zijn in de workshops getoetst aan de input van de deelnemers.

Workshops

In de derde fase zijn voor zowel het proces Klachtafhandeling als het proces Behandelen bezwaar- en beroepschriften vier op het proces gerichte workshops gehouden. Aan de workshops is deelgenomen door actoren uit het dagelijkse proces, stafmedewerkers en verantwoordelijk managers.

Het globale programma van de opeenvolgende workshops zag er als volgt uit:

1. Workshop inventarisatie knelpunten in het proces: tijdens deze workshop is een procesanalyse uitgevoerd met als resultaat een overzicht van de knelpunten in het huidige proces en een eerste aanzet voor oplossingen voor deze knelpunten.
2. Workshop besturing: tijdens de workshop is de huidige manier van managen van het proces besproken en is gekeken naar de wensen die er zijn om het proces beter te kunnen besturen.
3. Workshop ICT: tijdens deze workshop is inzicht verkregen in de vereiste ICT ondersteuning en het gat dat er zit tussen de huidige- en de gewenste systemen.
4. Workshop verbeterideeën: deze workshop heeft geresulteerd in een globale uitwerking van het nieuwe proces aan de hand van een procesflow en een beknopte beschrijving van de processtappen.

Verbeterplan

Tot slot hebben wij in fase vier een rapportage opgesteld. De rapportage geeft systematisch antwoord op de onderzoeksvragen en bevat het globaal ontwerp van de nieuwe processen.

2.3 Definities, normenkader

Definities

Bij aanvang van het onderzoek zijn ten behoeve van een heldere scope de volgende definities gehanteerd.

- Klacht: een uiting van een burger, bedrijf of instelling over de wijze waarop (een ambtenaar van) het bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen.....
- Melding: een uiting van een burger, bedrijf of instelling over een (in zijn of haar ogen) ongewenste situatie in de openbare ruimte van de gemeente Zoetermeer (buiten de scope).
- Klachtenmanagement: de wijze waarop een organisatie omgaat met klachten, van beleid, procesinrichting, wijze van daadwerkelijke afhandeling tot monitoring en evaluatie.
- Bezwaar: bij het niet eens zijn met een besluit van de gemeente kan een burger, bedrijf of instelling (meestal) bezwaar maken. Hierop wordt beslist door hetzelfde bestuursorgaan dat de beslissing nam.

- **Administratief beroep:** gelijk aan bezwaar met als verschil dat op een administratief beroep moet worden beslist door een ander bestuursorgaan. In de praktijk is dat het geval bij beslissingen over aanvragen om kwijtschelding van gemeentelijke belastingen.
- **Beroep:** bij het ook niet eens zijn met het tweede besluit van de gemeente (na bezwaar) kan een burger, bedrijf of instelling (vaak) beroep indienen bij de rechter.

Aanvullend is nog een tweetal andere relevante definities aangetroffen:

- **Zienswijze:** de visie van een burger, bedrijf of instelling op een gepubliceerd voorgenomen besluit.
- **Vraag/meningsuiting:** informatieverzoek aan de gemeente of een meningsuiting over het beleid van de gemeente.

Normenkader

Het normenkader maakt duidelijk met welke bril naar de processen is gekeken en geeft aan de ijkpunten in de uitvoeringspraktijk te toetsen. Bij de conclusies worden de sterke en zwakke punten bij toetsing aan het normenkader gemarkeerd door + en – indicaties.

Het normenkader heeft in het licht van dit onderzoek drie bronnen, die deels overlappende normen met zich mee brengen:

1. Wetgeving, de AWB stelt normen voor termijnen, procedures en de beginselen van behoorlijk bestuur. Wij hebben deze normen als minimum vereisten beschouwd. Ofwel het niet voldoen aan die normen weegt zwaar.
2. Gemeentelijke ambitie, opgenomen in Beleidskaders en de opdrachtformulering.
3. Lean management: de sterk procesmatige benadering van dit onderzoek, en de daarbij gebruikte procesmethodiek (Lean Management) bepaalt mede het normenkader (zie ook onder methode-2.4)

Op basis van de bovenstaande drie bronnen hebben wij de volgende elf normen gehanteerd:

1. Er wordt minimaal voldaan aan de wettelijke eisen voor wat betreft de afhandeltermijnen.
2. Er wordt minimaal voldaan aan de wettelijke eisen voor wat betreft de formele procedures.
3. Er wordt minimaal voldaan aan de wettelijke eisen voor wat betreft de Beginselen van behoorlijk bestuur.
4. De burger staat centraal bij het proces. Dit komt tot uiting doordat het proces transparant is en wordt nagekomen. Een burger wordt op de hoogte gehouden van de status.
5. De burger staat centraal bij het proces: er wordt mondeling contact tot stand gebracht, ofwel de burger wordt gehoord (mediation).
6. Het proces is eenduidig, ook in de manier van afhandeling (weinig variabiliteit- Lean).
7. Resultaten zijn inzichtelijk en er wordt actief op gestuurd.
8. Het proces wordt continu verbeterd (Lean).
9. Doorlooptijden zijn zo kort mogelijk. Het proces ligt niet onnodig stil (Lean).
10. Het proces is efficiënt (doelmatig). Verspilling in het proces wordt geëlimineerd (Lean).
11. Beleid, procedures en definities zijn helder en actueel. Deze norm vormt de basis voor de kwaliteit van afhandeling en stelt de criteria voor de input in het proces.

2.4 Methode

Om in een relatief korte tijd de nodige diepgang en betrouwbaarheid van de uitkomsten te kunnen waarborgen, hebben de analyses zich vooral gericht op de afdelingen met de grote aantallen Klachten enerzijds en Bezwaar- en Beroep procedures anderzijds. De uitkomsten daarvan zijn vervolgens marginaal getoetst aan de situatie bij andere afdelingen. De in het

vervolg van dit rapport geadviseerde procesoplossingen zijn toepasbaar binnen de overige afdelingen, tenzij anders vermeld. De afdelingen waar de focus op gelegen heeft zijn:

- Werk, Zorg en Inkomen (WZI)
- Publieksplein\frontoffice, voor klachten
- Publieksplein\belastingen, voor bezwaar en beroep
- Veiligheid, Vergunningverlening en Handhaving (VVH)

Lean management

Bij het inventariseren van de knelpunten in het huidige proces en het ontwerpen van het nieuwe, geoptimaliseerde proces is gebruik gemaakt van Lean management als procesmethodiek. De belangrijkste kenmerken van deze methodiek zijn de volgende.

- Doelstellingen: verkorten doorlooptijd, verhogen efficiency en optimaliseren kwaliteit.
- Processen ontwerpen vanuit klantperspectief.
- Vloeiend procesflow.
- Waardestroomanalyse: hoe verloopt het proces en in welke processtappen wordt waarde toegevoegd?
- Elimineren van verspilling in het proces.
- Standaardiseren van de Best Practice.
- Voortdurend verbeteren.
- Prestaties zijn altijd inzichtelijk en er wordt actief op gestuurd.

Benchmark

Om de impact van deze processen te kunnen bepalen op de burgers van Zoetermeer en op de eigen organisatie, is het goed om een kwantitatief beeld te hebben. Hier wordt gebruik gemaakt van de cijfers die tijdens de data-analyse naar voren gekomen zijn. De cijfers worden gepresenteerd in de vorm van een benchmark met vijf andere gemeenten. Als uitgangspunt zijn deze gemeenten qua omvang vergelijkbaar met Zoetermeer. Daar wordt alleen om praktische redenen van afgeweken als blijkt dat van dergelijke gemeenten onvoldoende gegevens bekend zijn. De benchmark is slechts indicatief. Gemeenten hebben nu eenmaal verschillende werkwijzen, organisatievormen en specifieke omstandigheden. Daarbij komt dat tussen gemeenten verschillen bestaan in data kwaliteit. Voor Zoetermeer wordt later ingegaan op dit aspect. Bij de andere gemeenten is dat niet onderzocht. Om de verschillen te dempen is ook een gemiddelde opgenomen van verschillende gemeenten met een grotere spreiding in omvang (21 bij bezwaar en 19 bij klachten).

Naast een overzicht van de absolute aantallen voor de gemeente Zoetermeer, is de vergelijking met de andere gemeenten als volgt gemaakt:

- Aantal ingediende bezwaarschriften/ klachten per 1.000 inwoners
- Percentage bezwaarschriften/ klachten binnen normtijd afgehandeld
- Percentage (deels) gegronde bezwaarschriften/ klachten

De benchmark bezwaar is uitgevoerd over de jaren 2012 en 2013.

3 Resultaten Bezwaar en Beroep

De focus in dit rapport ligt op de afhandeling van bezwaarschriften. Dat wil niet zeggen dat geen aandacht is besteed aan de afhandeling beroep. In eerste instantie lijken de processen op elkaar, maar in de praktijk worden beroepszaken met extra aandacht behandeld. In de paragraaf Actoren wordt daar nader op ingegaan. Voor wat betreft de afhandeling van beroepszaken hebben we in de praktijk geen knelpunten vastgesteld die om specifieke actie vragen. Weliswaar geldt een aantal algemene opmerkingen ook voor beroep, aangezien de processen bezwaar en beroep veel overeenkomsten vertonen. In de praktijk treden de risico's, die bij bezwaar wel gelden, niet op bij beroep. Dat komt omdat de externe procespartner, de Rechtbank, een professionele partij is waarvan de stukken altijd goed identificeerbaar zijn. De formele termijnen zijn hard en worden dus met grote aandacht bewaakt. Bovendien gaat het om relatief kleine aantallen. In hoofdstuk Conclusies en Aanbevelingen zal in het kort op de beroepszaken ingegaan worden.

3.1 Onderzoeksvraag benchmark bezwaar

Benchmark	Wat is over de jaren 2012 en 2013 de omvang en wat zijn de doorlooptijden per afdeling ten opzichte van vergelijkbare gemeenten?
-----------	--

Uitgangspunten

De vergelijking voor Belasting wordt apart gepresenteerd, minder gedetailleerd, en deels met andere gemeenten. Vergelijkbare informatie was niet breed beschikbaar.

Bij de benchmark zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De cijfers per vakafdeling zijn ontleend aan de administratie van de Algemene Commissie bezwaar en beroepschriften, aangezien daarmee een uniform beeld ontstaat over de onderliggende afdelingen.
- WZI vormt daarop een uitzondering omdat een deel van de bezwaarschriften ambtelijk wordt afgedaan. Daarmee is voor WZI de eigen administratie als uitgangspunt genomen.
- De manier van tellen, zoals door de Algemene Commissie Bezwaar en Beroep wordt toegepast, is gevolgd: alle ingediende bezwaarschriften, plus alle indieners van een gezamenlijk bezwaar, worden geregistreerd als een enkel bezwaarschrift. Dus een enkel bezwaarschrift namens tien indieners wordt geteld als tien afzonderlijke bezwaarschriften.

Aantal bezwaarschriften

In Zoetermeer wordt jaarlijks het stabiele aantal van ongeveer 1.440 bezwaarschriften Publieksplein\belastingen ingediend. Vanwege het feit dat voor deze bezwaarschriften een afwijkend proces, met afwijkende beslistermijnen, geldt worden deze apart genoemd. Vergelijkingsmateriaal is summier, alleen op aantallen, beschikbaar. In de tabel zijn de aantallen opgenomen per 1.000 inwoners. Gemiddeld, op basis van deze gemeenten, is dat aantal 22. Los van de uitschieter (Den Bosch) scoort Zoetermeer aan de onderkant van de bandbreedte met 11,78. Voor de afhandeling geldt een zeer ruime afhandeltermijn (tot een jaar). In de praktijk wordt die termijn in Zoetermeer gehaald, blijkens de procesanalyse tijdens de workshop. Voor de overige gemeenten is geen onderbouwde informatie beschikbaar.

Bezwaarschriften Belastingen	Zoetermeer	Amersfoort	Tilburg	Den Bosch	Haarlemmer- meer	Gemiddeld
Aantal	1440					
Aantal per 1.000 inw.	11,78	9,2	12,32	53,08	15,56	22

Volgens de telling zijn er in 2012 in totaal 1.247 bezwaarschriften ingediend bij WZI, VVH en de overige afdelingen. In 2013 waren dit er 993.

Bezwaarschriften Zoetermeer	WZI	VVH	Overig	Totaal
2012	550	588	109	1247
2013	683	262	48	993

In 2012 valt het hoge aantal bezwaarschriften bij VVH op. De oorzaak van dat hoge aantal bezwaarschriften is te vinden in het verstrekken van een omgevingsvergunning voor het bouwen van een moskee. Daarop zijn 345 bezwaarschriften ingediend.

In 2012 lag het aantal ingediende bezwaarschriften per 1.000 inwoners hoog in vergelijking tot de andere gemeenten.

In 2013 viel het aantal ingediende bezwaarschriften per 1.000 inwoners echter mee ten opzichte van vergelijkbare gemeenten, de gemeente Zoetermeer scoort in dat jaar net onder het benchmark gemiddelde.

Bezwaarschriften		Zoetermeer	Gem. benchmark	Tilburg	Nijmegen	Den Bosch	Utrecht
Aantal bezwaarschriften per 1000 inwoners	2013	8,04	8,06	7,81	8,88	5,09	10,46
	2012	10,09	6,69	7,19	7,81	6,40	10,67
% bezwaarschriften binnen normtijd afgehandeld	2013	81%	83%	NB	83%	75%	95%
	2012	76%	78%	NB	70%	75%	NB
% (deels)gegronde bezwaarschriften	2013	22%	20%	34%	16%	10%	16%
	2012	29%	15%	31%	16%	15%	19%

Percentage bezwaarschriften binnen de normtijd afgehandeld

Het aantal ingediende bezwaarschriften dat binnen de normtijd is afgehandeld (rond 80%), is vergelijkbaar met het benchmark gemiddelde. De gemeente Utrecht scoort significant hoger met een percentage van 95% binnen de normtijd.

Percentage (deels) gegronde bezwaarschriften

Het percentage (deels) gegronde bezwaren ligt vergeleken met het benchmark gemiddelde en vergelijkbare gemeenten hoog. Dit komt door een hoog percentage (deels) gegronde bezwaarschriften bij WZI (38% in 2012 en 27% in 2013). De oorzaak van dat hoge aantal is niet onderzocht, aangezien dat buiten de scope van dit onderzoek valt, maar wordt intern wel geanalyseerd.

3.2 Onderzoeksvraag Beleid en procedures

Beleid en procedures	Wat zijn het huidige beleid en procedures met betrekking tot het afhandelen van bezwaar- en beroepschriften?
----------------------	--

3.2.1 Beleid

De behandeling van bezwaar en beroep wordt in hoge mate gedictieerd door de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). De beleidsruimte voor de gemeente is gering. Daarnaast gelden de specifieke bepalingen voor Publieksplein\belastingen. Zowel intern als op de website wordt naar de wetgeving verwezen. De wetgeving regelt ook de belangen van de bezwaarmaker, zoals het horen tijdens de procedure.

Wetgeving

Beleid / wetgeving	Belangrijkste aspecten
Hoofdstuk 6: Algemene wet bestuursrecht (algemene bepalingen bezwaar en beroep)	Regels, definities en termijnen inzake het indienen van bezwaar
Hoofdstuk 7: Algemene wet bestuursrecht (bijzondere bepalingen over bezwaar en administratief beroep)	Regels omtrent horen, de Commissie, motivering en vastlegging
Hoofdstuk 8: Algemene wet bestuursrecht (bijzondere bepalingen over de wijze van procederen bij de bestuursrechter)	Regels omtrent het instellen van beroep
Hoofdstuk V: van de Algemene Wet inzake rijksbelastingen (bezwaar en beroep) o.g.v. artikel 30 Wet WOZ	Regelt de specifieke bepalingen rond bezwaar Belastingen

Termijnen

Op basis van benoemde wetgeving gelden de volgende termijnen.

- Het bezwaar moet binnen 6 weken bij de gemeente zijn ingediend. Deze periode begint op de dag ná de dag waarop het besluit aan de bezwaarmaker is gestuurd. Voor beroepschriften kwijtschelding gemeentelijke belastingen is die termijn 10 dagen na de verzenddatum.
- Bij de meeste bezwaarschriften geldt een beslistermijn van 6 weken, gerekend vanaf het einde van de bezwaartermijn. Als een adviescommissie is ingesteld, is de termijn 12 weken. Het bestuursorgaan kan de beslistermijn met maximaal 6 weken verlengen, bijvoorbeeld als er meer informatie van de bezwaarmaker nodig is om een goede beslissing te kunnen nemen. Verder uitstel is alleen mogelijk in de volgende situaties:
 - alle belanghebbenden stemmen ermee in;
 - de bezwaarmaker stemt ermee in en andere belanghebbenden ondervinden geen schade van het uitstel;
 - uitstel is nodig voor de naleving van wettelijke procedurevoorschriften.
- Publieksplein\belastingen: de gemeente heeft tot het einde van het kalenderjaar waarin het bezwaarschrift is ingediend de tijd om te beslissen. Deze beslistermijn is een uitzondering op de termijn van zes weken die normaal geldt voor beslissingen van bestuursorganen.

Alleen als het bezwaarschrift in de laatste 6 weken van het kalenderjaar wordt ingediend, geldt de termijn van 6 weken wel. De gemeente heeft dan na het einde van de bezwaartermijn 6

weken de tijd om te beslissen, met de mogelijkheid deze termijn met maximaal 6 weken te verlengen.

Beleid	Belangrijkste aspecten
Verordening bezwaar- en beroepschriften	Algemene verordening. Regelt onder andere de standaard inzet van de Algemene bezwaar en beroepschriften Commissie.
Verordening bezwaarschriften Commissie Werk Zorg en Inkomen (WZI)	Verordening specifiek voor WZI. Regelt de mogelijkheid om zowel ambtelijk een bezwaarschrift af te doen als via de adviescommissie WZI.
Beleidskader “Nota Samenspraak”	De nota geeft aan dat van fouten niet alleen geleerd moet worden, maar dat het lerend vermogen ook aan stakeholders teruggekoppeld moet worden. Laat zien welke verbeteringen zijn doorgevoerd.
Mandaatbesluit	Mandateert mogelijkheid ambtelijke ondertekening uitspraak op bezwaar.

Intern beleid

De beleidsmatige ruimte is gelegen in de keus om al dan niet met een onafhankelijke bezwaarcommissie te werken. De gemeente heeft daarvoor twee verordeningen. De eerste met betrekking tot de bezwaarschriften WZI en de tweede met betrekking tot de overige bezwaarschriften. Het verschil is gelegen in het feit dat voor WZI zowel ambtelijke afdoening als advisering door de Commissie mogelijk is, terwijl voor de overige bezwaarschriften altijd advies aan de Commissie gevraagd wordt.

De bezwaarschriften voor Publieksplein\belastingen worden altijd ambtelijk afgehandeld.

Zoetermeer heeft de ondertekening van het besluit op bezwaar ambtelijk gemandateerd. Bij afwijking van het advies van de Commissie tekent het college.

Informatievoorziening over het beleid

De belangrijkste bron van informatie voor de burger is de website. Op de website is de volgende informatie beschikbaar:

- Algemene informatie over het maken van bezwaar, inclusief de definitie.
- Er zijn links naar de AWB, zij het dat die naar de algemene wettekst verwijzen.
- De standaard afhandelingstermijn.
- De afhandeltermijnen Publieksplein\belastingen.
- De specifieke informatie over afhandeltermijnen zijn via links vindbaar (AWB).
- De informatiebrochure Commissie bezwaar- en beroepschriften.

De informatie op de website over de reden om een bezwaarschrift in te dienen, is redelijk summier: “niet eens met een besluit van de gemeente”. Om wat voor soort besluiten het dan moet gaan, wordt niet verder toegelicht. De website stuurt op digitale indiening. Voor Publieksplein\belastingen is een eigen webformulier beschikbaar.

3.2.2 Procedures

De interne procedures worden bepaald door voornoemde wetgeving en verordeningen. Er is zowel een algemene beschrijving van het proces als specifieke beschrijvingen ten behoeve van de vakafdelingen en de Commissie. De beschrijvingen zijn zowel voor de papierstroom als voor digitale indiening aanwezig. Voor de Commissie is alleen een versie voor digitale afhandeling aangetroffen. Daarbij de kanttekening dat momenteel alleen bij Publieksplein\belastingen het digitale proces conform beschrijving loopt. Voor de overige afdelingen wordt het digitale bezwaarschrift bij binnenkomst toegevoegd aan de papieren stroom (dit naar aanleiding van het feit dat de digitale afhandeling bij “de platanen” tot fouten heeft geleid).

Procedure	Belangrijkste aspecten
Procesbeschrijving Bezwaar aanslagbiljet (belastingen en heffingen)	Procesbeschrijving intern vakafdeling Publieksplein\belastingen voor papieren stroom
Procesbeschrijving Bezwaar aanslagbiljet DIGITAAL (belastingen en heffingen)	Procesbeschrijving intern vakafdeling Publieksplein\belastingen voor digitale stroom
Procesbeschrijving Afhandelen bezwaarschrift WZI	Procesbeschrijving intern vakafdeling WZI
Handleiding KCC Afhandeling bezwaar WZI	Beschrijving identificeren/ administratief behandelen en routeren GCC
Procesbeschrijving Uitvoeren beroepsprocedure WZI	Procesbeschrijving intern vakafdeling WZI inzake beroepschriften
AO Bezwaarschriften ('handboek' sept. 2007)	Algemene beschrijving hoofprocesstappen
Korte beschrijving werkproces behandeling digitale bezwaarschriften t.b.v. het secretariaat van de Commissie Bezwaar- en Beroepschriften (versie 14 juli 2008)	Handleiding Commissie digitale bezwaarschriften
Beschrijving regels postverwerking.	Criteria voor kwalificeren en verdelen post
Beschrijving regels bewaartermijnen	Regels voor manier en termijn bewaren stukken

Er is geen overall procesbeschrijving integraal over het hele proces met taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, administratieve vereisten en interne servicenormen aanwezig. Er zijn wel beschrijvingen aanwezig met de regels voor bewaartermijnen en postverwerking. Regels met betrekking tot dossiervorming zijn niet aangetroffen.

3.2.3 Bevindingen beleid en procedures

Beleid en procedures	In hoeverre worden beleid en procedures adequaat toegepast en zijn de systemen ondersteunend hieraan?
----------------------	---

Bij toetsing aan het normenkader ontstaat het volgende beeld. Alleen die onderdelen van het normenkader zijn opgenomen die een relevante constatering bevatten. De nummering verwijst naar de normen die in paragraaf 2.3 zijn benoemd.

1. Er wordt minimaal voldaan aan de wettelijke eisen voor wat betreft de afhandeltermijnen:
 - +/- In 80 procent van de gevallen worden de termijnen gehaald. In 20 procent van de gevallen niet (exclusief Publieksplein\belastingen). Dit is ten opzichte van de benchmark een gemiddelde prestatie.
 - + Bij Publieksplein\belastingen worden de termijnen in de praktijk gehaald. Het ontbreekt echter aan cijfers.
2. Er wordt minimaal voldaan aan de wettelijke eisen voor wat betreft de formele procedures:
 - + De procedures worden over het algemeen goed en consequent nagekomen.
3. Er wordt minimaal voldaan aan de wettelijke eisen, voor wat betreft de Beginselen Behoorlijk Bestuur:
 - + De onafhankelijke adviescommissies borgen onafhankelijke behandeling en goed gemotiveerde adviezen.
 - + De interne procedures borgen goed gemotiveerde besluiten.
4. De burger staat centraal bij het proces. Dit komt tot uiting doordat het proces transparant is en wordt nagekomen. Een burger wordt op de hoogte gehouden van de status:
 - + Ontvangstbevestiging wordt vroeg in het proces verzonden.
 - De status is voor de burger alleen op hoofdlijnen bekend, zoals ontvangen, in behandeling en afgehandeld. Detail informatie over de feitelijke voortgang zoals beoordelen en horen ontbreken.
 - +/- Informatie website kan op onderdelen beter, zodat de burger beter weet wat verwacht wordt en wat hij kan verwachten.
5. De burger staat centraal bij het proces, vertaald naar het uitgangspunt dat er mondeling contact tot stand gebracht wordt ofwel de burger wordt gehoord (mediation):
 - + De procedures rond contact en mediation worden over het algemeen goed en consequent nagekomen.
6. Het proces is eenduidig, ook in de manier van afhandeling (weinig variabiliteit- Lean):
 - Bij procesdilemma's en -afwijkingen is eenduidig werken niet geborgd omdat deze dilemma's en afwijkingen niet goed beschreven zijn. Het gaat om situaties waarbij de zaak niet via de reguliere kanalen (website en post) binnenkomen, een brief meerdere zaken bevat, soms voor verschillende afdelingen en die gevallen waarin de zaak opnieuw en anders worden gekwalificeerd (wel of geen bezwaar).
8. Het proces wordt continu verbeterd (Lean):
 - Het principe lerend vermogen transparant maken, is bij afhandeling bezwaar niet geborgd. Er is geen procedure/ structuur die aanpassingen in werkwijze naar aanleiding van klachten transparant maakt.
9. Doorlooptijden zijn zo kort mogelijk. Het proces ligt niet onnodig stil (Lean):
 - + Ambtelijk afhandelen verkort de doorlooptijd, inclusief het mandaat tot ambtelijk tekenen van de uitspraak.

11. Beleid, procedures en definities zijn helder en actueel. Deze norm vormt de basis voor de kwaliteit van afhandeling. En stelt de criteria voor de input in het proces.
- + Het beleid en de wetgeving zijn helder.
 - Een goede overall procesbeschrijving ontbreekt en de instructies om bezwaarschriften te identificeren zijn voor verbetering vatbaar. Het risico bestaat dat bezwaarschriften als gevolg hiervan gaan zwerven. Daarmee komt de doorlooptijd in gevaar.
 - + De formele procedures voor vakafdelingen en commissies zijn in voldoende mate beschreven.
 - De kwaliteit van de procedurebeschrijvingen is onvoldoende met als gevolg dat sommige procesdilemma's open blijven.
 - Een aantal beschrijvingen is niet actueel, zoals rond digitale ontvangst en verwerking. Er ontbreken regels voor dossiervorming.

Aanvullend: het ontbreken van actief beheer van de procesbeschrijvingen is een knelpunt. Daardoor beschikken medewerkers niet over actuele procesbeschrijvingen.

Samenvattend kan gesteld worden dat het beleid helder is en voldoende helder wordt gecommuniceerd. De website is op details voor verbetering vatbaar, in het bijzonder daar waar het gaat om de indieningseisen en het soort besluit waartegen bezwaar gemaakt kan worden. De procesbeschrijvingen bieden onvoldoende zekerheid voor een uniforme procesmatige afhandeling. De kern van de afhandeling, de formele eisen, zijn wel goed geborgd.

3.3 Onderzoeksvraag Systemen

Systemen	Wat zijn de systemen met betrekking tot de registratie en het afhandelen?
----------	---

3.3.1 Systemen

Het proces Bezwaar wordt door meerdere systemen gefaciliteerd. Een centraal systeem dat het proces van kop tot staart ondersteund is niet aanwezig. Het backoffice systeem voor Publieksplein\belastingen (Key2GH) voor indiening via een webformulier komt in die richting. De andere bezwaarschriften die digitaal via de website binnenkomen, worden niet meer in het betreffende zaaksysteem (Key2KC) digitaal doorgezet naar de behandelende vakafdelingen. Sinds de casus met de platanen is besloten om die bezwaarschriften bij binnenkomst uit te printen en als een schriftelijk bezwaar verder te behandelen. De reden hiervoor is dat is gebleken dat zaken onbehandeld in het systeem kunnen blijven staan. Simpelweg omdat de zaak op naam kan worden gezet van een medewerker die geen toegang heeft tot de casus. De ondersteunende systemen zijn onder te verdelen in 2 groepen:

De systemen die het algemene proces ondersteunen bij registratie, routing en archivering:

- a. Key2GH: dit backoffice systeem voor Publieksplein\belastingen ondersteunt de behandeling van de digitale bezwaarschriften op Publieksplein\belastingen. Op de website vindt een koppeling plaats met het bestreden besluit. Die gegevens (aanslagnummer) komen met het digitale bezwaar rechtstreeks binnen bij Publieksplein\belastingen. Daar wordt het bezwaarschrift gekoppeld aan het primaire klantsysteem GH.
 - b. Key2KC: het zaaksysteem voor de overige bezwaren. Dit systeem fungeert als een digitale postbus. Bij binnenkomst wordt door Key2KC een notificatie verstuurd aan de afdeling Informatiebeheer (IB). Daar worden de gekoppelde gegevens uit Sharepoint, het digitale archief, opgehaald en uitgeprint. Vervolgens wordt het proces via de papieren stukken vervolgd.
 - c. Postregistratiesysteem Docman: in dit systeem registreert de afdeling IB de per post en digitaal binnenkomende bezwaarschriften. Het systeem ondersteunt bij de bewaking van openstaande bezwaarschriften (signaallijsten) en bij het bepalen van de bewaartermijnen volgens de archiefwet. De afhandeling van een bezwaarschrift wordt na terugmelding van de vakafdeling geregistreerd.
 - d. Digitaal archief Sharepoint: dit digitale archief is gekoppeld met de meeste primaire systemen en zorgt voor uniforme opslag van documenten.
 - e. Spreadsheetprogramma Excel: de bezwaarcommissies en de afdeling VVH gebruiken Excel voor voortgangsregistratie en managementinformatie.
 - f. Lokale (archief)schijven op vakafdelingen
2. De systemen van de vakafdelingen waarin zij hun klantprocessen uitvoeren. Deze systemen bevatten klantgegevens, inhoudelijke dossier en handelingsgegevens, documenten (formats) en indien van toepassing financiële transacties.
- a. GWS: het klantsysteem van de afdeling WZI. In GWS is het proces bezwaar voor de Juristen van de afdeling ingericht. Verder bevat het systeem alle achterliggende informatie (over het besluit), benodigd voor het afhandelen van bezwaarschriften en informatie om afhandeling toe te wijzen aan de juiste behandelaar. Managementinformatie ten aanzien van bezwaar wordt vanuit GWS gegenereerd.
 - b. GH: het klantsysteem van Publieksplein\belastingen. Het systeem wordt gebruikt bij het verdelen van zaken onder medewerkers en voor het registreren van het bezwaar. Digitale bezwaren worden in GH gekoppeld vanuit het backoffice gedeelte van het systeem (Key2GH). Afhandeling en het genereren van managementinformatie gebeurt vanuit GH. Het systeem faciliteert niet de tussenstappen van het interne proces op de vakafdeling.
 - c. 4value: het taxatiesysteem van Publieksplein\belastingen. Via 4value worden bezwaarschriften doorgezet aan de externe taxateurs en komt de taxatie ook binnen. Er is geen koppeling tussen GH en 4value.
 - d. SquitXO: het primaire systeem van VVH. SquitXO wordt gebruikt om het bezwaarschrift te registreren en om het af te handelen. Het systeem faciliteert niet de tussenstappen van het interne proces. SquitXO wordt binnen VVH geraadpleegd om het bezwaarschrift toe te wijzen aan de juiste behandelaar. De behandelaar gebruikt SquitXO voor de inhoudelijke informatie die nodig is bij de afhandeling van het bezwaarschrift. Managementinformatie over de bezwaarschriften wordt uit SquitXO gehaald.

3.3.2 Bevindingen systemen

Systemen	Ondersteunen de systemen de adequate toepassing van beleid en procedures?
----------	---

Bij toetsing aan het normenkader ontstaat het volgende beeld. Daarbij zijn alleen die onderdelen van het normenkader opgenomen die een relevante constatering bevatten. Zie paragraaf 2.3. De nummering verwijst naar de normen die in die paragraaf zijn benoemd.

1. Er wordt minimaal voldaan aan de wettelijke eisen voor wat betreft de afhandeltermijnen:
 - + digitale bezwaren omzetten naar papieren stroom voorkomt digitaal wegraken bezwaarschrift.
4. De burger staat centraal bij het proces. Dit komt tot uiting doordat het proces transparant is en wordt nagekomen. Een burger wordt op de hoogte gehouden van de status:
 - Statusinformatie is onvoldoende bij de meerderheid van de bezwaarschriften.
 - + Bij digitale indiening wordt per omgaande een ontvangstbevestiging verstuurd.
6. Het proces is eenduidig, ook in de manier van afhandeling (weinig variabiliteit- Lean):
 - Rond processtappen die niet worden ondersteund door het systeem kunnen afwijkende werkwijzen ontstaan. Dit is ook tijdens de procesanalyse in de workshops geconstateerd.
7. Resultaten zijn inzichtelijk en er wordt actief op gestuurd:
 - Managementinformatie is niet eenduidig.
 - Managementinformatie uit meerdere systemen veroorzaakt dubbeltellingen.
9. Doorlooptijden zijn zo kort mogelijk. Het proces ligt niet onnodig stil (Lean):
 - + Digitale indiening Publiksplein\belastingen verkort de doorlooptijd.
 - Digitale bezwaren (ex Publiksplein\belastingen) omzetten naar papieren stroom geeft langere doorlooptijd.
10. Het proces is efficiënt (doelmatig). Verspilling in het proces wordt geëlimineerd (Lean).
 - Het proces is minder efficiënt als gevolg van dubbele registraties, schaduwadministratie en dito archivering.
 - Digitale bezwaren omzetten naar papieren stroom geeft hogere administratieve belasting.
 - Het ontbreken van een koppeling van GWS voor bezwaar naar Sharepoint, in combinatie met de lage performance van Sharepoint, geeft een onevenredig hoge administratieve last voor jurist WZl.

Samenvattend kan worden gesteld dat het systeemlandschap rond bezwaar versnipperd is. De ondersteuning van het proces op de vakafdelingen wordt, met uitzondering van WZI, onvoldoende gewaarborgd vanuit de systemen op de vakafdelingen. Als gevolg daarvan is de detailinformatie over de status van de afhandeling niet inzichtelijk voor GCC en burger. Managementinformatie uit de diverse systemen is niet eenduidig. Tot slot brengen schaduwadministraties, dubbel registreren en dubbel archiveren extra werk met zich mee. De systeeminrichting voor het digitaal bezwaar indienen bij Publieksplein\belastingen functioneert goed.

3.4 Onderzoeksvraag Actoren

Actoren	Welke interne actoren spelen een rol? In hoeverre is bij actoren helder welke rollen en taken zij vervullen in het proces?
---------	--

3.4.1 Actoren

Het proces wordt door meerdere actoren uitgevoerd. De actoren zijn gegroepeerd per organisatie onderdeel.

Afdeling Informatiebeheer

Medewerker IB: de medewerker IB identificeert de bezwaarschriften en de behandelende afdeling. De bezwaarschriften komen per post en via de website binnen. De bezwaarschriften die via de website binnenkomen, worden uitgeprint en verder identiek aan de poststroom afgehandeld. Voor het Publieksplein\belastingen wordt de inhoudelijke beoordeling niet door IB uitgevoerd. De medewerker IB registreert de bezwaarschriften in Docman, sorteert de bezwaarschriften en zorgt voor doorzending naar de vakafdelingen. De medewerker IB verstuurt rappellijsten over de afhandeltermijnen.

De digitale bezwaarschriften belastingen komen direct digitaal op de behandelende afdeling binnen.

Vakafdeling

De actoren op de vakafdelingen doen de inhoudelijke behandeling van de bezwaarschriften.

Coördinator: de coördinator beoordeelt inhoudelijk of het een bezwaarschrift betreft en bepaalt wie de behandelaar zal zijn. De coördinator komt daarbij regelmatig tot de conclusie dat het geen bezwaarschrift is en zorgt in die gevallen voor een nieuwe routing. Bij het Publieksplein\belastingen bepaalt de coördinator eerst of er contact opgenomen moet worden met de indiener voor verduidelijking of mediation. Is dat niet zo, dan gaat een zaak rechtstreeks naar de behandelaar. De coördinator ontbreekt bij VVH, daar worden de activiteiten uitgevoerd door een administratief medewerker.

Administratie/ secretariaat: de medewerker op de administratie (of het secretariaat) zorgt voor het inboeken op de afdeling, het sturen van de ontvangstbevestiging en de routing naar de behandelaar. Bij het Publieksplein\belastingen worden deze activiteiten uitgevoerd door de behandelaar van het bezwaarschrift. Verder zorgt de administratief medewerker voor het aanleveren van de stukken aan de Commissie, bewaakt de ondertekening van de uitspraak op het bezwaar en verzendt de uitspraak.

Jurist/ behandelend medewerker: het inhoudelijk afhandelen van een bezwaarschrift gebeurt door gespecialiseerde medewerkers. Het Publieksplein\belastingen maakt in het proces standaard gebruik van externe taxateurs. Bij VVH wordt het bezwaarschrift behandeld door de juristen. De onafhankelijkheid is geborgd via de adviescommissie. De medewerker beoordeelt het dossier en heeft contact met de bezwaarmaker. Dat kan gaan om mediation, het verkrijgen van extra informatie of om toelichting op de procedure. De jurist stelt vervolgens het gemeentelijk standpunt op, waarna de zaak ambtelijk wordt afgehandeld of wordt overgedragen aan de Commissie. Daarbij hoort de jurist de indiener van het bezwaarschrift en stelt de uitspraak op, al dan niet op basis van het advies van de Commissie.

Manager: de manager toetst het besluit en ondertekent het. De manager stuurt op een tijdige afhandeling. De ondertekening is gemandateerd, met uitzondering van de gevallen waarin wordt afgeweken van het advies van de Commissie, dan ondertekent het college van B&W.

Commissie

De actoren van beide Commissies (Algemeen en WZI) stellen een onafhankelijk advies aan het college van B&W op over het bezwaarschrift. De actoren van beide commissies werken uniform.

Secretaris (ambtelijke rol): de secretaris beoordeelt het bezwaarschrift en boekt het in. Hij heeft contact met de bezwaarmaker om verduidelijking van het bezwaarschrift, mediation of uitleg over de procedure. De secretaris plant de hoorzitting, stelt naar aanleiding daarvan het advies op en verstuurt het advies naar de vakafdeling en de indiener van het bezwaarschrift. Tot slot archiveert hij de stukken.

Commissieleden (zijn onafhankelijk): de commissieleden houden de hoorzitting, stellen het verslag vast en ondertekenen het advies.

Afdeling Informatiebeheer

Medewerker IB: de medewerker IB sluit de zaak in Docman en archiveert de zaak, fysiek en digitaal (in Sharepoint).

NB

Bij het proces Beroep speelt de commissie geen rol. Het proces verloopt in grote lijnen hetzelfde, maar in plaats van aan de burger is de Rechtbank de externe partij.

3.4.2 Bevindingen actoren

Actoren	In hoeverre is bij actoren helder welke rollen en taken zij vervullen in het proces?
---------	--

1. Er wordt minimaal voldaan aan de wettelijke eisen voor wat betreft de afhandeltermijnen:
 - + Vakafdelingen en Commissies voldoen over het algemeen aan de gestelde afhandeltermijnen. Binnen de afdelingen en bij de commissies is er voldoende aandacht voor de tijdige afhandeling van een zaak. Rollen en taken zijn op dit punt binnen alle afdelingen helder.
 - Aandachtspunt zijn de tijdelijke achterstanden bij WZI. Daarmee worden termijnen overschreden. De oorzaak is gelegen in een stijging van het aantal bezwaarschriften.

- Er is een risico op termijnoverschrijding bij afwijkingen van het standaard proces. De rolopvatting over regels en afstemming is in die gevallen onduidelijk en wordt verschillend ingevuld.
- 2. Er wordt minimaal voldaan aan de wettelijke eisen voor wat betreft de formele procedures:
 - + De formele procedures worden goed nageleefd, rollen en taken zijn helder.
 - + Het horen is goed geborgd in het proces. Er wordt consequent uitvoering aan gegeven, rollen en taken zijn helder.
- 3. Er wordt minimaal voldaan aan de wettelijke eisen voor wat betreft de Beginselen van behoorlijk bestuur:
 - + Het proces bevat voldoende borging voor een gemotiveerd besluit, de rollen zijn duidelijk.
 - + De Commissie borgt de onafhankelijkheid.
 - + De Commissie functioneert goed en heeft een zuivere rolopvatting.
- 5. De burger staat centraal bij het proces Vertaald naar het uitgangspunt dat er mondeling contact tot stand gebracht wordt. Ofwel de burger wordt gehoord (mediation):
 - + Er is vroeg in proces mondeling contact en er is een, mogelijkheid voor mediation. De rollen en taken zijn voor alle betrokkenen duidelijk.
- 6. Het proces is eenduidig, ook in de manier van afhandeling (weinig variabiliteit- Lean):
 - Er zijn risico's in het proces bij afwijkingen van het standaard proces. Er is onduidelijkheid over regels en afstemming. Er is sprake van een eilandcultuur, waarbij niet snel naar de belangen van andere afdelingen wordt gekeken. Afspraken die van belang zijn voor andere afdelingen, bijvoorbeeld om termijnen te halen, worden minder vanzelfsprekend nagekomen.
 - + De kern van de afhandeling gebeurt uniform. De formele stappen worden door de actoren goed doorlopen.
 - In de administratieve voorbereiding en routing werken actoren verschillend.
- 7. Resultaten zijn inzichtelijk en er wordt actief op gestuurd.

Zie onder sturing (paragraaf 3.5).
- 8. Het proces wordt continu verbeterd (Lean).

Zie onder sturing (paragraaf 3.5).
- 9. Doorlooptijden zijn zo kort mogelijk. Het proces ligt niet onnodig stil (Lean):
 - Het lukt de medewerkers van WZI tijdelijk niet om achterstanden te voorkomen. De achterstanden worden veroorzaakt door een toename van het aantal bezwaren.
 - Een foutieve routing leidt tot herbewerking. Er is, door de eerder genoemde eilandcultuur, onvoldoende onderlinge afstemming waardoor zaken aan het begin fout ingeboekt worden.

10. Het proces is efficiënt (doelmatig). Verspilling in het proces wordt geëlimineerd (Lean):

- Overdrachtsmomenten in de papieren route brengen herbewerking met zich mee.
- + Mondelinge toelichting leidt regelmatig tot intrekking van het bezwaar. De oplossingsgerichte opstelling van de actoren is hier debet aan.

Samenvattend kan worden gesteld dat de actoren hun rol en taken in het proces goed uitvoeren. Bezwaarschriften – en daarmee de burgers - worden zorgvuldig behandeld. Tot laat in het proces vinden herbeoordelingen plaats over de aard van het bezwaarschrift, mede daardoor zit er voor de actoren veel herbewerking in het proces. De procesafpraak dat het bezwaarschrift altijd bij IB geregistreerd moet worden, wordt niet altijd opgevolgd. De actoren in het proces hebben een strakke rolopvatting, klantgericht met veel directe communicatie met de burger. Daarbij ligt de focus op de eigen afdeling, dit heeft tot gevolg dat in voorkomende gevallen onvoldoende wordt afgestemd over de zaken met procesdilemma's. Er is sprake van een eilandcultuur.

3.5 Onderzoeksvraag Sturing

Sturing	Hoe is de sturing op het proces van afhandeling ingericht (verantwoordelijkheden, monitoren van de uitvoering en resultaten, controlemechanismes, lerend vermogen e.d.)?
---------	--

3.5.1 Sturing

Sturing wordt vanuit verschillende perspectieven benaderd. Die van de vakafdeling, Commissie, managementteam, regisseur en proceseigenaar. Tevens wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan de managementinformatie. Die vormt immers de basis voor de sturing.

Vakafdeling

De vakafdelingen zijn primair verantwoordelijk voor de afhandeling van een bezwaarschrift.

Teammanagers ontvangen maandelijks rapportages over aantallen, afhandelingstermijnen en de resultaten. De opzet van die rapportages verschilt per afdeling. Teammanagers spreken behandelaars aan als zij zien dat termijnen overschreden worden.

De kwalitatieve borging van de afhandeling richting de indiener van het bezwaar is 1:1 geborgd in het proces. De verantwoordelijk manager leest en tekent iedere afhandelingsbrief. Langs die weg signaleert deze belangrijke incidenten, politiek gevoelige zaken en patronen in het primair proces die om sturing vragen.

Er is geen gestructureerde plan-do-check-act cyclus voor de ingediende bezwaren (en de gegrond verklaringen). De juristen/ behandelaars van de afdelingen bespreken wel opvallende jurisprudentie met als doel in voorkomende gevallen de afhandeling te verbeteren.

Managementteam (MT)

De stand van zaken voor wat betreft de afhandeling van de bezwaarschriften wordt in het MT besproken naar aanleiding van eventuele majeure, dan wel politiek gevoelige incidenten.

Regisseur

In het proces is een regierol benoemd. Regie wil zeggen dat op casusniveau de status van afhandeling in beeld is vanaf het eerste moment van binnenkomst en dat op afhandeling wordt gestuurd. (frontsturing). De regierol wordt, als tijdelijke maatregel naar aanleiding van het incident met de platanenkap, momenteel vervuld door de afdeling IB. Sinds kort sturen zij rappellijsten met openstaande bezwaarschriften aan de vakafdelingen. Aan die signaleringslijsten is geen escalatieprocedure gekoppeld.

Commissie

Bij de Commissie is de sturing op casusniveau in handen van de secretaris. De secretaris volgt de casus in een handmatig bijgehouden Excel, daarbij wordt consequent gelet op afhandeltermijnen en op basis daarvan worden prioriteiten gesteld.

De Commissie verzorgt jaarverslagen met het totaaloverzicht van de zaken die in behandeling zijn genomen en opgenomen aantallen per onderliggende afdeling, aard van het advies en aard van de onderliggende regeling.

Proceseigenaar

De rol van proceseigenaar is niet ingevuld. De proceseigenaar is verantwoordelijk voor de kwaliteit en actualiteit van het (keten) procesontwerp en de procesbeschrijvingen. Daarbij signaleert de proceseigenaar knelpunten in de uitvoering van het proces, is verantwoordelijk voor continue verbetering van het betreffende proces, maakt het bespreekbaar als het proces structureel niet goed wordt uitgevoerd en functioneert als scheidsrechter bij tegengestelde visies op het proces. De proceseigenaar is niet verantwoordelijk voor het realiseren van de feitelijke resultaten aangezien dat in de reguliere lijn/ managementstructuur is geborgd. De verschillende rollen kunnen gecombineerd worden in één persoon als het proces binnen een bepaalde organisatiestructuur blijft. Een proceseigenaar kan de dagelijkse uitvoering van de rol delegeren naar een gedelegeerd proceseigenaar. Bij escalatie neemt de proceseigenaar de verantwoordelijkheid op zich.

Managementinformatie

Managementinformatie wordt gegenereerd op de verschillende afdelingen. Per afdeling verschillen de opzet, detailniveau, gegevens en actualiteit, mede afhankelijk van het feit of de informatie handmatig wordt bijgehouden of in een systeem worden gegenereerd. Daarbij zijn meerdere definitieverschillen aangetroffen:

- Start afhandeltermijn: afhankelijk van datum indiening of datum einde bezwaartermijn.
- Een bezwaarschrift met meerdere ondertekenaars telt ofwel meerdere keren mee of slechts een keer.
- Een bezwaarschrift dat opnieuw gekwalificeerd wordt (omdat het geen bezwaarschrift bleek te zijn) blijft soms wel en soms niet in de administratie.

3.5.2 Bevindingen Sturing

Sturing	Hoe is de sturing op het proces van afhandeling ingericht (verantwoordelijkheden, monitoren van de uitvoering en resultaten, controlemechanismes, lerend vermogen e.d.)?
---------	--

Bij toetsing aan het normenkader ontstaat het volgende beeld. Daarbij zijn alleen die onderdelen van het normenkader opgenomen die een relevante constatering bevatten. Zie paragraaf 2.3. De nummering verwijst naar de normen die in die paragraaf zijn benoemd.

1. Er wordt minimaal voldaan aan de wettelijke eisen voor wat betreft de afhandeltermijnen:
 - De sturing van de verantwoordelijke afdeling start pas als de zaak ingeboekt is op de verantwoordelijke afdeling en niet als hij binnenkomt in de organisatie en daar wordt ingeboekt in een systeem (gebrek aan frontsturing). Dit is bijvoorbeeld een risico als een bezwaarschrift eerst op een verkeerde afdeling terecht komt, of via een willekeurige medewerker binnenkomt.
 - Regierol IB mist kracht doordat de informatie niet volledig is en door het ontbreken van een escalatie pad. Als tijdelijke maatregel is het wel een positief initiatief.
 - + Vakafdelingen zijn in control voor wat betreft interne sturing.
3. Er wordt minimaal voldaan aan de wettelijke eisen voor wat betreft de Beginselen van behoorlijk bestuur:
 - + De kwalitatieve borging van de afhandeling richting de klager is 1:1 geborgd in het proces. De verantwoordelijke manager leest en tekent iedere afhandelingsbrief. In de praktijk gebeurt dit consistent.
7. Resultaten zijn inzichtelijk en er wordt actief op gestuurd:
 - + De verantwoordelijkheid voor de afhandeling is nu goed belegd bij de Teammanager. Deze acteert op basis van maandelijkse rapportages. Zo nodig wordt actie ondernomen naar aanleiding van incidenten.
 - Sturing vanaf het moment binnenkomst van een bezwaarschrift ontbreekt. Bij procesafwijkingen is dat een risico.
 - + Digitale bezwaren Publieksplein\belastingen zijn goed in beeld.
 - Managementinformatie, organisatie breed, is onbetrouwbaar.
 - Sturing op het totale proces van bezwaar, van binnenkomst tot en met besluit is op hoger managementniveau (MT) onvoldoende geborgd. Zowel qua regelmatige agendering en bespreking als qua informatievoorziening. Uit de data-analyse blijkt dat de managementinformatie is gemeentebreed onbetrouwbaar.
8. Het proces wordt continu verbeterd (Lean):
 - Proceseigenaarschap niet effectief ingevuld.
 - Het ontbreekt bij dit proces aan gestructureerd kwaliteitsmanagement. Het gaat dan om:
 - procescontroles bij steekproef. Die moeten inzicht verschaffen in de verbeterpunten;
 - een gestructureerde plan-do-check-act ontbreekt;
 - lerend vermogen wordt niet zichtbaar voor de stakeholders.
 - Op afdelingen word geacteerd incidenten die om verbetering vragen.
9. Doorlooptijden zijn zo kort mogelijk. Het proces ligt niet onnodig stil (Lean):
 - Sturing vanaf het moment binnenkomst van een bezwaarschrift ontbreekt. Bij procesafwijkingen is dat een risico voor de doorlooptijd.
11. Beleid, procedures en definities zijn helder en actueel. Deze norm vormt de basis voor de kwaliteit van afhandeling. En stelt de criteria voor de input in het proces:
 - Definities voor managementinformatie zijn niet eenduidig. Mede daardoor is die informatie niet betrouwbaar.

Samenvattend:

De vakafdelingen zijn primair verantwoordelijk voor de afhandeling van de bezwaarschriften. Dat is een goede keuze. Niet alleen omdat er actief wordt gestuurd op de interne doorlooptijden, het geeft de managers ook het inzicht om incidenten in het reguliere proces te onderkennen. Binnen de vakafdelingen en de Commissies is het proces in control.

Gestructureerde sturing over het gehele proces ontbreekt echter. Vanuit de afdeling Informatiebeheer wordt regie gevoerd op de afhandeling in de vorm van rapportages op de afhandeltermijnen. Dat is echter onvoldoende krachtig. Deels omdat een escalatie pad ontbreekt en deels omdat niet alle bezwaarschriften geregistreerd worden aan de kop van het proces. Dit speelt in het bijzonder bij afwijkingen op het reguliere proces.

Het ontbreekt in het proces aan gestructureerd kwaliteitsmanagement. Dat betekent dat noodzakelijke procesverbeteringen niet geborgd zijn. In dat kader ontbreekt het ook aan een effectieve proceseigenaar.

Een manifest knelpunt in de huidige situatie is de kwaliteit van de managementinformatie.

4 Resultaten Klachten

4.1 Onderzoeksvraag Benchmark Klachten

Onderzoeksvraag benchmark

Benchmark	Wat is over de jaren 2012 en 2013 de omvang en wat zijn de doorlooptijden per afdeling ten opzichte van vergelijkbare gemeenten?
-----------	--

4.1.1 Benchmark

In 2012 zijn er 274 klachten geregistreerd en in 2013 waren dit er 190. De klachten hebben vooral betrekking op het Publieksplein\frontoffice, VVH en WZI.

Klachten Zoetermeer	Publieksplein	VVH	WZI	Overig	Totaal
2012	127	23	78	46	274
2013	25	14	116	35	190

*Voor de aantallen van de categorie overig zie de bijlage "memo klachten per afdeling 2012/2013"

Resultaten benchmark

Klachten 2013 (2012)		Zoetermeer	Gem. benchmark	Nijmegen	Haarlem	Den Bosch	Haarlemmermeer
Aantal klachten per 1000 inwoners	2013	1,54	1,45	1,78	0,86	1,31	1,78
	2012	2,22	1,53	1,59	0,89	0,98	1,50
% klachten binnen normtijd afgehandeld	2013	89%	88%	91%	91%	80%	98%
	2012	73%	84%	90%	87%	82%	95%
% (deels)gegronde klachten	2013	33%	37%	1%	60%	48%	40%
	2012	46%	32%	2%	41%	46%	40%

Aantal klachten per 1000 inwoners

In 2012 was de score van de gemeente Zoetermeer ten opzichte van het gemiddelde vrij hoog. Het hoge aantal kan op basis van de analyse van de klachtencoördinator verklaard worden door een toename van de wachttijd door een wijziging in de paspoortwet, in combinatie met een beperking van de openingstijden. Hier zijn veel klachten over binnengekomen, waarin Zoetermeer op dit punt inhoudelijk verschilt van de andere gemeenten is niet onderzocht. 2013 geeft vermoedelijk dan ook een zuiverder beeld. Zoetermeer scoort in 2013 zelfs beter dan het gemiddelde.

Percentage klachten binnen normtijd afgehandeld

Waar Zoetermeer in 2012 minder presteerde dan vergelijkbare gemeenten, laat 2013 een veel positiever beeld zien. De score van Zoetermeer is in dat jaar vergelijkbaar met die van de andere gemeenten. Overigens valt het aan te nemen dat de daling van het aantal klachten in 2013 een positieve uitwerking heeft gehad op de doorlooptijden, omdat daardoor de personele belasting bij de afhandeling is gedaald.

Uit de procesanalyse is gebleken dat klachten die de normale procesroute lopen vrijwel altijd binnen de normtijd worden afgehandeld. Wanneer een klacht verkeerd gerouteerd wordt, kan de afhandeltermijn flink oplopen. Dit kan leiden tot termijnoverschrijding.

Percentage (deels) gegronde klachten

Het percentage (deels) gegronde klachten in 2012 lag ten opzichte van het benchmark gemiddelde vrij hoog. Toch scoorde Zoetermeer niet veel hoger dan Haarlem, Den Bosch en Haarlemmermeer. De cijfers van Nijmegen vertonen een vertekend beeld, deze bevatten alleen het percentage gegronde klachten en niet de deels gegronde klachten. In 2013 is een verbetering zichtbaar waardoor Zoetermeer minder (deels) gegronde klachten heeft dan vergelijkbare gemeenten.

4.2 Onderzoeksvraag Beleid en procedures

Beleid	Wat zijn het huidige beleid en procedures met betrekking tot het afhandelen van klachten?
--------	---

4.2.1 Beleid

Wetgeving

Klachtbehandeling is wettelijk geregeld in Hoofdstuk 9 van de Algemene Wet Bestuursrecht.

Beleid / wetgeving	Belangrijkste aspecten
Algemene Wet Bestuursrecht, hoofdstuk 9 (Klachtbehandeling)	Regels, definities en termijnen inzake het indienen en afhandelen van klachten Specifieke regels die de gemeente de mogelijkheid bieden om een klacht niet in behandeling te nemen

De wet geeft de mogelijkheid om voor klachtenafhandeling een onafhankelijke adviescommissie in te stellen. Van die mogelijkheid maakt de gemeente als regel geen gebruik. In incidentele gevallen kan daartoe wel besloten worden. Dat is in 2012 voor het laatst gebeurd.

Beleid	Belangrijkste aspecten
Beleidskader "Nota Samenspraak"	De nota geeft aan dat van fouten niet alleen geleerd moet worden, maar dat het lerend vermogen ook aan stakeholders teruggekoppeld moet worden. Laat zien welke verbeteringen zijn doorgevoerd.
Mandaatsbesluit	Mandateert ambtelijke ondertekening beslissing op klacht.
Beleidsakkoord 2014-2018	Het beleidsakkoord bevat de wens tot een onafhankelijke klachtencommissie (cluster Jeugd en Zorg, naar aanleiding van decentralisaties per 1 januari 2015).

Termijnen

Op basis van benoemde wetgeving geldt dat de gemeente een klacht binnen zes weken na ontvangst van het klaagschrift moet afhandelen. Het bestuursorgaan kan de beslistermijn met maximaal 4 weken verlengen (verdagen). Bijvoorbeeld als er meer informatie van de klager nodig is om een goede beslissing te kunnen nemen.

Beleid

Het beleidskader is vastgelegd in de Nota Samenspraak. De nota geeft aan dat van fouten niet alleen geleerd moet worden, maar dat het lerend vermogen ook aan stakeholders teruggekoppeld moet worden. Het is belangrijk te laten zien welke verbeteringen zijn doorgevoerd.

Mandatering

In het Mandaatsbesluit is geregeld dat de ondertekening van de beslissing op een klacht gemandateerd is aan de organisatie.

Informatievoorziening over het beleid

De belangrijkste bron van informatie voor de burger is de website. Hierop staat algemene informatie over het indienen van een klacht, inclusief de definitie en informatie over de standaard afhandelingstermijn. Verder zijn er links opgenomen naar de AWB en de regelingen van de Nationale Ombudsman. Ook daarbij is de informatie over de afhandeltermijn opgenomen. De definitie van een klacht is op de website op verschillende plaatsen te vinden. Er worden verschillende definities gehanteerd die afwijken van de wettelijke omschrijving, zoals die is te vinden door middel van de link naar de AWB. Onderstaand zijn de verschillen opgenomen.

- Wettekst:** Een ieder heeft het recht om over de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen, een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan. Een gedraging van een persoon, werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, wordt aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan.
- Op de site (1):** Als u vindt dat u bent benadeeld door het optreden van een bestuurder of een medewerker van de gemeente, kunt u een klacht indienen.
- Op de site (2):** Onder verwijzing naar de Ombudsman: uw klacht moet gaan over de uitvoering van dat beleid en het gedrag van medewerkers daarbij.

Op de website is weinig informatie te vinden voor wat betreft de indieningseisen. De website stuurt op digitale indiening, maar de praktijk is anders omdat de instructie over schriftelijke indiening de boventoon voert. Die wordt op de informatiepagina's vermeld boven de digitale mogelijkheid.

Op de website wordt een goed vindbaar formulier aangeboden. Dit formulier is zowel voor klachten als voor meldingen. De informatie en keuzemogelijkheden op het formulier betreffen alleen meldingen. De website bevat ook nog een verouderd Kwaliteitshandvest Klachten. Dit is alleen bij toeval vindbaar en wordt niet verder beoordeeld.

Procedures

De interne procedures worden bepaald door voornoemde wetgeving. Er is een algemeen werkprocesschema en er zijn verschillende procedurebeschrijvingen:

Procedure	Belangrijkste aspecten
Werkprocesschema algemeen (intern)	Bevat algemene hoofdprocesstappen
Interne klachtenprocedure inhoudelijk (DM1-intern)	Bevat algemene regels verantwoordelijkheden
Klachtenprocedure WZI	Specifieke procedure op hoofdlijnen voor vakafdeling
Klachtenprocedure VVH	Specifieke procedure op hoofdlijnen voor vakafdeling
Regels dossiervorming klachtenproces	Instructie over te bewaren documenten
Regels bewaartermijnen	Regels met bewaartermijnen voor specifieke documenten
Instructie postverwerking	Regels distributie en registratie binnenkomende post
Klachtenprocedure PPL	Niet beoordeeld
Beschrijving regels postverwerking.	Criteria voor kwalificeren en verdelen post
Beschrijving regels bewaartermijnen	Regels voor manier en termijn bewaren stukken

Er is geen overall procesbeschrijving, integraal over het hele proces, met taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, administratieve vereisten en interne servicenormen.

4.2.2 Bevindingen Beleid en procedures

Beleid	In hoeverre worden beleid en procedures adequaat toegepast en zijn de systemen ondersteunend hieraan?
--------	---

Bij toetsing aan het normenkader ontstaat het volgende beeld. Daarbij zijn alleen die onderdelen van het normenkader opgenomen die een relevante constatering bevatten. Zie paragraaf 2.3. De nummering verwijst naar de normen die in die paragraaf zijn benoemd.

- Er wordt minimaal voldaan aan de wettelijke eisen voor wat betreft de afhandeltermijnen:
 - + In 89 procent van de gevallen worden de termijnen gehaald (2013).
- Er wordt minimaal voldaan aan de wettelijke eisen voor wat betreft de formele procedures:
 - + De procedures worden over het algemeen goed en consequent nagekomen.
- Er wordt minimaal voldaan aan de wettelijke eisen voor wat betreft de Beginselen van behoorlijk bestuur:
 - + De inhoudelijke behandeling van de klacht gebeurt op basis van de regels zorgvuldig en het besluit wordt gemotiveerd.
- De burger staat centraal bij het proces. Dit komt tot uiting doordat het proces transparant is en wordt nagekomen. Een burger wordt op de hoogte gehouden van de status:
 - + Vroeg in het proces wordt een ontvangstbevestiging verzonden.
 - Status afhandeling alleen op hoofdlijnen duidelijk en wordt bij wijziging van procedure, bijvoorbeeld van klacht naar vraag, niet actief gecommuniceerd.
 - Informatie op de website ondersteunt de burger onvoldoende waardoor onduidelijkheid ontstaat over de procedure, bijvoorbeeld omdat de definitie van een klacht niet scherp is.
- De burger staat centraal bij het proces Vertaald naar het uitgangspunt dat er mondeling contact tot stand gebracht wordt. Ofwel de burger wordt gehoord (mediation):

- + De procedures rond contact/ mediation worden goed nageleefd. Er is vroeg contact met de klager over verduidelijking van de vraag, uitleg over de voortgang en de mogelijkheden om tot een oplossing te komen.
- 6. Het proces is eenduidig, ook in de manier van afhandeling (weinig variabiliteit- Lean).
 - De uitvoering wordt gekenmerkt door te veel variaties in de afhandeling. Het gaat daarbij zowel om de klachtdefinitie, het niet in behandeling nemen en om proces dilemma's (een brief bevat meerdere onderwerpen, komt niet via een regulier kanaal binnen of wordt in de loop van het proces anders gekwalificeerd).
- 8. Het proces wordt continu verbeterd (Lean).
 - Het principe lerend vermogen transparant maken is bij klachtafhandeling niet geborgd. Er is geen procedure/ structuur die aanpassingen in werkwijze naar aanleiding van klachten transparant maakt.
- 9. Doorlooptijden zijn zo kort mogelijk. Het proces ligt niet onnodig stil (Lean).
 - + Het mandaat tot ambtelijk tekenen van de beslissing.
- 11. Beleid, procedures en definities zijn helder en actueel. Deze norm vormt de basis voor de kwaliteit van afhandeling. En stelt de criteria voor de input in het proces:
 - + Het Beleid en de wetgeving zijn helder.
 - Een goede overall procesbeschrijving ontbreekt.
 - De klachtomschrijving is onvoldoende scherp duidelijk gemaakt voor burger en medewerker.
 - De regels voor toepassing van de bevoegdheid om "niet in behandeling te nemen" in combinatie met klachtdefinitie (op instructieniveau) zijn onvoldoende concreet.
 - Kwaliteit van procedurebeschrijvingen is onvoldoende en onvoldoende gericht op het gehele proces. Daardoor blijven procesdilemma's open (bijvoorbeeld: brief bevat meerdere onderwerpen, komt niet via regulier kanaal binnen, wordt in de loop van het proces anders gekwalificeerd- wel of geen klacht).
 - De algemene procedurebeschrijving heeft een te hoog abstractieniveau om het proces goed te ondersteunen.

Samenvattend. Het Beleid is helder en wordt in essentie voor wat betreft de zorgvuldigheid van de beslissing en de aandacht daarbij voor de klager goed uitgevoerd. Afhandeling vindt overwegend plaats binnen de daarvoor geldende termijnen. Echter, de uitwerking in praktische definities en de daaraan gekoppelde scheidingscriteria in het proces zijn niet eenduidig. Daardoor ontstaat onnodig onduidelijkheid.

4.3 Onderzoeksvraag systemen

Systemen	Wat zijn de systemen met betrekking tot de registratie en het afhandelen?
----------	---

4.3.1 Systemen

Het proces klachtafhandeling wordt door meerdere systemen ondersteund. Melddesk is het centrale systeem dat vrijwel het gehele proces volgt. De ondersteunende systemen zijn onder te verdelen in twee groepen:

1. De systemen die het algemene proces ondersteunen bij registratie, routing en archivering.
 - a. Key2KC: het zaak systeem waarmee digitale klachten binnenkomen. Dit systeem fungeert als een digitale postbus. De betreffende gegevens worden aan Melddesk gekoppeld. Er wordt automatisch een ontvangstbevestiging verstuurd. Bij binnenkomst wordt door Key2KC een notificatie verstuurd aan de afdeling GCC. Gemeente Zoetermeer heeft het formulier op de website voor meldingen en klachten gecombineerd.
 - b. Postregistratiesysteem Docman: in dit systeem registreert de afdeling Informatiebeheer de per post binnenkomende klachten. Het systeem zou kunnen ondersteunen bij de bewaking van openstaande zaken (signaallijsten), maar wordt daarvoor niet gebruikt. Docman ondersteunt bij het bepalen van de bewaartermijnen volgens de archiefwet. De afhandeling van een klacht wordt geregistreerd.
 - c. Digitaal archief Sharepoint: dit digitale archief is gekoppeld met de meeste primaire systemen en zorgt voor uniforme opslag van documenten.
 - d. Melddesk: het centrale systeem waarmee klachten door de organisatie worden geleid en geregistreerd. Melddesk moet alle klachten, ongeacht het kanaal van binnenkomst, faciliteren. Het systeem bevat workflow op hoofdlijnen, correspondentie en wordt gebruikt om de uitkomsten te registreren. Melddesk is nog ingericht naar het oude organisatiemodel. Melddesk wordt tevens gebruikt voor het generen van gemeentebrede managementinformatie.
 - e. Spreadsheetprogramma Excel: de vakafdelingen gebruiken Excel voor voortgangsregistratie en managementinformatie.
 - f. Lokale (archief)schijven op vakafdelingen.
2. De systemen van de vakafdelingen waarin zij hun klantprocessen uitvoeren. Deze systemen bevatten klantgegevens, inhoudelijke dossier en handelingsgegevens, documenten (formats) en indien van toepassing financiële transacties.
 - a. GWS voor WZI, GH voor Publieksplein\belastingen, SquitXO voor VVH. Geen van deze systemen ondersteunen het subproces klachtafhandelingen op de vakafdelingen, anders dan met het genereren van documenten en het raadplegen van historische gegevens. Die laatste helpen secretariaten de juiste behandelaar te vinden en ondersteunen de feitelijke afhandeling. In Melddesk wordt de afhandeling geregistreerd.

4.3.2 Bevindingen systemen

Systemen	Ondersteunen de systemen de adequate toepassing van beleid en procedures
----------	--

Bij toetsing aan het normenkader ontstaat het volgende beeld. Daarbij zijn alleen die onderdelen van het normenkader opgenomen die een relevante constatering bevatten. Zie paragraaf 2.3. De nummering verwijst naar de normen die in die paragraaf zijn benoemd.

1. Er wordt minimaal voldaan aan de wettelijke eisen voor wat betreft de afhandeltermijnen:
 - + Vroeg in het proces wordt gedigitaliseerd. Dit ondersteunt snelle routing van het proces door de gemeente.
 - + De zaak blijft tot en met afhandeling digitaal in beeld via een systeem, Melddesk. Op die manier wordt voorkomen dat klachten wegraken die correct zijn ingeboekt.
4. De burger staat centraal bij het proces. Dit komt tot uiting doordat het proces transparant is en wordt nagekomen. Een burger wordt op de hoogte gehouden van de status:
 - + Bij digitale indiening wordt per omgaande een ontvangstbevestiging verstuurd.
7. Resultaten zijn inzichtelijk en er wordt actief op gestuurd:
 - Managementinformatie is niet eenduidig:
 - Onduidelijke en onvolledige definities in afhandelcodes van Melddesk.
 - Afdelingen staan niet goed in Melddesk.
 - Melddesk houdt geen rekening met verdagingstermijnen (het opschorten van de beslistermijn met valide redenen). Dat wil zeggen dat de beslistermijn wordt verlengd, zonder dat de termijncontrole in Melddesk opschuift.
 - Melddesk genereert de afhandeldatum naar de datum van het vullen van het systeem, terwijl dat ongelijke grootheden zijn.
9. Doorlooptijden zijn zo kort mogelijk. Het proces ligt niet onnodig stil (Lean).
 - + Digitale indiening verkort de doorlooptijd.
 - Gecombineerd formulier meldingen en klachten geeft proces-onduidelijkheid en is daarmee een risico voor doorlooptijd.
10. Het proces is efficiënt (doelmatig). Verspilling in het proces wordt geëlimineerd (Lean).
 - Het proces is minder efficiënt als gevolg van dubbele registraties, schaduw administratie en archivering.
 - + Deels digitale proces in Melddesk geeft efficiency winst.

Samenvattend kan worden gesteld dat het systeemlandschap rond klachtafhandeling versnipperd is in die zin dat de vakafdelingen naast Melddesk hun eigen systemen gebruiken voor de feitelijke afhandeling. De ondersteuning van het proces op de vakafdelingen wordt onvoldoende gewaarborgd. Als gevolg daarvan is de detailinformatie over de status van de afhandeling niet inzichtelijk voor GCC en burger. Managementinformatie uit Melddesk is niet betrouwbaar, deels door achterstallig onderhoud en deels omdat het onvoldoende rekening houdt met de processtappen van inhoudelijke afhandeling. Tot slot brengen schaduwadministraties, dubbel registreren en dubbel archiveren, extra werk met zich mee.

4.4 Onderzoeksvraag Actoren

Proces	Welke interne actoren spelen een rol? In hoeverre is bij actoren helder welke rollen en taken zij vervullen in het proces?
--------	--

4.4.1 Actoren

Het proces wordt door meerdere actoren uitgevoerd. De actoren zijn gegroepeerd per organisatie onderdeel.

Afdelingen Informatiebeheer en GCC

Medewerker IB: de medewerker IB identificeert de klachten die per post binnenkomen in Docman en stuurt deze door aan het GCC.

Medewerker GCC: De medewerkers van het GCC ontvangen de klachten via IB of identificeren de digitale klacht naar aanleiding van een notificatie uit Key2KC. De medewerkers nemen telefonisch klachten aan en ontvangen klachten via “social media”. Zij registreren de klacht in Melddesk en koppelen de klacht aan een casus (eventueel wordt een klacht gescand). Vervolgens wordt de klacht in Melddesk doorgezet naar de vakafdeling (secretariaat of administratie).

Vakafdeling

De actoren op de vakafdelingen doen de inhoudelijke behandeling van de bezwaarschriften.

Secretariaat/ administratie: de medewerkers van het secretariaat pakken de melding op in Melddesk, bepalen wie de behandelaar is (verantwoordelijk manager van de medewerker over wie de klacht gaat) en sturen een ontvangstbevestiging. De melding wordt (buiten Melddesk om) naar de behandelaar doorgezet. Na de inhoudelijke afhandeling scannen en versturen ze de beslissing en koppelen deze aan Melddesk. De zaak wordt vervolgens afgesloten in Melddesk, de documenten worden naar IB verstuurd en op de afdeling geregistreerd en gearcheeerd.

Unit Coördinator: de coördinator behandelt als eerst verantwoordelijke manager de klacht. De coördinator beoordeelt inhoudelijk of het een bezwaarschrift betreft of niet. De coördinator komt regelmatig tot de conclusie dat het geen bezwaarschrift is en zorgt in die gevallen voor een nieuwe routing. Bij de behandeling beoordeelt de Unit- coördinator het dossier en heeft contact met de medewerker en de klager. Dat contact kan gaan om mediation, om het verkrijgen van extra informatie of ter verduidelijking. De klager wordt formeel gehoord en het verslag wordt aan de klager gestuurd. Het inhoudelijk standpunt wordt opgesteld en ter ondertekening aangeboden aan de team- of afdelingsmanager. Rond de vastlegging van het horen en het kwalificeren van het resultaat bestaan verschillende werkwijzen. Dit komt voor als de klacht niet bewezen is, maar ook niet ontkracht kan worden, de klacht met instemming telefonisch wordt afgedaan of als de klacht in essentie een ander doel dient, zoals het krijgen van een andere behandelaar in het primair proces.

Managers: de managers toetsen de besluiten en tekenen de beslissingen. De managers sturen op tijdige afhandeling. De ondertekening is gemandateerd.

Afdeling Informatiebeheer

Medewerker IB: de medewerker IB sluit de zaak in Docman en archiveert de zaak, fysiek en digitaal (in Sharepoint).

4.4.2 Bevindingen actoren

Proces	In hoeverre is bij actoren helder welke rollen en taken zij vervullen in het proces?
- Er wordt minimaal voldaan aan de wettelijke eisen voor wat betreft de afhandeltermijnen: + De vakafdelingen voldoen in 90% van de gevallen aan de gestelde afhandeltermijnen. Binnen de afdelingen is er voldoende aandacht voor de tijdige afhandeling van een zaak. Rollen en taken zijn op dit punt helder. + Rollen en taken zijn binnen alle afdelingen helder. - Er is een risico op termijnoverschrijding bij afwijkingen van het standaard proces. Rol opvatting over regels en afstemming is in die gevallen onduidelijk. - Er wordt minimaal voldaan aan de wettelijke eisen voor wat betreft de formele procedures: + De formele procedures worden goed nageleefd, rollen en taken zijn helder. + Het horen is goed geborgd in het proces. Daar wordt consequent uitvoering aan gegeven, rollen en taken zijn helder. - Er wordt minimaal voldaan aan de wettelijke eisen voor wat betreft de Beginselen van behoorlijk bestuur: + Het Proces bevat voldoende borging om te komen tot een voor gemotiveerd besluit, de rollen en taken zijn duidelijk. - De burger staat centraal bij het proces. Dit komt tot uiting doordat het proces transparant is en wordt nagekomen. Een burger wordt op de hoogte gehouden van de status: + De medewerkers letten er goed op dat er snel een ontvangstbevestiging wordt gestuurd. - Bij het opnieuw kwalificeren van een klacht (en interne) doorzending hebben de actoren onvoldoende aandacht voor het actief communiceren naar de klager. - De burger staat centraal bij het proces Vertaald naar het uitgangspunt dat er mondeling contact tot stand gebracht wordt. Ofwel de burger wordt gehoord (mediation): + Er is vroeg in het proces mondeling contact en er is de mogelijkheid voor mediation. De rolopvatting is helder. - Het proces is eenduidig, ook in de manier van afhandeling (weinig variabiliteit- Lean): - De rolopvatting over regels en afstemming is in een aantal gevallen onduidelijk. Dit is een risico voor het afhandelen van een klacht binnen de termijn bij niet-standaard zaken. Het gaat daarbij om situaties waarbij een zaak niet via een regulier kanaal binnenkomt, een brief die meerdere zaken bevat en bij zaken die anders worden gekwalificeerd (wel of geen klacht). + De kern van de afhandeling gebeurt uniform. De formele stappen worden goed doorlopen. - In de administratieve voorbereiding en routing wordt verschillend gewerkt.	

10. Het proces is efficiënt (doelmatig). Verspilling in het proces wordt geëlimineerd (Lean).

- De overdrachtsmomenten in de papieren routing leiden tot herbewerking.
- Er vindt op verschillende momenten in het proces opnieuw een beoordeling plaats van de aard van de klacht.
- + Een mondelinge toelichting leidt regelmatig tot intrekking van de klacht. Dit komt door de door de oplossingsgerichte opstelling van de actoren.

Samenvattend kan worden gesteld dat de rolopvatting van de actoren helder is en de procedures goed wordt uitgevoerd. Burgers worden zorgvuldig behandeld. Er zit relatief veel herbewerking in het proces. De procesafspraken dat de klacht altijd bij het GCC geregistreerd moet worden, wordt niet altijd nagekomen. De actoren in het proces hebben in de praktijk een strakke rolopvatting, maar daarbij ligt de focus op de eigen afdeling. Dit laatste heeft tot gevolg dat in voorkomende gevallen onvoldoende wordt afgestemd over de zaken met procesdilemma's. Er is sprake van een eilandcultuur.

4.5 Onderzoeksvraag Sturing

Sturing	Hoe is de sturing op het proces van afhandeling ingericht (verantwoordelijkheden, monitoren van de uitvoering en resultaten, controlemechanismen, lerend vermogen e.d.)?
---------	--

4.5.1 Sturing

Sturing wordt vanuit verschillende perspectieven benaderd, die van de vakafdeling, managementteam, regisseur en proceseigenaar. Tevens wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan de managementinformatie. Die vormt immers de basis voor de sturing.

Vakafdeling

De vakafdelingen zijn primair verantwoordelijk voor de afhandeling van een klacht.

Teammanagers ontvangen maandelijks rapportages over aantallen, afhandelingstermijnen en de resultaten. De opzet van die rapportages verschilt per afdeling. Teammanagers spreken behandelaars aan als zij zien dat termijnen overschreden worden.

De kwalitatieve borging van de afhandeling richting de klager is 1:1 geborgd in het proces. De verantwoordelijke manager leest en tekent iedere afhandelingsbrief. Langs die weg signaleren zij tevens belangrijke incidenten, politiek gevoelige zaken en patronen in het primair proces die om sturing vragen.

Er is geen gestructureerde plan-do-check-act cyclus voor de ingediende klachten(en de gegrond verklaringen).

Managementteam (MT)

De afhandeling van klachten wordt in het MT besproken naar aanleiding van eventuele majeure, dan wel politiek gevoelige incidenten.

Regisseur

In het proces is een regierol benoemd. Regie wil zeggen dat op casusniveau de status van afhandeling in beeld is vanaf het eerste moment van binnenkomst en dat op afhandeling wordt gestuurd (frontsturing). De regierol wordt in de praktijk vervuld door de klachtencoördinator.

De Klachtencoördinator rappelleert indien termijnoverschrijding dreigt, signaleert politiek gevoelige zaken en herstelt fouten in de registratie (of het ontbreken daarvan), met name bij de afhandelcodes. Tevens treedt deze op als vraagbaak voor de vakafdelingen.

Klachten worden door de coördinator periodiek met het bestuur besproken en de coördinator zorgt jaarlijks voor een verslag ten behoeve van het bestuur.

Proceseigenaar

De rol van proceseigenaar is niet ingevuld. De proceseigenaar zou verantwoordelijk moeten zijn voor de kwaliteit en actualiteit van het (keten) procesontwerp en de procesbeschrijvingen. Daarbij signaleert de proceseigenaar knelpunten in de uitvoering van het proces, is verantwoordelijk voor continue verbeteren van het betreffende proces, maakt het bespreekbaar als het proces structureel niet goed wordt uitgevoerd en functioneert als scheidsrechter bij tegengestelde visies op het proces. De proceseigenaar is niet verantwoordelijk voor het realiseren van de feitelijke resultaten, aangezien dat in de reguliere lijn/ managementstructuur is geborgd. De verschillende rollen kunnen gecombineerd worden in één persoon als het proces binnen een bepaalde organisatiestructuur blijft. Een proceseigenaar kan de dagelijkse uitvoering van de rol delegeren naar een gedelegeerd proceseigenaar. Bij escalatie neemt de proceseigenaar de verantwoordelijkheid op zich.

Managementinformatie

Managementinformatie wordt gegenereerd ten behoeve van en op de verschillende afdelingen. Per afdeling verschillen de opzet, detailniveau, gegevens en actualiteit. Dit is mede afhankelijk van het feit of de informatie handmatig wordt bijgehouden of in een systeem worden gegenereerd.

De klachtencoördinator genereert jaarlijks gemeente brede managementinformatie (zie bijlage).

4.5.2 Bevindingen Sturing

Sturing	Hoe is de sturing op het proces van afhandeling ingericht (verantwoordelijkheden, monitoren van de uitvoering en resultaten, controlemechanismes, lerend vermogen e.d.)?
---------	--

Bij toetsing aan het normenkader ontstaat het volgende beeld. Daarbij zijn alleen die onderdelen van het normenkader opgenomen die een relevante constatering bevatten. Zie paragraaf 2.3. De nummering verwijst naar de normen die in die paragraaf zijn benoemd.

1. Er wordt minimaal voldaan aan de wettelijke eisen voor wat betreft de afhandeltermijnen:
 - + 90% van de zaken wordt binnen de wettelijke termijn afgehandeld.
 - Bij afwijkingen op het reguliere proces ontstaan risico's voor de afhandeltermijnen, bijvoorbeeld als een klacht eerst op een verkeerde afdeling terecht is gekomen of via een willekeurig medewerker binnenkomt. De sturing van de verantwoordelijke afdeling start pas als de zaak ingeboekt is op de verantwoordelijke afdeling en niet als hij binnenkomt in de organisatie waar hij voor het eerst wordt ingeboekt in een systeem (gebrek aan frontsturing).
 - + De regierol van de Klachtencoördinator mist kracht doordat de informatie niet volledig is en door het ontbreken van een escalatie pad en is te zeer afhankelijk van 1 persoon. In de huidige context is het echter wel een maatregel met toegevoegde waarde.
3. Er wordt minimaal voldaan aan de wettelijke eisen voor wat betreft de Beginselen van behoorlijk bestuur:

- + De kwalitatieve borging van de afhandeling richting de klager is 1:1 geborgd in het proces (De verantwoordelijke manager leest en tekent iedere afhandelingsbrief). In de praktijk gebeurt dit consistent.
- 7. Resultaten zijn inzichtelijk en er wordt actief op gestuurd:
 - + De verantwoordelijkheid voor de afhandeling is nu goed belegd bij de Teammanager. Deze acteert op basis van maandelijkse rapportages. Zo nodig wordt actie ondernomen naar aanleiding van incidenten.
 - Sturing vanaf het moment binnenkomst van een klacht ontbreekt. Bij procesafwijkingen is dat een risico.
 - Managementinformatie is organisatie breed onbetrouwbaar.
 - Sturing op het totale proces, van binnenkomst tot en met besluit, is op hoger managementniveau (MT) onvoldoende geborgd, zowel qua regelmatige agendering en bespreking als qua informatievoorziening.
- 8. Het proces wordt continu verbeterd (Lean):
 - Proceseigenaarschap is niet effectief ingevuld.
 - Het ontbreekt bij dit proces aan gestructureerd kwaliteitsmanagement. Het gaat dan om:
 - Procescontroles bij steekproef. Die moeten inzicht verschaffen in de verbeterpunten.
 - Een gestructureerde plan-do-check-act ontbreekt.
 - Het lerend vermogen wordt niet zichtbaar voor de stakeholders.
 - + De klachtencoördinator voert periodiek analyses uit en signaleert patronen. De cyclus van deze handelwijze heeft echter een te lage frequentie en de onderliggende systematiek is voor verbetering vatbaar.
 - + Op afdelingen word geacteerd op incidenten die om verbetering vragen.

Samenvattend:

De vakafdelingen zijn primair verantwoordelijk voor de afhandeling van de klachten. Dat is een goede keuze. Niet alleen omdat er actief wordt gestuurd op de interne doorlooptijden, het geeft de managers ook het inzicht om incidenten in het reguliere proces te onderkennen.

Gestructureerde sturing over het gehele proces heen ontbreekt echter. De regierol van de klachtencoördinator is onvoldoende krachtig. Deels omdat een escalatie pad ontbreekt en deels omdat niet alle klachten geregistreerd worden. Het ontbreekt in het proces aan gestructureerd kwaliteitsmanagement. Dit betekent dat noodzakelijke procesverbeteringen niet geborgd zijn. In dat kader ontbreekt het ook aan een effectieve proceseigenaar.

Een manifest knelpunt in de huidige situatie is de kwaliteit van de managementinformatie.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

De processen klachtafhandeling en behandelen bezwaarschriften zijn afdeling overschrijdende processen. Klachten en bezwaarschriften komen via verschillende kanalen veelal centraal binnen. De gemeente stuurt op digitale binnenkomst, maar zal altijd rekening moeten blijven houden met bij de balie(s), per post, via email of “social media” binnenkomende klachten en bezwaarschriften. De feitelijke afhandeling van een klacht of bezwaarschrift vindt plaats bij de vakafdelingen.

Voor wat betreft de afhandeling van beroepzaken zijn geen knelpunten vastgesteld die om specifieke actie vragen. Met de aanbevelingen in paragraaf 5.3 kan de tevens de efficiency rond het beroepsproces worden verbeterd.

5.2 Conclusies

Uit het onderzoek komt een tweeledig beeld naar voren. In de praktijk verloopt het behandelen van bezwaarschriften en klachten goed en de afhandeling is over het algemeen zorgvuldig. Het beleid is helder. De burger wordt in principe altijd gehoord. Op de vakafdelingen zijn ruimschoots voldoende waarborgen voor een zorgvuldige, klantgerichte afhandeling aanwezig. Aan de andere kant bevatten de processen risico's. Op het moment dat de risico's manifest worden zijn ze, als gevolg van onvoldoende sturing of sturingsmogelijkheden, niet tijdig te beheersen. De overschrijdingen van wettelijke afhandeltermijnen en incidenten, zoals met de platanen kunnen hoofdzakelijk langs die lijn worden verklaard. De administratieve last van de routing en bij de afhandeling van bezwaarschriften is relatief hoog. Bij de klachtafhandeling is de administratieve last aanmerkelijk lager dankzij het feit dat een klacht snel en digitaal bij de behandelende vakafdeling binnenkomt. Aan de andere kant wordt de afhandeling van klachten gehinderd door een gebrek aan scherpe definities en scheidingscriteria in het proces.

De conclusies worden inzichtelijk gemaakt door de prestaties in het proces te toetsen aan het normenkader. Per norm wordt op hoofdlijnen aangegeven wat de sterke punten zijn (+) en welke verbeterpunten (-) er zijn.

1. Er wordt minimaal voldaan aan de wettelijke eisen voor wat betreft de afhandeltermijnen.

Conclusies:

- + Tachtig procent van de ingediende bezwaarschriften en negentig procent van de klachten wordt binnen de wettelijke termijn afgehandeld. Uit de benchmark komt naar voren dat Zoetermeer daarmee rond het gemiddelde scoort. Bij de afhandeling van bezwaarschriften Publieksplein\belastingen zijn in de workshops geen knelpunten op dit punt vastgesteld. Cijfermatige informatie is echter niet aangetroffen.
- Er is ruimte voor verbetering. De verbetering zal vooral op de procesafwijkingen gericht moeten worden omdat die zowel tot termijnoverschrijdingen kunnen leiden als extra werk opleveren. Het beeld over aantallen en afhandeltermijnen is slechts indicatief door onzekerheden in de betrouwbaarheid van de managementinformatie.

2. Er wordt minimaal voldaan aan de wettelijke eisen voor wat betreft de formele procedures.

Conclusies:

- + De procedures worden over het algemeen goed en consequent gevolgd. Dit is mede een gevolg van de goede rolopvatting van de medewerkers.
 - + Op deze norm zijn geen relevante risico's gevonden.
3. Er wordt minimaal voldaan aan de wettelijke eisen voor wat betreft de Beginselen van behoorlijk bestuur.

Conclusies:

- + De onafhankelijke adviescommissies borgen de onafhankelijke behandeling en geven goed gemotiveerde adviezen. Ook het ambtelijk afdoen van bezwaar en de klachtafhandeling bevat voldoende waarborgen om te komen tot een goed gemotiveerd besluit. Onder meer dankzij een 1:1 controle in het proces door de verantwoordelijke manager.
 - + Op deze norm zijn geen relevante risico's gevonden.
4. De burger staat centraal bij het proces. Dit komt tot uiting doordat het proces transparant is en wordt nagekomen. Een burger wordt op de hoogte gehouden van de status.

Conclusie:

- + De informatie op de website over het indienen van een bezwaar is helder. Bij klachtafhandeling is de informatievoorziening over de procedure op orde. Ontvangstbevestigingen worden vroeg in het proces verzonden.
 - De statusinformatie over beide processen is alleen op hoofdlijnen beschikbaar. Het is wel bekend dat een zaak in behandeling is, maar in welke fase van het proces is niet inzichtelijk. Een aandachtspunt is de informatie over de status van de behandeling na wijziging van het proces (bijvoorbeeld van proces "klacht" naar proces "melding" of omgekeerd). De burger wordt daar onvoldoende van op de hoogte gesteld. Bij klachten kan de inhoudelijke informatie op de website over de kanaalsturing worden verbeterd en voor wat betreft de definities van een klacht versus melding of kritiek op het algemene beleid.
5. De burger staat centraal bij het proces Vertaald naar het uitgangspunt dat er mondeling contact tot stand gebracht wordt. Ofwel de burger wordt gehoord (mediation).

Conclusies:

- + De procedure afspraken over mondeling contact, uitleg en de mogelijkheden tot mediation worden over het algemeen goed en consequent nagekomen.
- + Op deze norm zijn geen relevante risico's gevonden.

6. Het proces is eenduidig, ook in de manier van afhandeling (weinig variabiliteit- Lean).

Conclusies:

- + De afhandeling van bezwaar en klachten gebeurt uniform, de formele procedures worden goed gevolgd. De rolopvatting van de medewerkers is hierbij een sterk punt.

- Bij procesdilemma's en procesafwijkingen is eenduidig werken niet geborgd. Het gaat om situaties waarbij een zaak niet via de standaard kanalen (een brief of digitaal via de website) binnenkomt of wanneer een brief meerdere zaken bevat, voor verschillende afdelingen bedoeld is of waarin een zaak tijdens de behandeling anders wordt gekwalificeerd (wel of geen klacht of bezwaar). Deze situaties zijn niet goed beschreven. Het probleem wordt versterkt door een eilandcultuur waarbij onvoldoende wordt afgestemd en er onvoldoende frontsturing is.

7. Resultaten zijn inzichtelijk en er wordt actief op gestuurd.

Conclusie

- + Vakafdelingen zijn "in control" voor wat betreft de eigen servicenormen. De eigen verantwoordelijkheid van de afdelingen wordt goed ingevuld.
- Sturing op de totale processen van bezwaar en klachtafhandeling is onvoldoende geborgd. De systemen bieden hierbij geen adequate ondersteuning. De klachtafhandeling is beter in beeld door de procesbewaking van de klachtencoördinator. Managementinformatie is organisatie breed onbetrouwbaar door het gebruik van verschillende definities, dubbeltellingen en handmatig gegenereerde overzichten.

8. Het proces wordt continu verbeterd (Lean).

Conclusies:

- + Op de afdelingen wordt op incidenten gereageerd, zeker als die een patroon gaan vormen. De klachtencoördinator voert periodiek analyses uit en signaleert patronen. Dit leidt tot procesverbeteringen, maar doordat de frequentie van de bijbehorende rapportages te laag is en de onderliggende ordening van gegevens ontoereikend is wordt er niet optimaal geprofiteerd van de inzet van de klachtencoördinator.
- Het ontbreekt aan gestructureerd kwaliteitsmanagement en proceseigenaarschap. Het lerend vermogen naar aanleiding van klachten en uitspraken op bezwaar is niet geborgd en transparant gemaakt voor de stakeholders.

9. Doorlooptijden zijn zo kort mogelijk. Het proces ligt niet onnodig stil (Lean).

Conclusies:

- + De digitale indiening van klachten en bezwaren verkort de doorlooptijd. De ambtelijke afhandeling en het ambtelijk mandaat voor het tekenen van de uitspraak zijn van positieve invloed op de doorlooptijd.
- Doorlooptijden worden negatief beïnvloed door procesonduidelijkheden en overdrachtsmomenten. De eilandcultuur versterkt dat risico. Het gecombineerde formulier op de website voor klachten en meldingen is een risico voor de doorlooptijd omdat het tot verwarring leidt.

10. Het proces is efficiënt (doelmatig). Verspilling in het proces wordt geëlimineerd (Lean).

Conclusies:

- + Mondeling contact met de burger draagt bij aan een efficiënt proces. Regelmatig leidt dit tot het intrekken van een bezwaar of een klacht.
 - Bij procesdilemma's treedt herbewerking op, mede als gevolg van een cultuur van onvoldoende afstemming over de grens van de eigen afdeling heen (de eilandcultuur). De onvoldoende beschreven klachtdefinitie versterkt dat effect. Als gevolg van een versnipperd ICT landschap is er een hoge administratieve last met dubbel registreren en archiveren.
11. Beleid, procedures en definities zijn helder en actueel. Deze norm vormt de basis voor de kwaliteit van afhandeling. En stelt de criteria voor de input in het proces.

Conclusies:

- + Het beleid is helder. De gemeente Zoetermeer volgt de bepalingen van de Algemene Wet Bestuursrecht.
- Het proces van klachtafhandeling mist eenduidige definities van wat een klacht is. Er worden verschillende definities gebruikt voor de afhandeltermijn of de telling van bezwaarschriften.
Procesbeschrijvingen geven niet het overall proces weer en procesdilemma's zijn er niet in uitgewerkt.
Detailinformatie op de website is onduidelijk op het vlak van de indieningseisen voor een bezwaarschrift.

Het algemene beeld is positief, maar dat betekent niet dat er geen ruimte is om het aantal termijnoverschrijdingen verder terug te dringen en om tegelijkertijd de efficiency te verhogen. Daarvoor zijn in de volgende paragraaf aanbevelingen opgenomen.

5.3 Aanbevelingen

5.3.1 Inleiding

Aan de hand van de conclusies kunnen relatief eenvoudig algemene aanbevelingen worden gedaan, maar het is het meest effectief om de processen opnieuw te ontwerpen. Bij de nieuwe ontwerpen kunnen alle bestaande knelpunten en verbeterpunten worden meegenomen en kan er geanticipeerd worden op de organisatie brede invoering van het zaakgericht werken. In de infrastructuur (ICT) van het zaakgericht werken ligt de oplossing voor een deel van de knelpunten besloten. Een ander argument is dat het zaakgericht werken niet kan worden ingericht en ingevoerd zonder dat de processen daarop zijn aangepast. Het procesherontwerp heeft integraal onderdeel uitgemaakt van dit onderzoek.

De aanbevelingen staan in het teken van twee perspectieven:

- het verbeteren van de efficiency in het proces;
- het beperken van de risico's voor wat betreft de elementen die in het huidige proces kwetsbaar zijn.

Procesontwerp

Het procesontwerp is uitgevoerd door een brede ontwerpgroep van (vak) specialisten van de gemeente Zoetermeer onder begeleiding van de adviseurs van Atos Consulting. De nieuwe processen zijn in de bijlagen opgenomen.

Voor het proces bezwaar is onderscheid gemaakt in twee plateaus: plateau een voor de korte termijn, vooruitlopend op de implementatie van het zaakgericht werken en plateau twee, inclusief het zaakgericht werken. Procesplateaus worden gekenmerkt door stabiele processen die de nodige winst opleveren ten opzichte van de Ausgangssituatie en die tegelijkertijd de basis vormen voor verdere optimalisatie. Op plateau één blijft de huidige systematiek van digitaal werken bij Publieksplein\belastingen van kracht.

Het proces klachtafhandeling is ontworpen, inclusief zaakgericht werken omdat de basis voor dat proces al is ingericht.

Onderstaand zijn de belangrijkste ontwerpcriteria voor beide processen opgenomen:

- De processtappen zijn uniform voor alle afdelingen. Alleen de servicenormen voor Publieksplein\belastingen verschillen.
- Het proces verloopt volledig digitaal. Papieren stukken worden aan de kop van het proces gedigitaliseerd. Er is één vast registratiepunt voor klachten en bezwaren, voor zover die niet rechtstreeks digitaal in het zaakstelsel terecht komen.
- Archivering vindt plaats op een eenduidige manier op één plek.
- De reactie op klacht en bezwaar wordt in principe digitaal verstuurd, tenzij burger niet digitaal actief is.
- Alle stappen van de afhandeling komen in de workflow van het zaakstelsel. De status is continu zichtbaar voor zowel de burger als de medewerker.

De nieuwe processen kunnen relatief snel worden ingevoerd en bij gaan dragen aan een robuuste, transparante afhandeling van bezwaarschriften en klachten. Opgemerkt kan worden, dat dit in het licht van de komende decentralisaties van rijkszaken op het gebied van jeugd, zorg en participatie een voorwaarde is. Met de toename van taken zal ook het aantal klachten en bezwaren toenemen.

Om het volledige rendement te kunnen halen uit de nieuwe processen zijn de volgende aanbevelingen benoemd. De aanbevelingen zijn, in overeenstemming met de opzet van de onderzoeksvragen, onderverdeeld naar beleid en procedures, systemen, actoren en sturing.

Beleid

Aanbeveling: verbeter de informatie op de website zodat de burger daar beter de weg vindt. Concreet gaat het om de volgende punten voor bezwaar:

- meer duidelijkheid bieden over de Indieningseisen;
- gegevens in het webformulier opnemen en uitvragen die de afhandeling kunnen bespoedigen;
- uitleg over de besluiten die vatbaar zijn voor bezwaar.
-

Voor klachten:

- betere definitie en uitleg van het begrip klacht;
- kanaalsturing verbeteren;
- gebruik een specifiek formulier voor klachten.

Doorontwikkeling:

Aanbeveling bezwaar: onderzoek de mogelijkheden voor uitbreiding van ambtelijk afhandeling. Op dit moment zijn er twee verordeningen voor de Commissies. Het is te overwegen om de werkwijze van de Commissies te uniformeren en ook bij de algemene Commissie de proceskeuze op te nemen om zaken ambtelijk af te handelen. Dit komt de efficiency en de

slagvaardigheid ten goede. Uiteraard leent maar een deel van de zaken zich daarvoor. Gemeente Zoetermeer heeft niet voor niets gekozen voor een onafhankelijke adviescommissie. Maar ook voor de burger kan het voordelen opleveren. Naar aanleiding van het gemeentelijk standpunt kan die de afweging maken, bijvoorbeeld uit het oogpunt van een snelle afhandeling, om af te zien van de gang naar de Commissie.

Klachten

De essentie van het klachtenproces is de bejegening of onzorgvuldige uitvoering van beleid. Veel andere signalen worden als klacht behandeld, bijvoorbeeld het niet eens zijn met het beleid. Dit is in de ogen van de burger een legitieme reden om een klacht in te dienen. Op basis van de wet hoeft een dergelijke “klacht” niet behandeld te worden. De klager is niet gebaat bij een dergelijke conclusie en intern ontstaat onduidelijkheid over hoe hiermee om te gaan.

Aanbeveling: behandel de zaken waarbij de klacht niet in behandeling genomen hoeft te worden volgens een eenvoudiger proces, bijvoorbeeld met het proces vraagbeantwoording.

Aanbeveling: neem de processen voor vragen, zienswijzen, meningen over beleid en meldingen in samenhang met klachten onder de loep. Het gaat immers niet alleen om de effectieve afhandeling van klachten, maar om alle signalen van burgers.

Procedures

Aanbeveling: stel integrale procesbeschrijvingen op. Een integrale procesbeschrijving vormt de basis voor de nieuwe werkwijze en voor kwaliteitsmanagement. Neem in de procesbeschrijving minimaal op de volgende zaken op:

- taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- servicenormen;
- prestatie-indicatoren;
- administratieve eisen;
- regels voor registratie;
- proces dilemma's (benoemt en uitgewerkt).

Aanbeveling: voer op centraal niveau procesbeheer in en zorg dat procesbeschrijvingen up-to-date blijven en dat de samenhang bewaakt blijft. Op centraal niveau kunnen de conventies van procesbeheer beter geborgd worden.

Systemen

Aanbeveling: maak op korte termijn een scan van de dienstverleningsprocessen die zich lenen voor zaakgericht werken en interne digitalisering van het proces. Neem op basis van de uitkomsten van de scan de processen op in de planning van het zaakstelsel.

Aanbeveling: zorg voor inrichting en verbetering van de functionaliteit van Sharepoint als unieke opslaglocatie. Dat is een randvoorwaarde voor het proces bezwaar op plateau één.

Doorontwikkeling: zaakgericht werken kan worden doorontwikkeld naar een digitaal platform waarop de burger en de gemeente direct digitaal met elkaar communiceren via een interactieve persoonlijke internetpagina van de burger. De persoonlijke internetpagina maakt het mogelijk dat de burger het in te dienen bezwaar direct kan relateren aan besluiten die terug te vinden zijn binnen die persoonlijke pagina. Een bezwaar komt dan altijd op de juiste plaats terecht met de juiste kwalificatie.

Faciliteren actoren

Aanbeveling: faciliteer de actoren in het proces. Een nieuw proces betekent ook dat de actoren klaar moeten zijn voor hun (nieuwe) rol in het proces. Zorg daarbij voor de volgende actiepunten:

- creëer draagvlak bij de vakafdelingen. Organiseer voorlichting over de aanleiding, bevindingen en ontwerpcriteria van de nieuwe processen en maak duidelijk wat de voordelen zijn voor de burgers en de medewerkers;
- zorg voor scholing van bestaande en nieuwe medewerkers, zodat ze met het nieuwe proces kunnen gaan werken;
- maak cultuuraspecten zichtbaar maken en start een verbeterprogramma. Afspraak is afspraak en samenwerking zijn voorwaarden om goed te kunnen werken. Tegelijkertijd kan sturing op de procesafspraken het cultuurbewustzijn vergroten; organiseer een inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers die met het proces gaan werken;
- behoud de focus van medewerkers op goede communicatie met de klant en op goed gemotiveerde afhandeling van bezwaar en klachten.

Sturing

Aanbeveling: herzie het stelsel van management- en stuurinformatie. Zorg ervoor dat informatie langs dezelfde definities wordt opgezet (eenduidig en actueel) en stel integrale rapportages op, naast de afzonderlijke deelrapportages. Start met het rapporteren over doorlooptijden en resultaten en analyseer de uitkomsten. Stel de basis van de uitkomsten verbetervoorstellen op. Gezien de complexiteit die ontstaat door het gebruik van meerdere systemen en de noodzaak om definities te uniformeren kan de uitvoering van deze aanbeveling het beste centraal worden belegd.

Aanbeveling: agendeer de onderwerpen klachten en bezwaar eens per kwartaal in het MT. Onderken knelpunten en spreek beheersmaatregelen af.

Aanbeveling: voer kwaliteitsmanagement in. Organiseer in dat kader verbetersessies met medewerkers. Maak daarvoor gebruik van het team continue verbeteren. Voer steekproefsgewijs kwaliteitscontroles uit en let daarbij op de werking van het proces, procesafspraken, de kwaliteit van registreren en de procedurele regels. Geef bijzondere aandacht aan de procesafspraken bij decentrale instroom. Zorg voor capaciteit om verbeterpunten snel op te pakken en stuur op afspraken.

Aanbeveling: beleg proceseigenaarschap. De proceseigenaar zal, met voldoende gezag, op de kwaliteit van het proces en de uitvoering toe moeten zien. Beleg het proceseigenaarschap voldoende hoog in de managementstructuur op het niveau van een afdelingshoofd.

Aanbeveling: stel een integrale regiefunctie in. In de huidige situatie lopen regie op individuele zaken en de managementverantwoordelijkheid langs verschillende lijnen. Daarbij zijn de volgende punten van belang:

- regel de regie in via frontsturing;
- richt als basis goede stuurrapportages over de gehele keten in;
- beleg de frontsturing bij de vakafdelingen. Dus ook als een zaak een afdeling nog niet bereikt heeft. De vakafdelingen moeten hun verantwoordelijkheid voor de afhandeling

uitbreiden door pro actief te sturen op het voortraject. De toewijzing aan de vakafdeling bij registratie is leidend voor de verantwoordelijkheid voor het signaal;

- systemen en ondersteunende afdelingen moeten de frontsturing faciliteren zodat de vakafdeling altijd zicht heeft op het onderhanden werk in de pijplijn.

Aanbeveling: zet de klachtencoördinator meer in voor analyses, kwaliteitsverbetering, en rapportages. Versterk de functie van klachtencoördinator in de rol van “kenniscentrum”.

Aanbeveling: organiseer het lerend vermogen. Een belangrijke factor is het voorkomen van bezwaren en klachten. Door de analyse op de bezwaren en klachten te verbeteren, kan veel beter worden geanticipeerd op het voorkomen van bezwaarschriften en klachten.

Randvoorwaarde is dat het proces stabiel is en dat de managementinformatie betrouwbaar is. De waarde van dergelijke analyses zal snel toenemen door de decentralisaties.

Tot slot

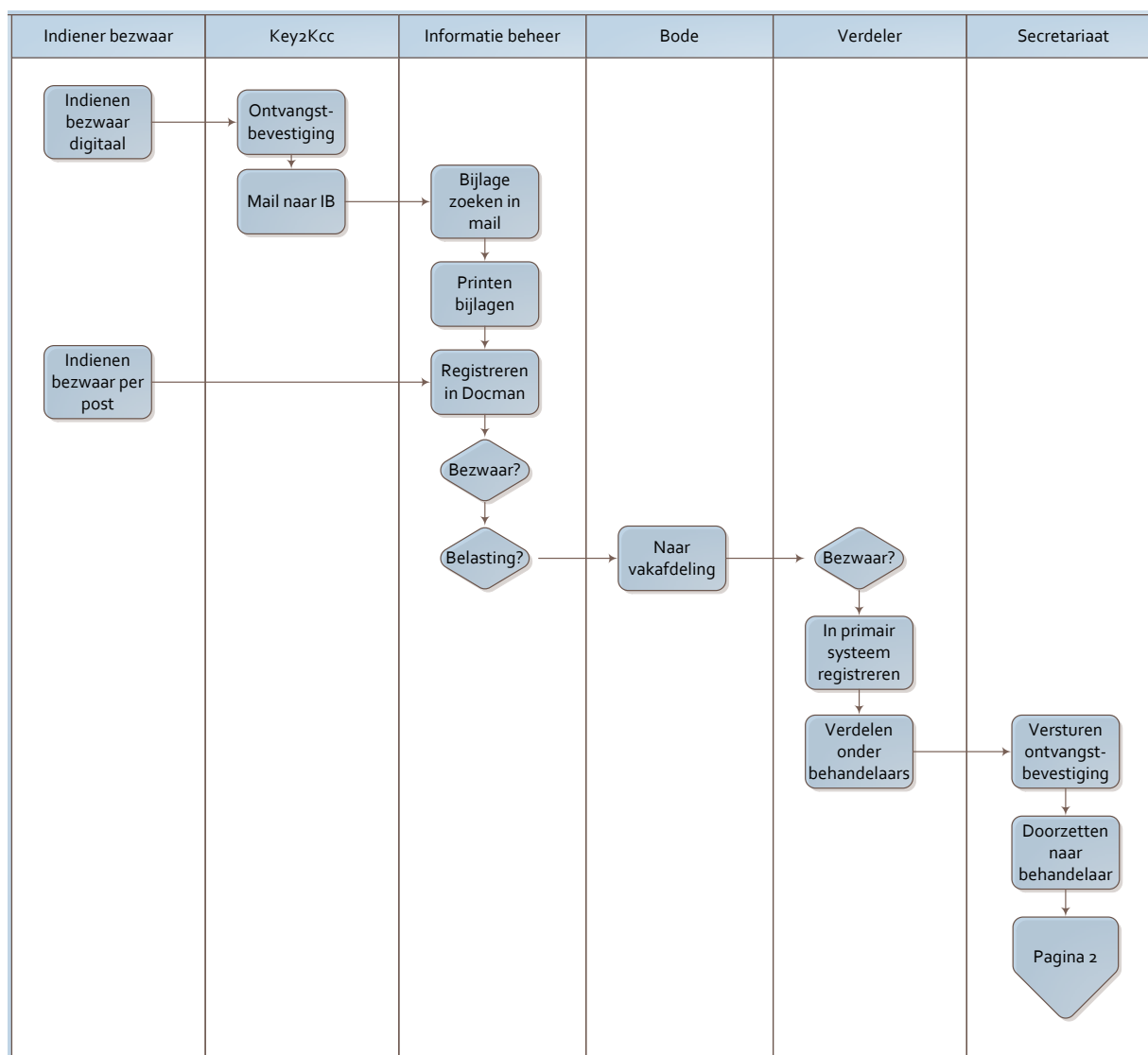
Een deel van de aanbevelingen vraagt om principiële besluitvorming. Daarbij gaat het vooral om de aanbevelingen op het gebied van sturing en proceseigenaarschap. Bewaak de relatie van proceseigenaarschap met zaakgericht werken en continue verbeteren.

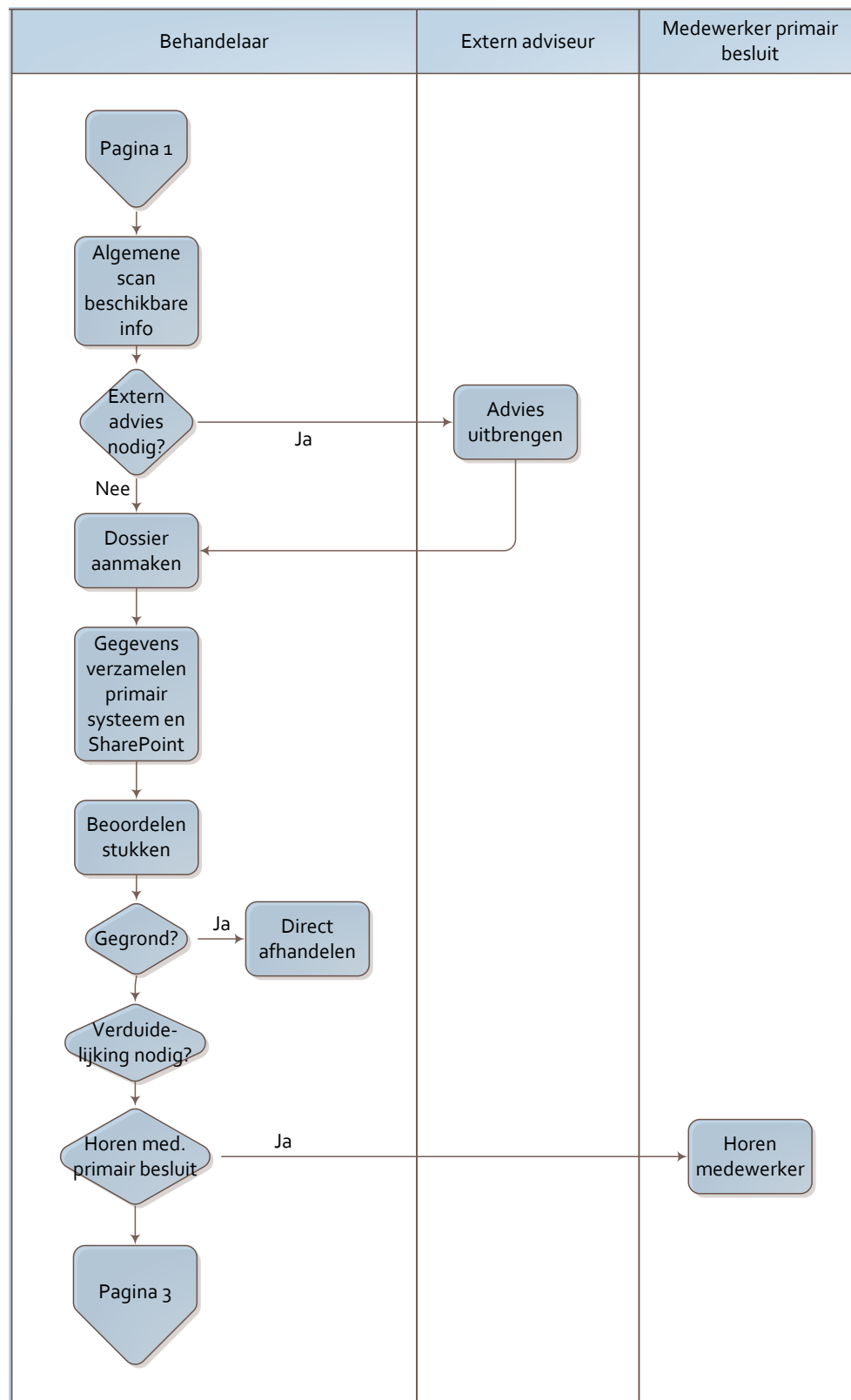
6 Bijlagen

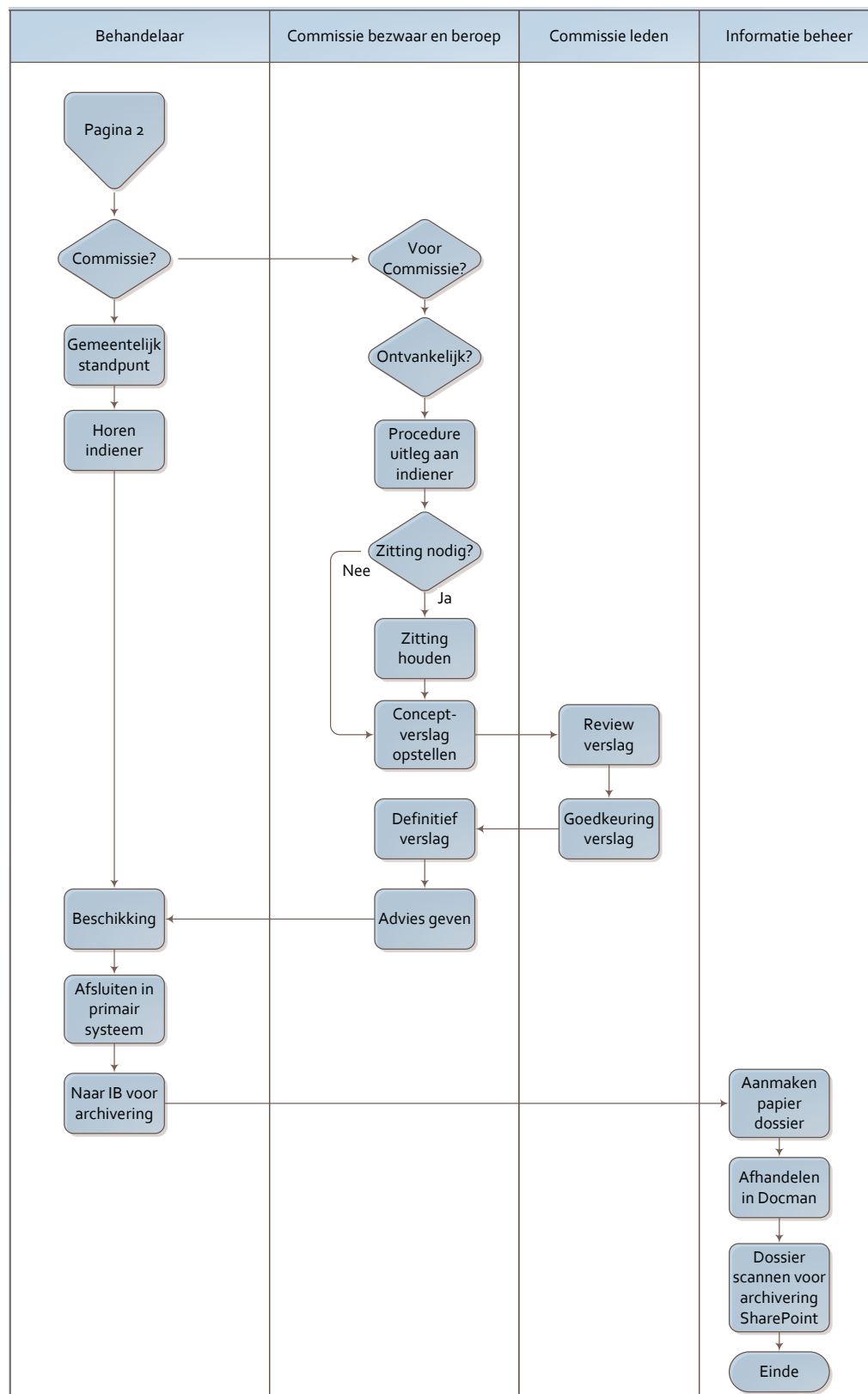
Interne klachten 2013:

Afdeling:	2012	2013	Ongegrond	Geground	Gedeeltelijk gegrond	Ingetrokken	Buiten Normtijd	Binnen normtijd	Nog in behandeling
Afvalinzameling	9	5	2	3	-	-	-	5	-
Belastingen	7	5	3	2	-	-	1	4	-
Beleid Welzijn	0	2	1	1	-	-	-	2	-
Communicatie	1	-	-	-	-	-	-	-	-
FB	1	1	1	-	-	-	-	1	-
Ingenieursbedrijf	1	-	-	-	-	-	-	-	-
JABO	3	3	3	-	-	-	-	3	-
P&V	5	8	6	1	-	1	6	2	-
Publieksplein	127	25	9	14	-	2	-	25	-
SB	14	7	4	2	1	-	1	6	-
SO	0	2	1	-	1	-	-	2	-
Vastgoedbedrijf	1	-	-	-	-	-	-	-	-
VTH	16	12	3	3	1	5	3	9	-
VVA	7	2	-	-	2	-	-	2	-
WZI	78	116	72	10	21	13	?	?	-
Wijkmanagement	3	1	1	-	-	-	-	1	-
Zonder afdeling	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Stad directie	-	1	-	-	1	-	-	1	-
Totaal	274	190	106	36	27	21	?	?	

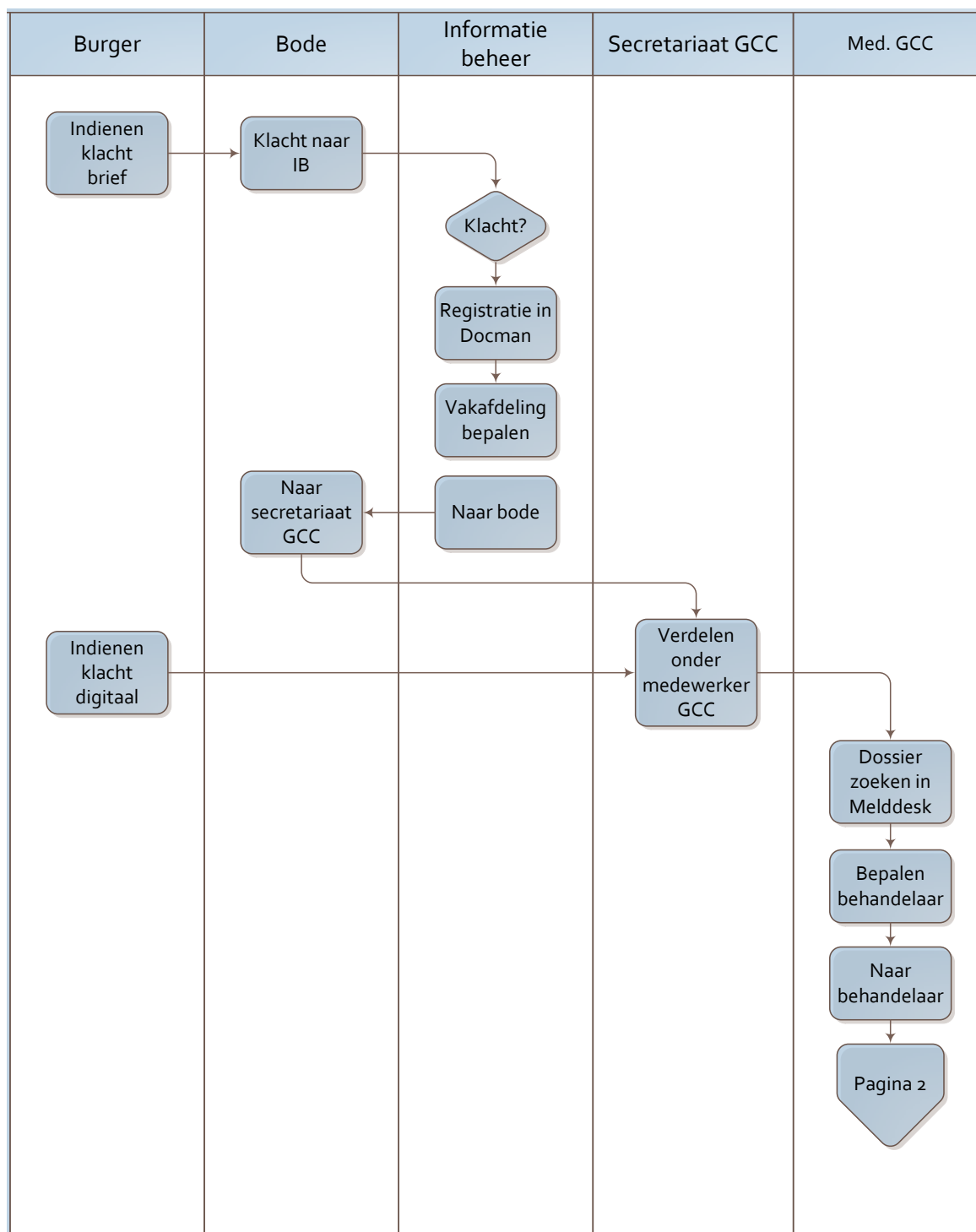
Huidig proces bezwaar

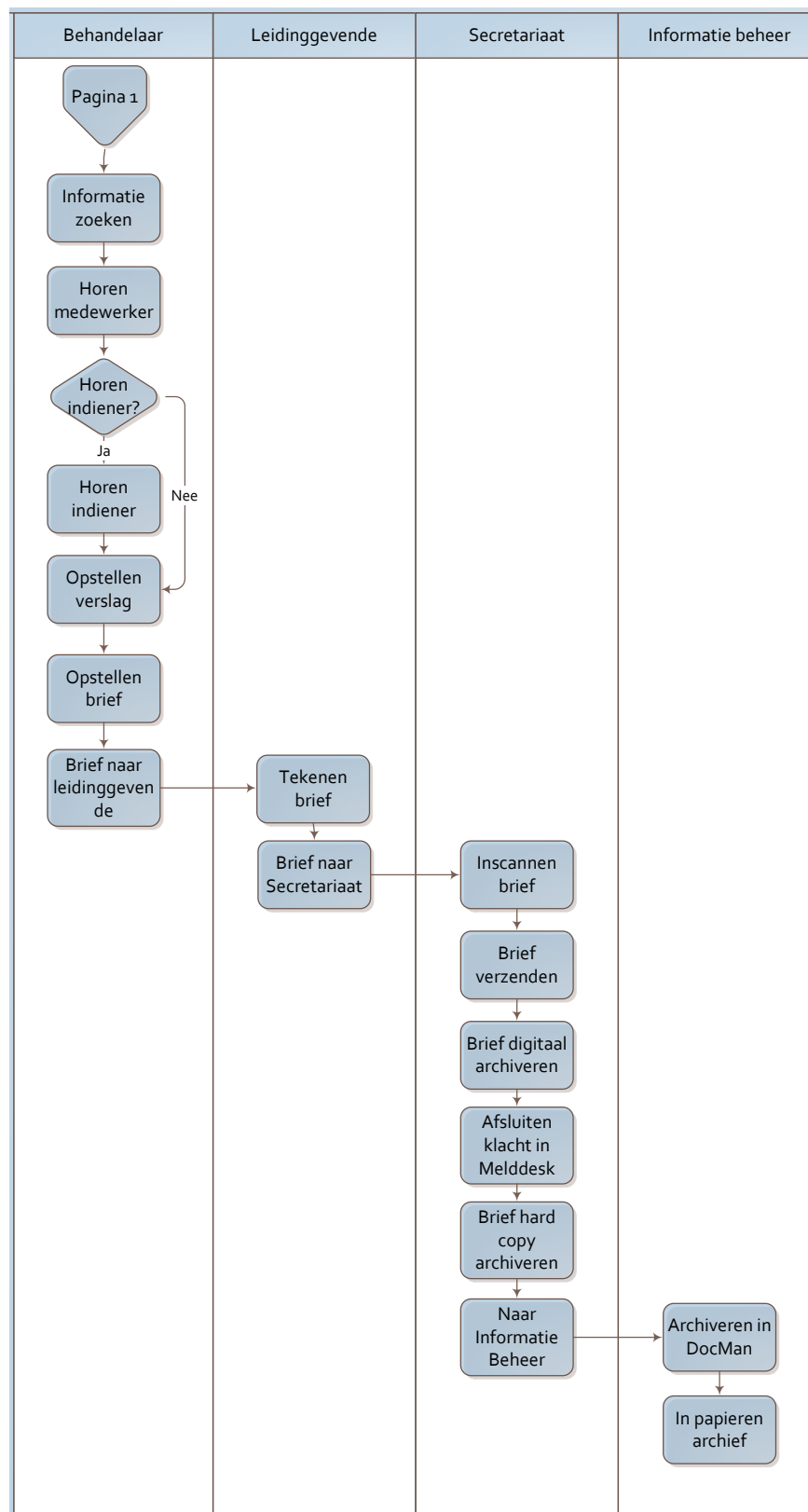




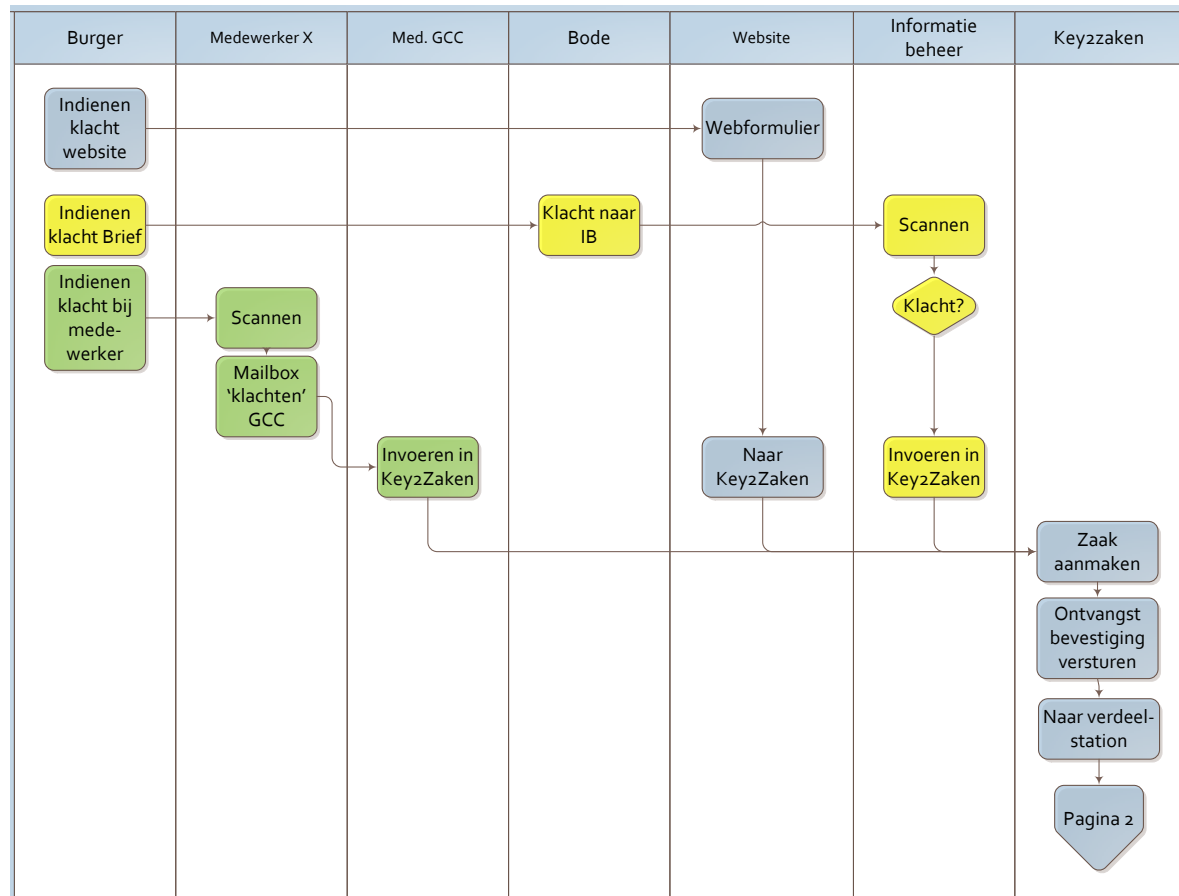


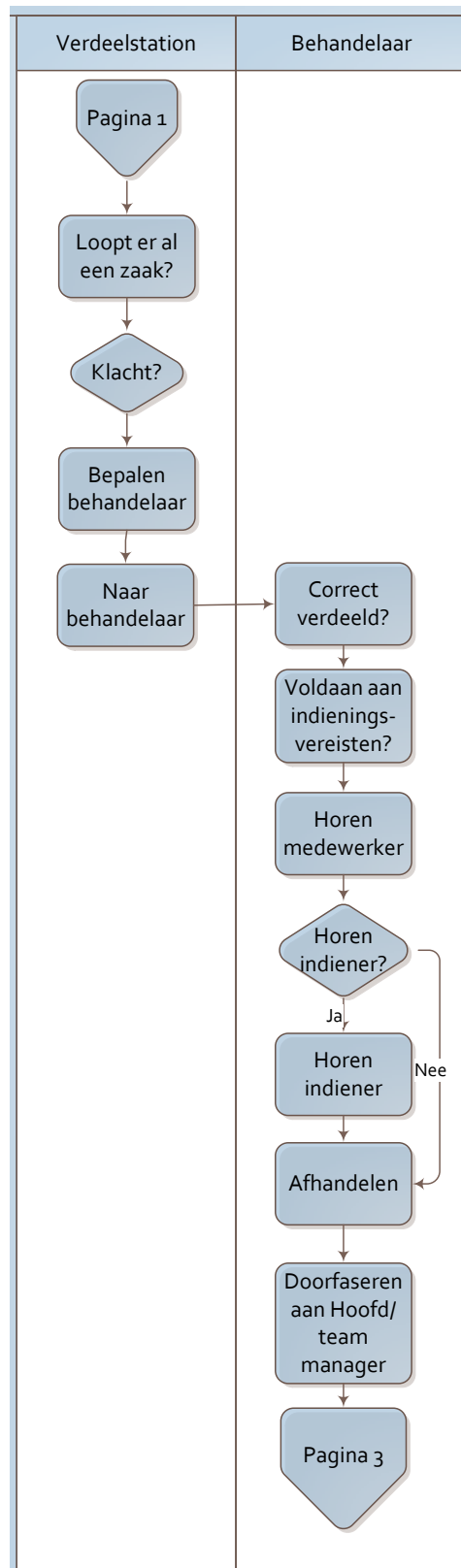
Huidig klachten proces

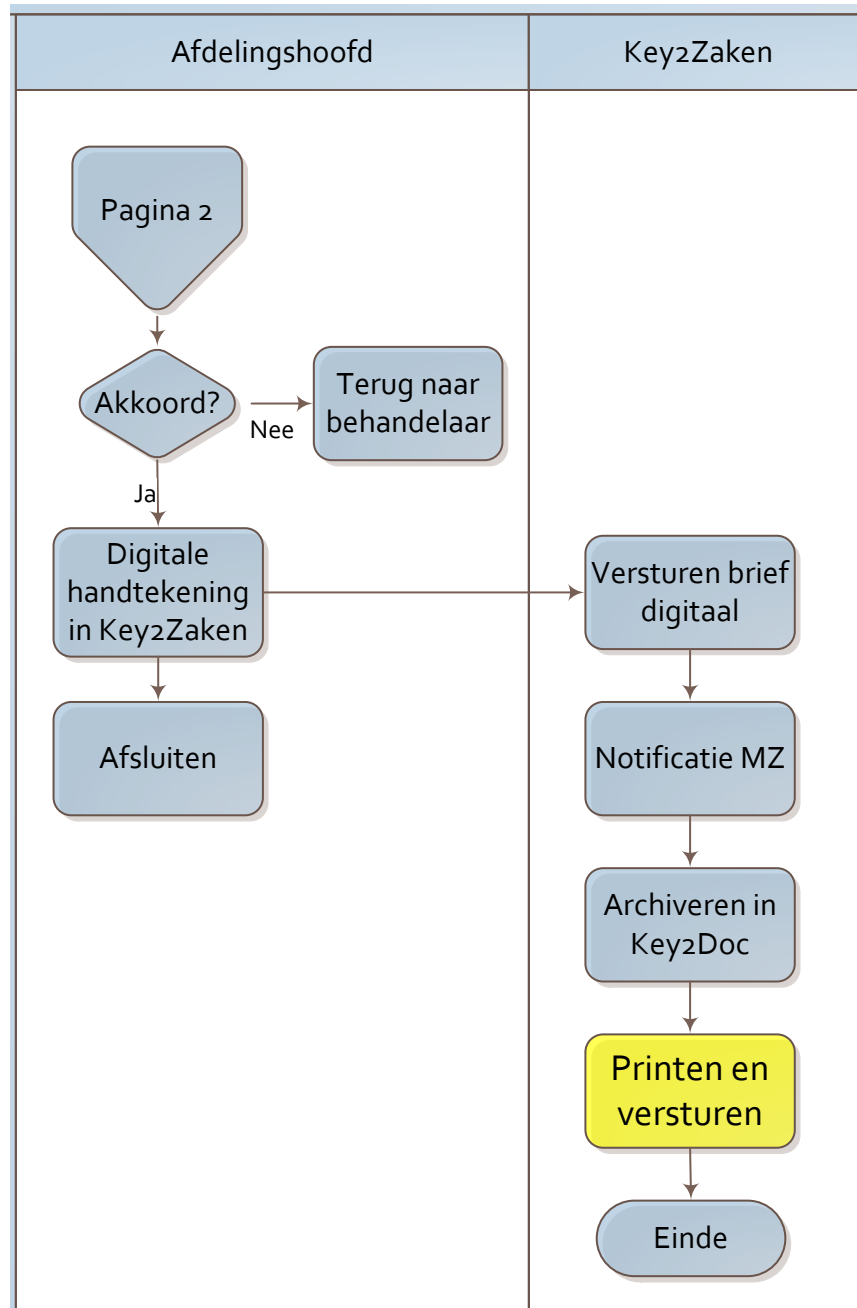




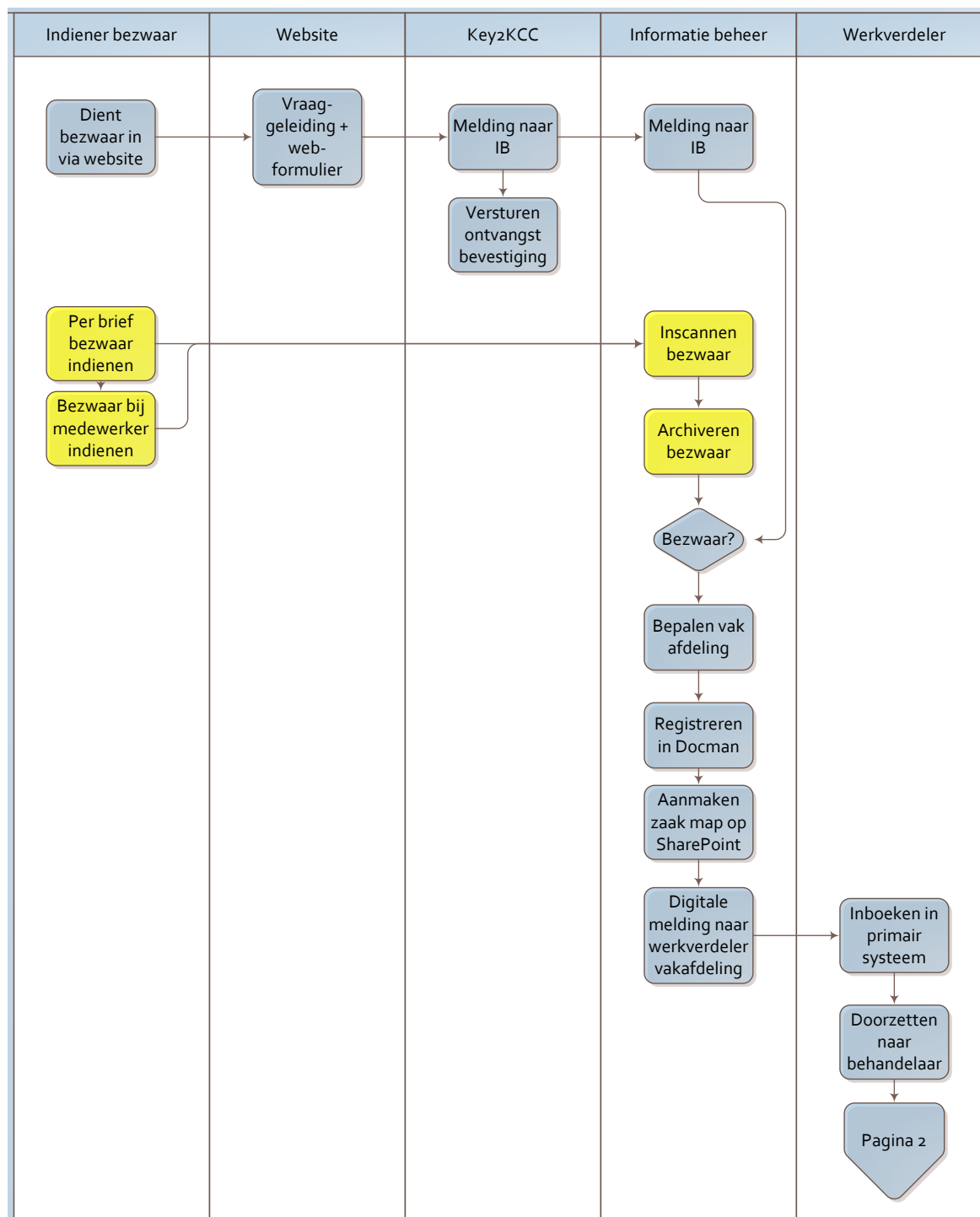
Herontwerp klachten proces

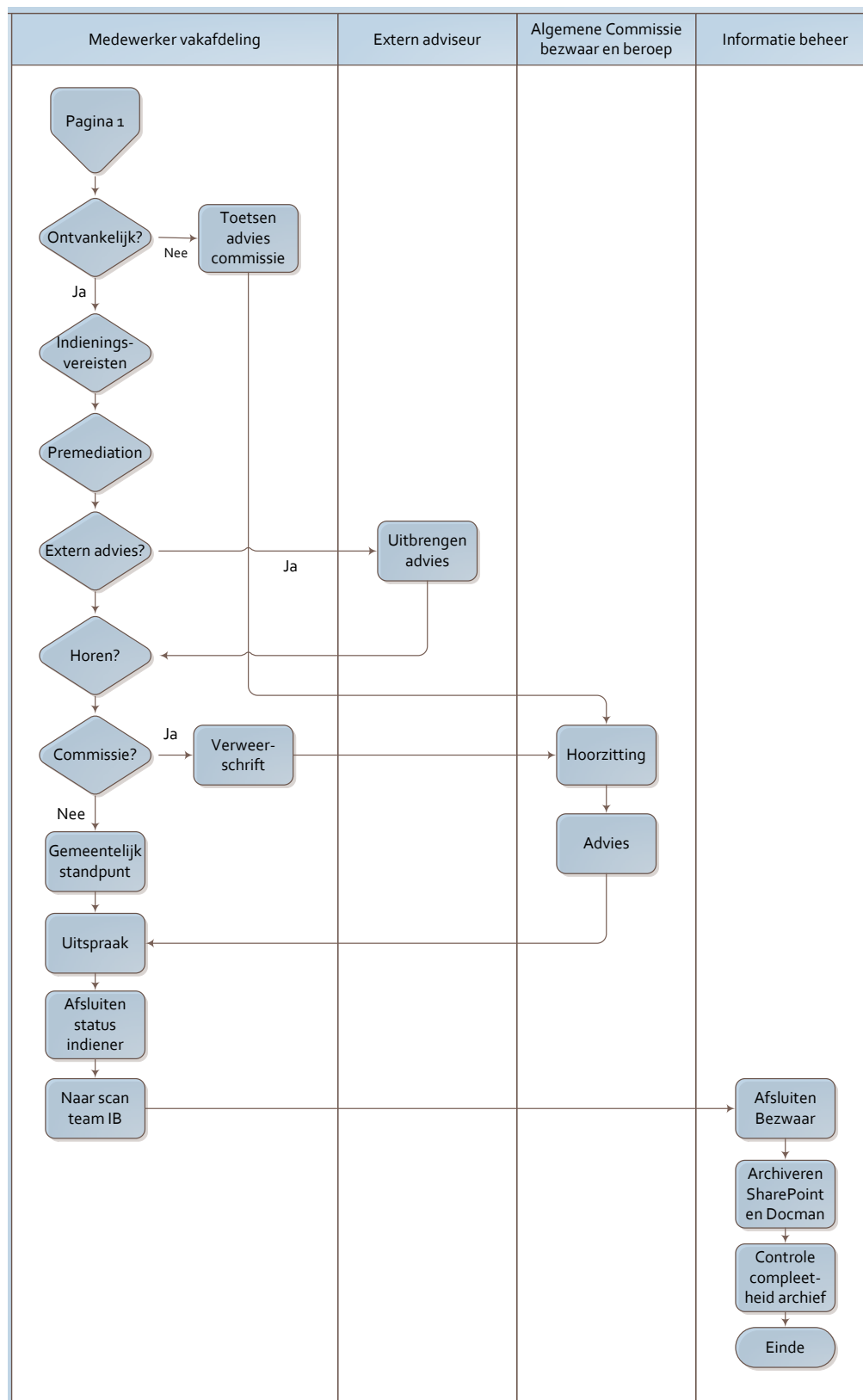






Nieuw proces bezwaar plateau 1





Nieuw proces bezwaar zaakstelsysteem

