



Dienstverlening in de gemeente Almere

Signaleren van patronen in de dienstverlening tussen
burger en ambtenaren, agenderen van verbeteringen

Ombudsman en Rekenkamer Almere

Versie

29 juni 2023



Introductie: Goede dienstverlening raakt iedereen

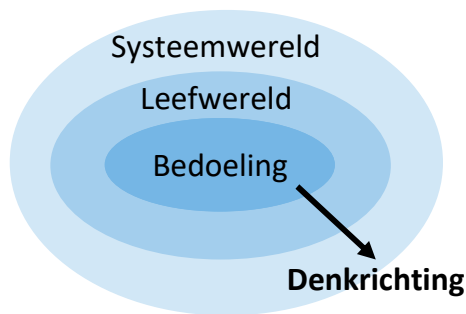
De dienstverlening van de gemeente heeft een grote impact op het leven van alle inwoners van Almere. Een goede dienstverlening maakt het leven makkelijker, veiliger en leuker. Een slechte dienstverlening kan leiden tot ongemak, onveiligheid, inkomensverlies en veel frustratie.

De Ombudsman en Rekenkamer onderzochten samen welke patronen zichtbaar zijn in de dienstverlening van de gemeente Almere, met bewust aandacht voor gevallen waar het fout maar ook waar het goed ging. Goed gaan betekent dan dat de dienstverlening meerwaarde biedt voor de stad als geheel in het reageren op de vragen van individuele burgers. Ook 'nee' zeggen kan dan soms goed zijn in het belang van de stad als geheel.

In het onderzoek hebben we vijf voorbeelden onderzocht waarbij de dienstverlening soepel of juist stroef verliep. Deze voorbeelden bestrijken zowel het maatschappelijke als het ruimtelijke domein. Het gaat over praktische zaken als het plaatsen van een laadpaal, het passend maken van een woning voor iemand die slecht ter been is of het geven van een nieuwe functie aan een bestaand gebouw.

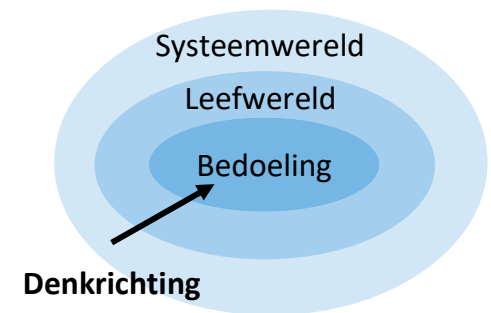
We hebben uitgebreid gesproken met de burgers, ambtenaren en managers die betrokken waren bij elk verhaal om hun ervaringen te begrijpen. Ook hebben we de ambtenaren die rechtstreeks met burgers werken op straat of aan de balie samengebracht met raadsleden. De hierop volgende rapportage is de uitkomst van deze onderzoeksactiviteiten.

Perspectief: Wat de bedoeling is, en wat er gebeurt.



In een ideale wereld staat de bedoeling centraal in de dienstverlening, zoals de veiligheid, zekerheid of levensplezier van de inwoners die de gemeente wil faciliteren. Vanuit hier wordt de leefwereld van menselijke interacties tussen ambtenaar en burger vormgegeven, bijvoorbeeld gericht op persoonlijk contact en maatwerk. En de regels en structuren van de systeemwereld ondersteunen deze interactie zo goed mogelijk.

In praktijk is de dienstverlening vaak andersom georganiseerd. De regels en structuren zijn allesbepalend, en vormen welk contact ambtenaar en burgers met elkaar hebben (bijvoorbeeld langs vele loketten met wisselende personen). Hier mee blijft er weinig ruimte over om de bedoeling te realiseren.



Het versterken van de dienstverlening vraagt actief werk op de bedoeling, de leefwereld en systeemwereld. De bedoeling moet duidelijk worden gemaakt (wat willen we eigenlijk bereiken), maar ook vertaald worden naar specifieke gevallen (ruimte voor maatwerk). De leefwereld moet contact tussen ambtenaar en burger mogelijk maken, maar ook moeilijke gesprekken faciliteren. En de systeemwereld moet de dienstverlening ondersteunen, maar ook recht doen aan de beperkingen en complexiteit van het gemeentewerk.

De bedoeling: Twee verhalen vanuit twee verschillende ambtenaren

“Bewoners in die wijk mogen alles helemaal zelf bouwen. Ze moeten met elkaar uitdenken hoe de wijk er uit komt te zien.

Soms lopen mensen dan vast. Maar als ambtenaar kan ik daar vanuit mijn functie niet zoveel mee. Mensen worden geacht te weten waar zij zich hebben opgegeven.

Dit is niet het probleem van de gemeente, hier moeten ze met elkaar uitkomen.”



“Op vrijdagmiddag hoor ik over een jong gezin dat is afgesloten van het kraanwater. Ik voel direct een noodzaak om actie te ondernemen. Ik wist wat ik moest doen en bij wie ik moest zijn om dit te regelen

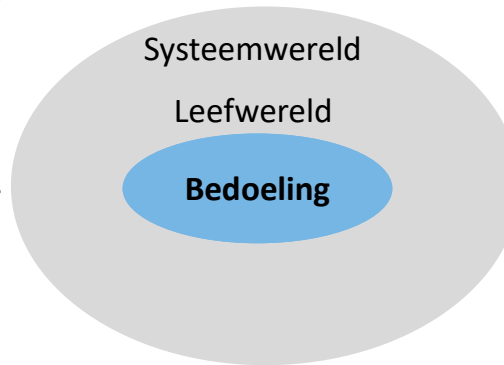
Nog diezelfde dag is het gezin weer aangesloten en is de onbetaalde rekening door de gemeente overgenomen. Er is nog veel te doen om de situatie te verbeteren, maar het gezin heeft in ieder geval water.”



De onduidelijke bedoeling vs. De bedoeling duidelijk gemaakt

Wat zijn gedeelde kenmerken van de verhalen waar het *niet* goed gaat:

- De politieke ambities zijn groots, zonder dat er is nagedacht over de concrete uitvoerbaarheid voor ambtenaren en burgers
- Ambtenaren kijken met een nauwe blik naar de eigen taak, in plaats van de bredere bedoeling
- Burgers richten hun woede en frustratie op ambtenaren, terwijl die ook niet altijd alles kunnen verhelpen



Wat zijn gedeelde kenmerken van de verhalen waar het *wel* goed gaat:

- De politiek formuleert duidelijke uitgangspunten die hanteerbaar zijn voor ambtenaren (bv. 'geen gezin zonder kraanwater')
- Ambtenaren krijgen de ruimte, ondersteuning en opleiding om naar deze uitgangspunten te handelen in de praktijk
- Ambtenaren zijn bereid en in staat snel duidelijkheid scheppen als onduidelijk is hoe het brede beleid past bij het specifieke geval

Leefwereld: Twee verschillende verhalen van twee burgers

“Ik heb zo vaak gebeld, maar ik kon steeds alleen maar een ‘terugbelverzoek’ achterlaten.

En na al die weken blijkt die meneer die ik zocht er inmiddels niet meer te werken.

Ze zeggen dat ze nu gaan uitzoeken wie me kan helpen. Volgens mij vinden ze me alleen maar lastig.”



“Na bijna twee jaar bellen en mailen met meer dan tweeëntwintig verschillende ambtenaren, nam eindelijk iemand de tijd voor ons.

Hij kwam bij ons thuis op bezoek om uit te leggen waarom die ingreep nou nét voor onze woning moest komen.

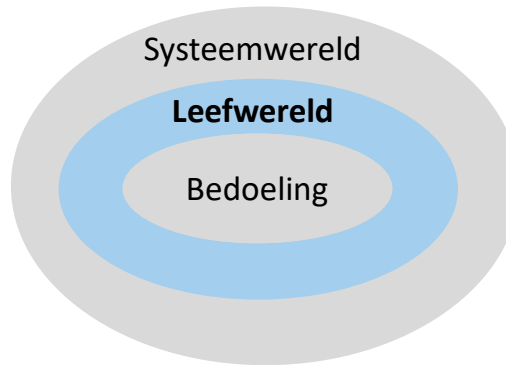
Het antwoord op ons wijzigingsverzoek bleef ‘nee’, maar ik snap nu eindelijk waarom.”



De enge burger vs. Het directe contact

Wat zijn gedeelde kenmerken van de verhalen waar het *niet* goed gaat:

- Ambtenaar blijft anoniem verscholen achter een algemeen mailadres of telefoonnummer
- Ambtenaar blijft in het stadhuis en de burger moet maar komen
- Ambtenaar durft geen duidelijk 'nee' te zeggen en vermijdt een antwoord te geven
- Ambtenaar kan beslissing niet uitleggen, zodat burger niet begrijpt waarom ze worden afgewezen



Wat zijn gedeelde kenmerken van de verhalen waar het *wel* goed gaat:

- Een specifieke ambtenaar neemt of krijgt de verantwoordelijkheid om een vraag te beantwoorden
- Ambtenaar stapt in de leefwereld van de burger, bijvoorbeeld door bij ze thuis of op locatie te komen om de situatie te bespreken
- Ambtenaar heeft de tijd, expertise en steun vanuit het management om gesprekken met burger aan te gaan, ook de moeilijke
- Waar nodig durft de ambtenaar ook duidelijk 'nee' te zeggen en uitleggen waarom dat zo is

Systeemwereld: Verhalen van een burger en van een ambtenaar

“Er werd eindelijk mooi weer voorspeld voor de komende weekend. Dus ik wilde een leuke buurtbarbecue organiseren. Dat mocht niet want dat moest ik minimaal zes weken van tevoren melden.

Toen ik zei dat ik het weer moeilijk van tevoren kan inschatten, werd mij geadviseerd om dan maar voor elke dag in de zomer een aanvraag in te dienen.”



“De aanvragers hadden al verschillende gebouwen voor deze zorglocatie voorgesteld, maar steeds ‘nee’ te horen gekregen. Nu deden ze een laatste poging en belandde de vraag op mijn bureau. Gelukkig kende ik de voorgeschiedenis en fietste ik toevallig vaak langs het gebouw wat ze op het oog hadden.

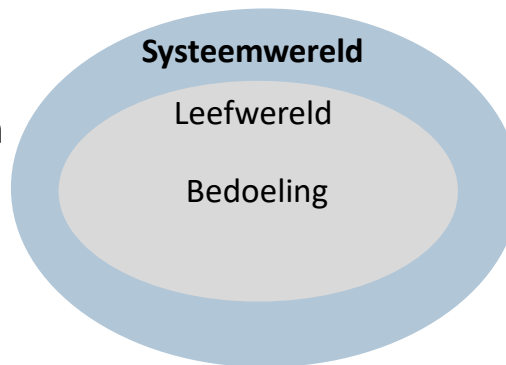
Formeel gezien paste de aanvraag niet in de bestemming van het pand, en het is goed dat we dit als gemeente bewaken. Maar gezien de tijdelijkheid en urgentie van deze vraag, kon ik mijn collega’s overtuigen het toch goed te keuren.”



De verkokerde organisatie vs. De verbinders van de kokers

Wat zijn gedeelde kenmerken van de verhalen waar het *niet* goed gaat:

- Vragen die niet netjes in één van de kokers van het systeem passen raken verstrikt en verloren
- Verschillende procedures lopen los van elkaar, waardoor vertraging en verwarring ontstaat
- Regels worden gebruikt als schild om de burger buiten te houden
- De wereld moet zich naar de regels voegen (zelfs het weer!), in plaats van dat regels aansluiten bij de wereld



Wat zijn gedeelde kenmerken van de verhalen waar het *wel* goed gaat:

- De behandelende ambtenaar heeft de tijd en kennis om het gehele verloop en de bredere context van de vraag te begrijpen
- De ambtenaar die de vraag behandelt verbindt de juiste mensen in de stad en systemen in de organisatie
- De ambtenaar kent de regels goed en benut ze om de bedoeling te realiseren

Conclusies

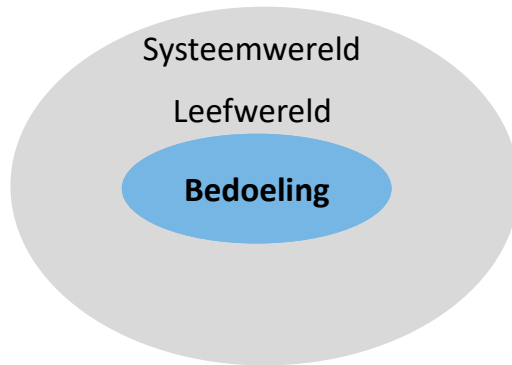
De vijf verhalen en de patronen die daarin naar voren komen geven een doorsnee van de ervaringen van burgers, ambtenaren en managers van de dienstverlening in Almere. De verhalen over de gevallen waar de dienstverlening fout loopt, laten zien dat het meestal niet gaat over de onwil van ambtenaren. Eerder over het onbegrip, onwetendheid en onvermogen van de organisatie.

De verhalen over de gevallen waar het wel goed gaat, laten zien dat veel afhangt van de kwaliteit en de inzet van de individuele ambtenaar. Maar ook dat deze goede ambtenaren worden gesteund door heldere politieke uitgangspunten, tijd krijgen om het gesprek aan te gaan met burgers en collega's, plus zich door hun managers gesteund weten als ze moeilijke vragen oppakken.

Het verder versterken van de dienstverlening vraagt gerichte acties rond het verhelderen van de bedoeling, het vergroten van de ruimte voor menselijke interactie en het versterken van de steunsystemen die ambtenaren op straat en aan de balie nodig hebben.

De eerste stap hierin is gezet door gedurende dit onderzoek met burgers, ambtenaren en politiek te praten over wat niet goed gaat, maar ook juist over wat wel goed gaat. Vanuit deze koppeling tussen beleid, uitvoering en beleving van de burger kan Almere de dienstverlening verder verbeteren.

Aanbevelingen voor een duidelijke en uitvoerbare bedoeling

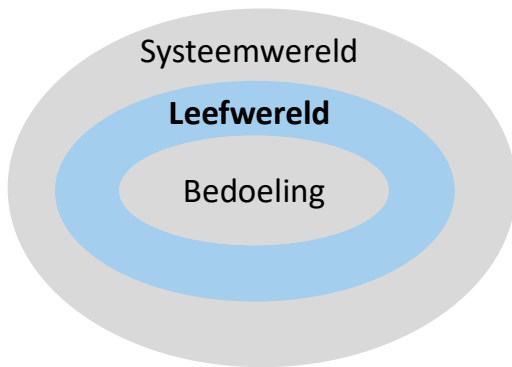


De ‘bedoeling centraal’ zetten en werken vanuit ‘de menselijke maat’ zijn populaire uitspraken. Dit onderzoek laat zien dat dit wel praktisch werk vraagt van politiek, bestuur en organisatie.

Aanbevelingen:

1. *Geef de uitvoering een centrale plaats in het politieke beleidsproces.* Zorg dat politici en bestuurders bij het maken van beleidskeuzes horen van burgers, balie/straatmedewerkers en teamleiders om te begrijpen hoe het beleid de praktijk raakt. En zorg dat deze praktische geluiden ook terugkomen bij de beleidsevaluaties.
2. In de woorden van een teamleider: *‘Maak het beleid weer makkelijk zodat ons werk moeilijk wordt.’* Streef naar simpele maar duidelijke uitgangspunten in het beleid. Die moeten zorgen dat ambtenaren op straat en aan de balie zelf moeten en kunnen nadenken over hoe die brede regel past bij het individuele geval.

Aanbevelingen voor ruimte voor menselijke interactie

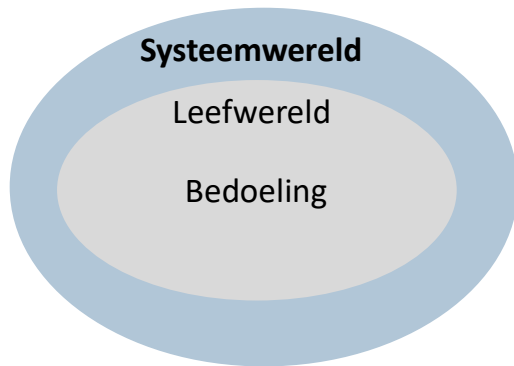


Dienstverlening komt uiteindelijk tot stand in de interactie tussen mensen, zoals ambtenaren en burgers. Om deze sociale interactie goed te laten verlopen is wel steun nodig vanuit de organisatie.

Aanbevelingen:

3. Organiseer je dienstverlening zo dat burgers waar nodig geholpen worden door een ambtenaar met een naam en een gezicht. Niet alle vragen hoeven een specifieke behandeling, maar als burgers er niet uit komen moet ze snel een echt mens kunnen mailen, bellen of spreken.
4. Stap uit het stadhuis waar nodig. Om de vraag van burgers te begrijpen is kennis van hun wereld nodig. Mensen accepteren een 'nee' beter als hen duidelijk en in persoon is uitgelegd waarom het 'nee' is.
5. Ambtenaren hebben goede steun nodig om passende afwegingen te maken in individuele gevallen: Tijd om de vraag echt te begrijpen. Lokale kennis om te snappen wat er echt speelt. Expertise om te weten wat kan en mag. Ruggenspraak met collega's om te sparren over wat wijsheid is. Ruggensteun vanuit het management wanneer ze afwijken.

Aanbevelingen voor een systeem dat mensen steunt



Hoewel systemen en regels een slechte naam hebben, kunnen ze bij uitstek maatwerk en menselijke interactie ondersteunen.

Enkele aanbevelingen:

6. Investeren van tijd aan de voorkant scheelt tijd. Door bij een complex geval sneller het persoonlijke gesprek aan te gaan, krijgt men een beeld van de context en oog voor de relevante belangen. Dit kan een hoop onvrede en klacht)procedures schelen. En daarmee dus tijd.
7. Bouw systemen om naast fouten ook succesverhalen op te halen. Veel meldingsstructuren zijn gericht op het detecteren van fouten. Zorg dat ook verhalen van trots, staaltjes vakmanschap en goedgeholpen burgers ook doorkomen bij de organisatie en politiek, om ook daar van te leren.
8. Waak voor het dichtregelen van successen. Op een fout volgt vaak een risico-regel-reflex waarbij een nieuw systeem meer fouten moet voorkomen. Een succes kan ook leiden tot een succes-systeem-syndroom, waarbij een maatwerksucces wordt vertaald naar een algemene aanpak of regel, terwijl die niet altijd passend is.

Rekenkamer Almere
t.a.v. dhr S. Douglas

Ombudsman Metropool Amsterdam
t.a.v. dhr. M. Ramlal

Stadhuisplein 1
Postbus 200
1300 AE Almere
Tel 14 036
almere.nl/contactformulier

Reactie onderzoek dienstverlening gemeente Almere

Geachte heer Douglas en heer Ramlal,

De Rekenkamer Almere en de Ombudsman Metropool Amsterdam hebben samen onderzoek gedaan naar de staat van de dienstverlening van de gemeente Almere. Wij zijn erg blij met de rapportage en de openingen die het rapport biedt voor een goed gesprek. Het op een open manier bespreken van het onderwerp 'dienstverlening' is een wens van zowel het ambtelijk apparaat als het college en de raad. De manier waarop de concept rapportage besproken is in een opiniërende sessie met de raad draagt bij aan het open, waardevolle gesprek. Dit helpt ons om de dienstverlening te verbeteren waar nodig en het goede wat er al is nog meer te waarderen. In deze brief geven wij u een reactie op uw onderzoek.

Datum
27 juni 2023

In algemene zin zijn wij het eens met de lijn van het rapport. Wij herkennen veel van de inhoud. Tevens voelen wij ons gesteund in onze visie op dienstverlening en bijbehorend uitvoeringsprogramma. De komende jaren gebruiken wij om de acties te implementeren en ons een vernieuwde werkwijze eigen te kunnen maken.

Uw brief van/kenmerk

Ons kenmerk

Wij danken u voor de uitnodiging voor bestuurlijk wederhoor en herkennen ons in grote lijnen in de gehele rapportage en hebben geen feitelijke onjuistheden geconstateerd. Wij maken de aanbevelingen graag onderdeel van de aanstaande visie op dienstverlening en bijbehorend uitvoeringsprogramma.

Bijlage(n)

De aanstaande visie op dienstverlening zal zich kenmerken door te werken volgens twee principes:

- Van Buiten naar Binnen. De wereld om ons heen verandert (klimaatcrisis, pandemie, artificial intelligence). Het betreft veranderingen waar wij niet omheen kunnen. Tegelijkertijd moeten wij als organisatie ook zelf veranderen, groeien en vernieuwen om nog betere dienstverlening te kunnen bieden aan onze inwoners en ondernemers zodat ze zich thuis en gehoord voelen;
- Van Binnen naar Buiten. Alle inwoners en ondernemers verdienen een persoonlijke, toegankelijke en proactieve dienstverlening. Door nog meer open te staan voor hun wensen bouwen wij tegelijk aan vertrouwen én zoveel als mogelijk aan maatwerk.

De aanbevelingen die in het rapport gedaan worden, kunnen wij goed onderbrengen in deze principes. Zo vinden ook wij het belangrijk dat alle inwoners en ondernemers gehoord en gezien worden en dat ze weten waar ze terecht kunnen met vragen. Het vraagt van de organisatie een open insteek naar de inwoners en ondernemers en goed te luisteren naar de vragen en wensen. Op basis van een goed gesprek kan gezamenlijk gezocht worden naar antwoorden en oplossingen en hiervoor zal ook zoveel als mogelijk maatwerk toegepast worden. Dit wil niet zeggen dat alles mogelijk is en aan alle wensen tegemoet gekomen kan worden. Wel staan wij voor een open en goed gesprek met wederzijds respect. Daarbij willen wij ook een transparante overheid zijn.

Gemeente Almere



De aanbevelingen 1, 3, 4 en 6 zien wij echt als onderdeel van Binnen naar Buiten. Open staan naar de inwoners en ondernemers, luisteren naar wat er speelt en leeft. Het betekent uit de zogenaamde systeemwereld stappen en in de leefwereld van onze inwoners en ondernemers. Dit is voor ons een belangrijk uitgangsprincipe en zullen wij zoveel als mogelijk ook stimuleren in onze organisatie. Wij zien dat hier ook al wel stappen in gezet zijn. Zo wordt er voor het versturen van een brief vaak eerst telefonisch contact gezocht om extra toelichting te geven. Tegelijkertijd zien wij ook dat het werken vanuit de leefwereld niet 'zomaar' te realiseren is en dat het veel vraagt in het veranderen van onze manier van werken.

De aanbevelingen 2, 5, 7 en 8 zien wij als onderdeel van Buiten naar Binnen. De wereld om ons heen verandert, de behoeften van inwoners en ondernemers veranderen en wij willen daar als organisatie op inspelen. Wij zien dat wij hier nog de nodige stappen in kunnen en moeten zetten, maar daar gaan wij ons hard voor inzetten. Wel zijn ook hier al veranderingen in merkbaar. Zo zijn er intervisiegroepen ingesteld om onderling van elkaar te leren en zijn er initiatieven om beleid te versimpelen en de uitvoering meer leidend te laten zijn.

Nogmaals dank voor uw rapport. Wij voelen het als steun in de rug om de bedoeling centraal te stellen. De komende tijd gaan wij aan de slag met onze aanstaande Visie op dienstverlening. Wij nodigen u van harte uit het onderwerp dienstverlening te blijven volgen en na enige tijd gezamenlijk te evalueren en ook in de tussentijd staan wij uiteraard open voor een gesprek om onze dienstverlening te optimaliseren.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Almere,

de secretaris,
A. van Maziijk

de burgemeester,
W.H.J.M. van der Loo