



HIEMSTRA & DE VRIES

Een ervaren kwaliteit van dienstverlening

Dongen, Goirle en Loon op Zand ontwikkelen zich in
een weerbarstige praktijk stap voor stap naar een
wendbare & toekomstbestendige dienstverlening

Quirijn de Kraker, Chiel Peters & Saskia de Vries

8 april 2022

Inhoudsopgave

1. Aanleiding en doel van het onderzoek	pag 3
2. Onderzoeksopzet	pag 4
3. Bevindingen per gemeente	pag 6
a. Goirle	pag 6
b. Loon op Zand	pag 9
c. Dongen	pag 12
4. Conclusies	pag 16
5. Bijlagen	pag 19

1 - Aanleiding en doel van het onderzoek

De publieke dienstverlening is bezig met een grote metamorfose. Tot enkele jaren geleden zijn veel publieke organisaties ingericht met een stijl die afkomstig is vanuit het New Public Management. Een stijl die geïnspireerd is op de private sector en zich baseert op doelmatigheid, effectiviteit en doeltreffendheid. Burgers werden ineens klanten, beleid en uitvoering werden meer en meer separaat georganiseerd en steeds meer dashboards kwamen op de proppen met het idee 'meten is weten'. De laatste jaren keert de praktijk zich tegen dit denken: de publieke sector heeft andere *waarden* dan de private sector wat vraagt om een andere manier van organiseren. De maatschappelijke opgaves staan steeds meer centraal, georganiseerd tegen acceptabele kosten in plaats van de laagst mogelijke kosten. Er dient gewerkt te worden in netwerken waar de kwaliteit en successen van de verschillende partijen en mensen afhankelijk zijn van elkaar. En belangrijker nog: vaak is een opgave en de benodigde aanpak *niet kenbaar* en vraagt deze opgave om werkende weg, flexibel, vanuit een meerzijdig perspectief en met vertrouwen continu hiermee aan de slag te zijn. De toenemende complexiteit van de samenleving en gemeentelijke verantwoordelijkheden vragen ook om: standaardisatie kan tot op zekere hoogte, maar dienstverlening moet in staat zijn maatwerk te bieden.

De gemeenten Dongen, Goirle en Loon op Zand zijn allemaal met een eigen en tegelijkertijd met een vergelijkbare doorontwikkeling bezig in lijn met het opgavegericht en hiermee toekomstbestendig werken. In de ontwikkeltrajecten en beleidsnota's staan daarom zaken centraal als *'wij willen ook de wendbaarheid en veerkracht van de organisatie verbeteren'* (Goirle), *'Een organisatie die de basis op orde heeft, flexibel kan inspelen op vragen en ontwikkelingen'* (Loon op Zand) en *'We willen een excellente organisatie zijn die snel en efficiënt inspelt op belangrijke maatschappelijke veranderingen. Daarvoor is flexibiliteit nodig.* (Dongen)'.

Deze ontwikkelingen vinden plaats in een tijd waarin de gemeenten veel op hun bordje hebben. Grote decentralisaties zijn recent achter de rug, maar vragen nog om veel aandacht. Nieuwe initiatieven, zoals de Omgevingswet, staan alweer op stapel, terwijl de reguliere zaken blijven doorlopen. Waarbij de uitvoering ook nog eens extra in de schijnwerpers staat, gezien de publieke debatten over de kwaliteit van dienstverlening, het gevraagde maatwerk en de (financiële alsook personele) schaarste waarin dit alles moet plaatsvinden. Een uitgelezen moment om de huidige ervaren kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening onder de loep te nemen in relatie tot de lopende organisatieontwikkeltrajecten in de gemeente Dongen, Goirle en Loon op Zand.

AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK

De colleges van Dongen, Goirle en Loon op Zand hebben in hun coalitieakkoord alle een ambitie verwoord voor de kwaliteit dienstverlening van de gemeente. In die ambities ziet de Rekenkamercommissie in Midden-Brabant (RMB) een drietal ontwikkelingen of hoofdlijnen:

- Van ambtenaren wordt verwacht dat ze steeds meer werken volgens de bedoeling en minder volgens de systeemwereld. Dit 'anders te werken' gaat vaak over hulpvaardigere dienstverlening en meer maatwerk. Bijvoorbeeld het credo van de Omgevingswet *'van nee tenzij, naar ja mits'*.
- De gemeenten willen voor iedereen goed bereikbaar zijn, zowel fysiek als online. De nabijheid van de gemeente mag in het contact met de inwoner niet verloren gaan.
- Om deze verandering in dienstverlening mogelijk te maken werken alle drie de gemeenten aan een nieuwe organisatieopzet waarbij wendbaar organiseren en integraal, multidisciplinair werken centraal staan.

Aangezien dienstverlening een gemeentelijke kerntaak is, heeft de RMB de ervaren kwaliteit van de dienstverlening onderzocht tegen het licht van de ingezette (organisatie-)ontwikkelingen.

DOEL

Met dit onderzoek biedt de RMB de gemeenteraden inzicht in de relatie tussen en ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening en hoe de ingezette organisatieontwikkelingen hier een rol bij spelen. Het onderzoek heeft hiermee een toekomstgericht en lerend karakter. Voor iedere gemeente blijven de eigen ambities het uitgangspunt.

Het inzicht is opgebouwd aan de hand van drie thema's:

- Beleid op dienstverlening en organisatieontwikkeling – Wat is de visie op en zijn de ambities voor dienstverlening?
- Huidige dienstverlening – Hoe is de dienstverlening georganiseerd en hoe wordt deze ervaren? Met andere woorden: wat is de feitelijke of objectieve kwaliteit en de ervaren of subjectieve kwaliteit van dienstverlening?
- Toekomstige dienstverlening – In hoeverre sluit de praktijk van dienstverlening aan bij de beleidsdoelstellingen voor dienstverlening? Welk ervaren effect hebben de organisatieontwikkeltrajecten op de dienstverlening? Welke verbetermogelijkheden zijn er voor de dienstverlening?

Bovenstaande thema's geven een antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek: **Wat is de ervaren kwaliteit van dienstverlening? Welke invloed hebben de organisatieontwikkelingen op deze ervaren kwaliteit? En welke verbetermogelijkheden zijn er?**

2 - Onderzoeksopzet

SCOPE VAN HET ONDERZOEK BEPERKT TOT DIENSTVERLENING PROCES JEUGDZORG

In dit onderzoek staat de ervaren kwaliteit van de dienstverlening centraal. De ervaren kwaliteit geeft beeld bij de subjectieve beoordeling van de dienstverlening. De dienstverlening binnen een gemeente verschilt echter sterk. Het ene proces is strak (wettelijk) gekaderd en geautomatiseerd en het andere proces geeft veel beleids- en uitvoeringsvrijheid. Gezien de beperkte omvang van het onderzoek is gekozen om één proces te onderzoeken. Hierbij is bewust gekozen voor een proces met een grote financiële als maatschappelijke impact waar de gemeente tevens veel ruimte heeft om het proces naar eigen inzicht te organiseren. Er is gekozen om het proces van de jeugdzorg nader te onderzoeken. Ter vergelijking: het proces van het aanvragen van een paspoort zal een minder gevarieerde informatie geven over de ervaren kwaliteit van dienstverlening.

Tegelijkertijd moet gezegd worden dat het proces van de jeugdzorg een weerbarstig proces is dat bij veel gemeenten zorgt voor kopzorgen. Het staat zwaar onder druk vanwege onder andere financiële en personele knelpunten. De ervaren kwaliteit bij dit proces kan hierdoor sterk afwijken van andere dienstverleningsprocessen. De resultaten van dit onderzoek zijn dan ook niet één op één te extrapoleren naar de brede ervaren kwaliteit van dienstverlening per gemeente. Het geeft een beeld bij de werkwijze van het organiseren van een complex dienstverleningsproces en hoe dit proces effect heeft op een ervaren kwaliteit van deze dienstverlening. Vandaar ook de titel van dit eindrapport 'Een ervaren kwaliteit van de dienstverlening'. Tijdens het onderzoek is zo veel als mogelijk een onderscheid gemaakt tussen algemene bevindingen over ervaren kwaliteit van dienstverlening en specifieke bevindingen voor de jeugdzorg.

GEKOZEN VOOR EEN KWALITATIEVE OPZET VAN HET ONDERZOEK

De opzet van dit onderzoek is grotendeels kwalitatief van aard: de ervaring staat centraal. Aan de hand van een klantreis (het proces langs de contactmomenten van de inwoner met de gemeente of professionals onderling) wordt hun ervaren kwaliteit van dienstverlening besproken vanuit meerdere perspectieven. Vanuit iedere gemeente was een vertegenwoordiger van beleid, de uitvoering (jeugdconsulent en/of loketmedewerker) en een aanbieder aanwezig, zie de bijlage voor de aanwezige functies bij het groeps gesprek per gemeente. De klantreis is voorbereid en aangevuld met een documentanalyse.

Aanpak klantreis proces jeugdzorg

De klantreis is stap voor stap doorlopen aan de hand van de eigen processen binnen de gemeente. Deze zijn doorlopen met betrokkenen, zie de bijlage voor een overzicht van betrokken personen bij dit onderzoek. De klantreis is aan de hand van het onderstaande processchema van Goirle doorlopen, zodat er in de gesprekken en

analyse met vergelijkbare processtappen kon worden gewerkt. De processtappen waren op hoofdlijnen voor Dongen en Loon op Zand gelijk:



Bij iedere processtap zijn systematisch de volgende zaken aan bod gekomen:

1. De ervaren kwaliteit door de inwoner
2. De beleidsmatige uitgangspunten voor de kwaliteit van dienstverlening en het effect van de specifieke organisatieontwikkelingen op de kwaliteit
3. Overige ontwikkelingen die effect hebben op de kwaliteit van dienstverlening.

Perspectief van professionals zijn leidend

Gekozen is voor een opzet om de kwaliteit van dienstverlening in beeld te brengen vanuit het perspectief van de professionals (beleidsmedewerker, toegangsmedewerker en vertegenwoordiger van een zorgaanbieder) die zelf dagdagelijks onderdeel uitmaken van het proces. De ervaren kwaliteit van inwoners komt via de betrokken professionals of aan de hand van reeds uitgevoerde onderzoeken aan bod. De professionals hebben een goed beeld van wat er in de praktijk wel en niet werkt in relatie tot de dienstverlening aan inwoners. Ook hebben deze professionals zicht op de mate waarin het beleid op papier en de praktijk op elkaar aansluiten. Wij denken dat deze aanpak waarbij direct betrokken professionals zijn bevroegd, meerwaarde heeft voor dit onderzoek omdat mede hierdoor de verbinding ontstaat tussen de ervaren kwaliteit van dienstverlening en de ingezette organisatie-ontwikkelingstrajecten. Voor inwoners is de relatie tussen beide lastiger te maken omdat zij niet of nauwelijks zicht hebben op de interne organisatie van de gemeenten. De betrokkenen zijn bij uitstek in staat om het proces te onderzoeken en de kwaliteit ervan te bespreken. Tegelijkertijd gaat het om hun ervaring vanuit een eigen invalshoek met een logisch menselijke bias als gevolg. Dit is enigszins ondervangen door meerdere betrokkenen vanuit verschillende invalshoeken tijdens de sessie aan tafel te hebben.

3 - Bevindingen per gemeente

De gemeenten Dongen, Goirle en Loon op Zand zijn gelijktijdig op een eigen manier bezig om een wendbare en toekomstbestendige dienstverlening te realiseren. Er zijn een aantal algemene principes, maar elke gemeente heeft een eigen ambitie en ontwikkelperspectief uitgewerkt op het gebied van dienstverlening en de daarvoor benodigde ontwikkeling.

De bevindingen over de dienstverlening zijn op twee manieren onderzocht en uitgewerkt:

1. Het ontwikkelperspectief – de richtinggevende kaders en beleidsmatige keuzes ten aanzien van de dienstverlening. Het ontwikkelperspectief is gebaseerd op een documentenanalyse.
2. De klantreis – de ervaringen van betrokken personen van de dienstverlening in het proces van de jeugdzorg.

GOIRLE

Ontwikkelperspectief – Ambities en uitgangspunten Duurzaam en Dienstbaar & Goirle Schakelt

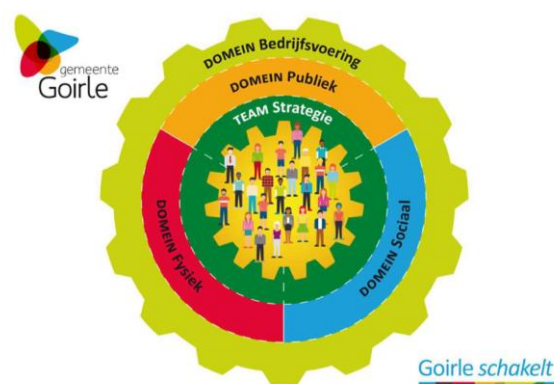
In het bestuursakkoord 'Duurzaam en dienstbaar' is een duidelijke ambitie opgenomen voor de gemeentelijke dienstverlening:

Wij hebben hoge verwachtingen van de ambtelijke organisatie. Onze ambities vragen om een profiel van een ambtenaar waarin communicatievaardigheden, flexibiliteit, een dienstverlenende instelling voorop staan. Wij zien graag een positieve grondhouding van "dingen mogelijk maken". Uiteraard verwachten wij ook deskundigheid. Dat alles moet ertoe leiden dat werkzaamheden integraal worden voorbereid en uitgevoerd. Maar wij willen ook de wendbaarheid en veerkracht van de organisatie verbeteren. (...) Daarbij hoort ruimte en verantwoordelijkheid geven aan medewerkers. Wij zien graag dat medewerkers worden gestimuleerd om open te zijn over hun ambities en over hun visie op de toekomst van de gemeentelijke organisatie. Zij moeten in hun kracht gezet worden.

In de afgelopen twee jaar heeft Goirle mede aan de hand van het programma Goirle Schakelt veranderingen doorgevoerd om de ambities waar te maken. De gemeente heeft geen (zelfstandige) visie op dienstverlening¹. Dit is volgens het college een bewuste keuze omdat dienstverlening onderdeel is van het organisatieontwikkeltraject. Goirle Schakelt heeft als doel om: *Een organisatie te zijn die in staat is om actief en flexibel in te spelen op de omgeving en de ontwikkelingen daarin. Een organisatie die in staat is om richting te geven, te anticiperen en te reageren. Kortom: een organisatie die schakelt en dienstverlenend opereert. Onze inwoners staan centraal bij deze ontwikkeling. Zo zorgt het stroomlijnen van processen ervoor dat wachttijden verkorten, dat gaat de inwoner merken. Wij sluiten beter aan bij de leefwereld van de klant en we kijken naar wat mogelijk is. We willen processen sneller afronden en terugkoppelen aan de inwoner. Een verbeterde dienstverlening, daar werken we hard aan!*

Om uitvoering te geven aan Goirle Schakelt is Goirle begin 2021 gestart met nieuwe teams en bijbehorende werkwijze. Om concreet invulling te geven aan die nieuwe werkwijze zijn de volgende uitgangspunten of principes leidend:

- Minder overdrachtsmomenten (tussen afdelingen)
- Sterke Teams = Teams rondom afgeronde, hele processen. Dus van begin tot eind. Het team is eigenaar van het héle proces.
- Zelforganisatie
- Beleid en uitvoering dicht bij elkaar (beleid dat ontwikkeld wordt is direct uitvoerbaar)
- Bedrijfsvoering is samenspel (samenwerking tussen de afdelingen en bedrijfsvoering)



Afbeelding 1. Goirle Schakelt, Nieuwe teams

¹ Tijdens de uitvoering van dit onderzoek heeft het college een raadsvoorstel 'visie op dienstverlening GHO' ter vaststelling naar de gemeenteraad gestuurd (besluitvormende vergadering 8 februari 2022), dit voorstel is buiten het onderzoek gelaten.

In de klantreis van de jeugdzorg is met betrokkenen (uitvoerig) besproken in hoeverre deze punten onderdeel zijn van of effect hebben op de ervaren kwaliteit van dienstverlening.

Vanuit Goirle Schakelt is er het afgelopen jaar op meerdere manieren aandacht geweest voor het verbeteren van de dienstverlening. Er is onder andere aandacht geweest voor de doorontwikkeling van 't Loket (centraal aanspreekpunt voor vragen rondom hulp en ondersteuning) met ruimere bereikbaarheid en een informatiefolder, nieuwe software voor burgerzaken en meldingen voor de openbare ruimte (Fixi).

Bevindingen kwantitatieve monitoring VNG Burgerpeiling 2019

In deze benchmark is de gemeente Goirle vergeleken met andere gelijksoortige gemeenten. In de directe dienstverlening scoort Goirle een voldoende (6,8) wat gelijk is aan het gemiddelde van andere gemeenten. In de digitale dienstverlening scoort Goirle een ruim voldoende en hetzelfde als andere gemeenten met een vergelijkbare omvang (7,0 t.o.v. 6,9). In de bijlage staan de volledige uitkomsten van de VNG burgerpeiling op het thema dienstverlening.

De gemeente Goirle scoort hoog op informatievoorziening en communicatie. De inwoners zijn het veelal eens met de stellingen 'Benodigde gemeentelijke informatie is verkrijgbaar (81%) en 'De gemeente gebruikt heldere taal (72%). De gemeentelijke dienstverlening in Goirle wordt door inwoners positief beoordeeld. Op hostmanship scoort Goirle licht onder gemiddeld. 'De medewerker kon zich goed inleven' kan maar instemming van 60% van de deelnemers rekenen ten opzichte van 67% in de referentiegroep. Bij de stelling 'de medewerker bood ruimte om mee te denken is dat 57% in Goirle ten opzichte van 62%.

85% van de inwoners geeft aan (zeer) tevreden te zijn met de gezondheids-/ zorgvoorzieningen, over de welzijnsvoorzieningen is 65% (zeer) tevreden. Let wel, deze scores vertellen iets over de geleverde zorg- en welzijnsvoorzieningen en niet direct over de achterliggende dienstverlening van de gemeente. De meeste recente burgerpeilingcijfers komen uit 2019, Goirle Schakelt is hierna gestart. Op basis van de burgerpeiling is dus niet de impact van Goirle Schakelt op de burgerpeiling waar te nemen.

De kwaliteit van dienstverlening in Goirle wordt in 2019 over het algemeen positief ervaren en is vergelijkbaar met andere gemeenten. Met name de informatievoorziening scoort hoog wat in lijn is met het bestuursakkoord Duurzaam en Dienstbaar.

Bevindingen klantreis jeugd

De gemeentelijke dienstverlening in de jeugd betreft het proces vanaf de hulpvraag tot uitstroom en afsluiting van de casus. Met de betrokkenen in de jeugdzorg (medewerker aanmeldteam, jeugdconsulent, beleidsadviseur en vertegenwoordiger van de zorgorganisaties) is dit proces stapsgewijs doorlopen. Bij iedere stap in het proces is met de betrokkenen besproken hoe vijf uitgangspunten van de organisatieontwikkeling (minder overdrachtsmomenten, sterke teams, zelforganisatie, beleid en uitvoering dicht bij elkaar en bedrijfsvoering is samenspel) vertaald zijn en hoe de kwaliteit van de dienstverlening (volgens de professionals) wordt ervaren.

Ontwikkelingen jeugdzorg staan op zichzelf

Betrokkenen geven aan dat door de ontwikkelingen in de jeugdzorg, deze niet altijd representatief is voor de algemene dienstverlening. Daarnaast ervaren zij in het sociaal domein ook enige vermoeidheid rondom organisatieveranderingen, omdat vanaf de decentralisatie continu wijzigingen in structuren en persoonlijke wisselingen hebben plaatsgevonden. Hoewel het bestuursakkoord Duurzaam en Dienstbaar uniformiteit van dienstverlening ambieert is dit in de praktijk bij in ieder geval de jeugdhulp niet het geval.

De capaciteit trekt een zware wissel op de ervaren kwaliteit van de jeugdzorg

De kwaliteit van dienstverlening in het proces van de jeugdzorg wordt sterk bepaald door de aanwezige capaciteit en kwaliteit van personeel. Capaciteit ervaart men duidelijk als bottleneck, zo wordt aangegeven dat:

1. *'De capaciteit is niet altijd toereikend waardoor de inwoner blijft zitten met vragen;*
2. *De capaciteit is onvoldoende voor snellere doorstroom;*

3. *De capaciteit is onvoldoende om een vinger aan de pols te houden.*

Hoewel tijdens het onderzoek geen inwoners zijn gesproken, is te stellen dat de capaciteitsproblemen een wissel trekken op de ervaren kwaliteit bij inwoners. Zij moeten langer wachten op zorg, informatie of een deskundig consult. Dit leidt er ook toe dat inwoners soms meerdere keren hetzelfde verhaal moeten doen bij verschillende personen.

Nieuwe teams zijn net gestart

Wanneer de werksessie voor de klantreis plaatsvindt zijn de nieuwe teams vier maanden gestart. In die maanden is voornamelijk vanuit huis gewerkt als gevolg van de coronapandemie. Daarom is het effect van de nieuwe teams nog zeer beperkt: *‘Voor mijn gevoel merkt de inwoner hier nu nog weinig tot niets van’*. De deelnemers spreken de hoop uit dat de nieuwe teams bijdragen aan: *‘minder vaak te hoeven verwijzen naar een ander loket of medewerker’* en *‘binnen sterke teams kennen medewerkers elkaars competenties en kwaliteiten’*.

Zelforganisatie versterkt eigenaarschap en zelfoplossend vermogen

Het uitgangspunt van zelforganisatie zien de deelnemers terugkomen in de praktijk. Zij ervaren de ruimte voor een eigen aanpak en het zelf maken van afwegingen vanuit hun professie. Goirle Schakelt omschrijft zelforganisatie als een teamverantwoordelijkheid op bepaalde opgaven. Medewerkers ervaren echter een meer individuele vorm van zelforganisatie: *‘Dat je als medewerker in het proces zelf regie hebt om dingen te veranderen, maar ook dat je meer verantwoordelijkheid voelt voor hoe het loopt’*. Desalniettemin is er ook zelforganisatie binnen het team: *‘We beslissen samen binnen het team wie welke vraag oppakt. Vooraf al bekijken welke expertise nodig is voor de vraag (aanmelding)’*. De ingezette ontwikkeling van meer zelforganisatie resulteert volgens geïnterviewden in betere kwaliteit van dienstverlening: professionals handelen meer in de geest van wat nodig is waarmee de ruimte is vergroot om inwoners meer passende jeugdzorg te bieden.

Beleid en uitvoering lopen gezamenlijk op wat zorgt voor uitvoerbaar én waardevol beleid

De deelnemers herkennen het uitgangspunt ‘beleid en uitvoering dicht bij elkaar’ in hun eigen werkpraktijk. Zo geeft een jeugdconsulent als volgt aan: *‘Er zijn korte lijnen met beleid wanneer vragen niet helder zijn (bijvoorbeeld is het Jeugdwet of passend onderwijs)’*, en dat contact is wederzijds geeft de beleidsmedewerker aan: *‘beleid komt meer vanuit de praktijk waardoor wij rekening houden met de uitvoerbaarheid van beleidskeuzes’*. Door de korte lijnen zijn de jeugdconsulenten sneller in staat om te handelen in geest van het beleid of het beleid aan te passen op behoefte vanuit de werkpraktijk (‘werken volgens de bedoeling’). Doordat beleid en uitvoering meer gezamenlijk optrekken ontstaat een lerende dynamiek vanuit de praktijk wat een randvoorwaarde is voor een wendbare dienstverlening zoals omschreven in het bestuursakkoord.

Bedrijfsvoering is samenspel

In de klantreis zijn een aantal bedrijfs- en procesmatige verbeterpunten benoemd. Ten eerste de bereikbaarheid: *‘De vragen die via verschillende kanalen binnenkomen komen niet altijd meteen op de juiste plek. Inwoners staan telefonisch lang in de wacht en moeten ook via de mail geregeld op antwoord wachten’*. Er is één generiek telefoonnummer voor alle vragen aan de gemeente waardoor de inwoner een behoorlijk aantal schijven doormoet voordat het haar vraag kwijt kan bij de juiste persoon. Ten tweede het registratiesysteem: *‘Het registratiesysteem werkt moeizaam en er kan onvoldoende informatie overzichtelijk in worden opgeslagen’*. En ten derde de lange wachttijden: *‘Er zijn meerdere wachtmomenten voor inwoners. Zowel bij de zorgaanbieders voor de zorg start, als bij de gemeente, voor het maken van een plan van aanpak. Er zijn dus meerdere wachtmomenten voor inwoners’*. De deelnemers geven dus aan dat er verbeterpunten zijn in het samenspel met bedrijfsvoering. De ervaren kwaliteit van de bereikbaarheid door de geïnterviewden is contrair met de hoge tevredenheidsscore bij de VNG Burgerpeiling in 2019. De verklaring hiervoor is niet achterhaald in dit onderzoek. Mogelijke verklaringen zijn:

1. De kwaliteit is sindsdien gedaald;
2. De kwaliteit van dienstverlening bij het proces van de jeugdzorg wijkt zeer sterk af ten opzichte van de algemene tevredenheid;

3. De kwaliteit van de bereikbaarheid binnen dit proces is niet of nauwelijks meegenomen in de VNG Burgerpeiling.

De twee andere verbeterpunten komen overeen met de knelpunten die ontstaan door de lage capaciteit. Het is duidelijk dat de administratieve en bedrijfsmatige ondersteuning zorgt voor problemen binnen het proces van de jeugdhulp wat een direct negatief effect heeft op de ervaren kwaliteit bij inwoners en professionals.

De inzet van meer zelforganisatie en het samen optrekken van beleid en uitvoering hebben een positief effect op de kwaliteit van dienstverlening. Dit is in lijn met het bestuursakkoord en de uitgangspunten van Goirle Schakelt.

Voor inwoners is het niet altijd makkelijk om snel de juiste informatie te krijgen en komt het relatief vaak voor dat zij moeten wachten of gesprekken dubbel moeten voeren. Dit heeft een negatief effect op de ervaren kwaliteit van de dienstverlening. Binnen de gemeente werkt men nog niet volledig in de geest van integrale teams rond opgaven: de bedrijfsvoering is onvoldoende ingericht op wat de jeugdzorg in de praktijk nodig heeft.

LOON OP ZAND

Ontwikkelperspectief – Ambities en uitgangspunten organisatievisie Loon op Zand

In het collegeakkoord van Loon op Zand 'Schouders eronder, samen vooruit, staat een duidelijke dienstverleningsambitie inclusief een nieuw dienstverleningsconcept: *In de dienstverlening van de gemeente staan onze inwoners en ondernemers centraal. We realiseren een modern, klantgericht dienstverleningsconcept. Denken in mogelijkheden en inspelen op vragen zijn hierbij belangrijke uitgangspunten. Dit dienstverleningsconcept rollen we uit in stappen die zowel financieel als organisatorisch realistisch zijn.*

De strategie die Loon op Zand hierbij hanteert is als volgt: *'De kern van de ontwikkelopgave is het opbouwen van een solide en tegelijkertijd wendbare organisatie. We zien een solide kernorganisatie die zorgt voor de dagelijkse dienstverlening aan onze inwoners en voor de uitvoering van onze vaste, wettelijke taken. Onze medewerkers hebben een duidelijke taak binnen gestroomlijnde, goed gefaciliteerde werkprocessen.'*

De ambitie blijkt geen gemakkelijke opgave. In 2019 werd met het *rapport transformatie Burgerzaken* duidelijk dat in de burgerzakendienstverlening de basis niet op orde was. Uit de verplichte zelfevaluatie van de basisregistratie personen en het uitgifteproces van paspoorten en identiteitskaarten bleek dat Loon op Zand onder de maat scoorde. Daarom is in juni 2020 het *Verbeterplan kwaliteit burgerzaken* aangenomen door de raad. Loon op Zand heeft als doel om binnen drie jaar weer te voldoen aan het wettelijke kwaliteitsminimum. Zie hiervoor ook het [bestuursrapport van Berenschot](#) 'Bestuurlijke toekomst Loon op Zand'.

Er zijn in de programmabegroting 2021 – 2024 middelen vrijgemaakt voor het verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening. Voor de organisatieontwikkeling wordt de organisatievisie 2020 – 2022 opgesteld. De kern hiervan is het toewerken naar een waardevolle samenwerking en relatie met de inwoner. In die samenwerking wil de gemeente: *Ruimte bieden voor initiatieven en nieuwe wegen om waardevolle resultaten te boeken. Tegelijkertijd willen we betrouwbaar zijn in de uitvoering van onze vaste, wettelijke taken.* Daarom wil Loon op Zand inzetten op een solide en wendbare organisatie: *Een organisatie die de basis op orde heeft, flexibel kan inspelen op vragen en ontwikkelingen en met medewerkers die binnen heldere kaders ruimte hebben om hun kennis en talenten in te zetten.* Loon op Zand kiest voor drie kernwaarden voor de ontwikkeling naar de wendbare en solide organisatie: resultaat boeken, samenwerken en vitaliteit. *In onze dienstverlening en onze communicatie*

vertalen we dit naar *luisteren, open en leren (LOL) als centrale thema's*. Om de open en samenwerkende houding naar inwoners en ondernemers concreet te maken geeft de organisatievisie vier uitgangspunten:

- 1 We werken dichterbij en in groter verband
- 2 Voorspelbaarheid neemt af, flexibiliteit is normaal
- 3 Kennis en feiten blijven belangrijk, impact van meningen en ervaringen wordt groter
- 4 Interne samenwerking = grote succesfactor

Bevindingen kwantitatieve monitoring VNG burgerpeiling 2018

In deze benchmark is de gemeente Loon op Zand vergeleken met andere gelijksoortige gemeenten. In de directe dienstverlening scoort Loon op Zand een voldoende (6,8) wat gelijk is aan het gemiddelde van andere gemeenten. In de digitale dienstverlening scoort Loon op Zand een ruim voldoende en vergelijkbaar met andere gemeenten (7,0 t.o.v. 6,9). In de bijlage staan de volledige uitkomsten van de VNG burgerpeiling op het thema dienstverlening.

De gemeente Loon op Zand wordt op *toegankelijkheid en afhandeling* onder gemiddeld beoordeeld. 'De ontvangen en/of beschikbare informatie was juist en volledig' vindt 70% van de deelnemers (t.o.v. 77% in de vergelijkingsgroep). Eveneens 70% 'Kreeg wat men wilde' (t.o.v. 78% in de vergelijkingsgroep). Loon op Zand scoort wel hoog op *informatievoorziening en communicatie*. De inwoners zijn het veelal eens met de stellingen 'Benodigde gemeentelijke informatie is verkrijgbaar (74%)' en 'De gemeente gebruikt heldere taal (67%)'. De gemeentelijke dienstverlening in Loon op Zand wordt door inwoners positief beoordeeld.

82% van de inwoners geeft aan (zeer) tevreden te zijn met de gezondheids-/ zorgvoorzieningen, voor de welzijnsvoorzieningen is 62% (zeer) tevreden. Let wel, deze scores vertellen iets over de geleverde zorg- en welzijnsvoorzieningen en niet direct over de achterliggende dienstverlening van de gemeente. Deze cijfers zijn van 2018 en de organisatievisie van Loon op Zand is opgesteld in 2020.

De kwaliteit van dienstverlening is in 2018 over het algemeen positief ervaren. Met name de informatievoorziening scoort hoog. De toegankelijkheid en afhandeling scoort daarentegen laag.

Bevindingen klantreis jeugd

De gemeentelijke dienstverlening van de jeugdzorg bestaat uit verschillende processtappen: van de hulpvraag tot uitstroom en afsluiting van de casus. Met de betrokkenen in de jeugdzorg (medewerker aanmeldteam, jeugdconsulent, beleidsadviseur en vertegenwoordiger van een zorgaanbieder is dit proces stapsgewijs doorlopen. Bij iedere stap is besproken hoe de vier uitgangspunten (1 we werken dichterbij en in groter verband; 2 voorspelbaarheid neemt af, flexibiliteit is normaal; 3 kennis en feiten blijven belangrijk, impact van meningen en ervaringen wordt groter; 4 interne samenwerking = grote succesfactor) impact hebben op hun werkpraktijk en hoe de kwaliteit van de dienstverlening wordt ervaren.

De doorontwikkeling op de kwaliteit van dienstverlening is lastig door randvoorwaardelijke problemen: de betrokkenen ervaren een gebrek aan capaciteit en hiermee tijd om de benodigde kwaliteit van dienstverlening op orde te krijgen. Dit is lijn met de constatering van Berenschot zoals te lezen in het bestuursrapport: *De ontwikkeling van de organisatie en haar medewerkers is vooral belemmerd door financiële omstandigheden. Ook de concurrentie op de arbeidsmarkt speelt een rol*. Dit wordt onderstreept tijdens de klantreis door een betrokkene: *'Dat maakt het lastig om toe te komen aan de implementatie van nieuw beleid en een nieuwe manier van werken'*. Dit heeft als effect dat nieuwe manieren van werken moeilijk van de grond komen en er een lager kwaliteitsplafond is bereikt dan haalbaar wanneer er voldoende capaciteit zou zijn.

We werken dichterbij en in groter verband

De externe samenwerking tussen de gemeentelijke toegang en de huisartsen, jeugdartsen en praktijkondersteuners Huisarts (POH'ers) loopt over het algemeen goed. Een betrokkene geeft hiervan een voorbeeld: *'Doordat we dezelfde taal gebruiken en een eenduidige boodschap hebben als zorgverleners helpt het de inwoner tot de kern van zijn vraag en voorkomt het daarnaast ook shopgedrag van de inwoner'*. Dit is in lijn

met de organisatievisie en de daarbij horende uitgangspunten, met name 'we werken dichtbij en in groter verband'. Het is aannemelijk dat dit een positief effect heeft op de ervaren kwaliteit van dienstverlening bij de inwoners. Zij hebben te maken met een eenduidige boodschap en krijgen vergelijkbare beschikkingen.

Toch gaat het niet altijd even goed. Betrokkenen geven aan dat een bredere blik op de vraag lastig is. Er wordt weinig navraag gedaan of er naast de hulpvraag 'nog meer' aan de hand. Een medewerker zegt daarover: *'als een melding/ het probleem niet goed begrepen wordt, kan het zijn dat een melding op de verkeerde plek wordt weggelegd (bijvoorbeeld door onjuiste informatie over wetgeving of verkeerde interpretatie van de vraag) het gevolg is dat een inwoner van het kastje naar de muur wordt gestuurd of dat er onvoldoende wordt genormaliseerd of juist geproblematiseerd'*. Hieruit blijkt dat niet iedere inwoners de juiste zorg op de juiste plek krijgt wat leidt tot een lager ervaren kwaliteit van dienstverlening.

Waar de samenwerking in de gemeentelijke toegang goed is, is dit minder nadat de beschikking is afgegeven. Hierover zijn de betrokkenen duidelijk: *'in de werkprocessen moet meer aandacht komen voor structureel contact met zowel de ouder als zorgaanbieder(s)' en 'eerdere afstemming met zorgaanbieder over (on)mogelijkheden zorg en maatwerk zou de inwoner helpen'*. Betrokkenen geven aan dat dit met name helpt bij het maken van een goed plan van aanpak voor en met de inwoner: *'De communicatie vanuit aanbieders verdient verbetering. We krijgen vaak niet de juiste uitleg of niet de juiste persoon aan de telefoon die de afweging maakt. Het is met name bij grote zorgaanbieders onduidelijk waar de plannen worden getoetst, dat is jammer'*. Dit resulteert bijvoorbeeld in inefficiëntie: *'Nadat de jeugdconsulent het plan van aanpak heeft opgesteld gaat de aanbieder vervolgens in gesprek en doet ons onderzoek nogmaals over, herschrijft resultaten (die akkoord waren) en geeft een andere richting over het wat. Dit is verwarrend voor de inwoner en voelt als dubbel werk'*. Deze voorbeelden geven aan dat de ervaren kwaliteit van dienstverlening bij inwoners en betrokkenen beter kan. Professionals ervaren een lage mate van kwaliteit: er is weinig samenwerking in de keten en de inwoner moet zijn of haar verhaal meerdere malen doen waardoor er kostbare tijd verloren gaat én het risico toeneemt op een verslechterende situatie. Wanneer het echter wel lukt om de gewenste inzet te plegen levert dit ook direct kwaliteit op. Zo wordt aangegeven dat: *Intensieve samenwerking en afstemming met de cliënt in casusregie (na beschikking) wordt als prettig en ondersteunend ervaren*. Kortom om de kwaliteit van dienstverlening te verhogen moet de afstemming over het plan van aanpak tussen gemeente en zorgaanbieders verbeteren én is er gedurende het traject een duidelijke regie nodig.

Het lukt de gemeente niet altijd om goed bereikbaar te zijn. In Loon op Zand is de bereikbaarheid en reactiesnelheid onvoldoende. *'Herhaaldelijke terugbelverzoeken, het meerdere keren moeten doen van 'je verhaal' en ontbrekende reacties leidt tot frustratie bij de inwoner'*. Dit heeft een negatief effect op de ervaren kwaliteit van dienstverlening door inwoners.

Voorspelbaarheid neemt af, flexibiliteit is normaal

Ruimte geven aan de professional is in het sociaal domein een bekend mantra, dat in de praktijk lastig uitvoerbaar blijkt te zijn. Dat is ook het geval in Loon op Zand, de zorgorganisatie geeft meerdere voorbeelden: *'Het proces van aanvraag arrangement is trager geworden doordat er meer controles zijn toegevoegd'*. *'In het proces van aanvraag arrangement tot aan einde zorg wordt nu op vier momenten (financieel) gestuurd. Bij aanvraag, bij evaluatie, bij einde zorg en op een totaalniveau. Dit geeft veel administratieve lasten bij aanbieder'*.

Feedback geven is essentieel om een lerende organisatie te zijn waar flexibiliteit normaal zou moeten zijn. Betrokkenen geven aan dat dit niet of nauwelijks gebeurt: *‘Evaluatie op inhoud van hulpverlening en op proces is onvoldoende, waardoor we zowel effecten van de hulpverlener als van onze dienstverlening onvoldoende toetsen en verbeteren’*. Een zorgaanbieder geeft aan dat zij één keer in de zes weken een evaluatie inplannen met de cliënt waarbij meerdere betrokkenen aanwezig zouden zijn. Op papier goed geregeld, maar in praktijk blijkt het lastig om iedereen hierbij te hebben vanwege tijds- en capaciteitsgebrek waardoor het amper met alle partijen plaatsvindt.

De partijen in de jeugdzorg binnen de gemeente Loon op Zand kennen elkaar goed, dit geldt met name in de toegang. Er bestaat echter een gerede kans dat de inwoner niet altijd een soepele en snelle dienstverlening ervaart. Betrokkenen ervaren meerdere controles die voor een trager proces zorgen. Het gebeurt vaker dan nodig dat een inwoner haar verhaal vaker opnieuw moet doen. De regio is niet altijd duidelijk. En er is geen structureel overleg tussen betrokken partijen waardoor men niet bekend is wat er beter kan en hierdoor dezelfde fouten blijven maken. Er is verbetering nodig in de dienstverlening om te voldoen aan de eigen ambitie.

DONGEN

Ontwikkelperspectief – Ambities en uitgangspunten Dongen Dient en de Dongense manier van werken

In het coalitieakkoord ‘Bouwen aan Dongen’ heeft dienstverlening een eigen hoofdstuk: Dongen Dient. De hoofdboodschap van dat hoofdstuk luidt: *‘Alles wat een gemeente doet, staat ten dienste van de inwoners en de gemeenschap’*.

In het coalitieakkoord is de ambitie vertaald naar de vereiste organisatieontwikkeling: *De organisatie maakt een omslag naar werken aan opgaven uitgevoerd door zelforganiserende teams. (...) Hierbij worden nadrukkelijk in de samenleving signalen opgehaald, om daarmee input en richting te geven aan gemeentelijke inzet. Opgaven worden vertaald naar opdrachten, welke aan de teams worden verstrekt. Daarmee is er een opdrachtgever- en opdrachtnemerrelatie. En daarbij horen ook specifieke rollen en verantwoordelijkheden. Onderwerpen en opgaven worden integraal en multidisciplinair opgepakt.*

Dienstverlening en de organisatieontwikkeling met zelforganiserende teams zijn nauw verbonden. Een specifieke visie op dienstverlening kent Dongen niet. *Er is gekozen om de dienstverlening door te laten klinken in alle andere opgaven, projecten en processen. De resultaten zijn daarin zichtbaar.*

Dongen heeft een duidelijke visie om een zelfstandige dienstverlening te hebben en te houden. Een dienstverlening die flexibel is en met een eigen kleur. Die eigen kleur kwam mede in de vorm van een organisatievorm met een combi van zelforganisatie en opgavegericht werken. In mei 2016 wordt het startsein gegeven voor deze verandering. Gedurende periode 2016 – 2019 zijn alle teams overgegaan op zelforganisatie. De bestuursrapportage (Berap 2019-2) meldt over ‘Dongen Dient’ dat eind 2019 alle teams in Dongen zelforganiserend zijn.

De kwaliteit van de dienstverlening wordt in zeer hoge mate bepaald door de kwaliteit van de mensen die hierin werken. De gevraagde rolinvulling, kernwaarden en excellente kwaliteit komen dan ook terug in de welkomsttekst voor nieuwe medewerkers: *We willen een excellente organisatie zijn die snel en efficiënt inspeelt op belangrijke maatschappelijke veranderingen. Daarvoor is flexibiliteit nodig. We werken daarom met zelforganiserende teams. (...) Verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden zo laag mogelijk weggelegd in de organisatie. Iedereen krijgt maximaal vertrouwen en veel ruimte voor initiatief. We kiezen ervoor om steeds minder te werken met vaste functies. Steeds vaker geven we inhoud aan ons werk op basis van taken en rollen. Dat zorgt voor meer flexibiliteit en meer mobiliteit in onze organisatie. Dat zorgt ook voor betere interne én externe samenwerking en efficiëntere werkprocessen.*

Voor de organisatieontwikkeling hanteert Dongen vier kernwaarden (zie bijlage X):

- Lef
- Vertrouwen
- Toegevoegde waarde
- Samen

Passend bij de kwaliteit van dienstverlening gebruikt Dongen consequent de afbeelding van een kameleon die symbool staat voor: *'ons vermogen om te doen wat nodig is. We bewegen mee met onze omgeving. We zijn flexibel. Zaakgericht. Klantgericht. En ook al 'verkleuren' we mee, we blijven altijd onszelf!'*



Afbeelding 2. Dongense manier van werken: 4 kernwaarden, 16 commitments, zie bijlage voor vergrote versie

Vanwege de gevolgen van corona moest de gemeente haar ambities herprioriteren. Begin 2021 stuurt het college daarover een brief naar de raad. De organisatieontwikkeling valt hen positief op. Het college zegt daarover het volgende: *In het afgelopen jaar is gebleken dat onze organisatie zeer wendbaar is. Het aanpassingsvermogen en de flexibiliteit zijn groot gebleken. Het principe van zelforganisatie, waar ruim drie jaar geleden met de organisatieontwikkeling op is ingezet, betaalt zich uit, maar het is een dynamisch en continu proces. De continuïteit van de gemeentelijke dienstverlening en bedrijfsvoering is geborgd. Desondanks geeft het college aan dat de druk op een aantal plekken in de organisatie te hoog wordt. Het thuiswerken in combinatie met extra taken, urgente maatschappelijke vraagstukken en gevolgen van Covid-19 maatregelen (thuiswerkende partners, sluiting scholen, thuisonderwijs en opvang kinderen) begint te knellen. Daarnaast hebben we ook te maken met uitval als gevolg van ziekte en met personele ontwikkelingen. Daarnaast is in 2019 besloten over een ombuiging van €900.000 (12fte) zonder reductie van taken. (...) Vanuit goed werkgeverschap moeten wij keuzes maken en tegen een aantal dingen 'neen' gaan zeggen.*

In het interview met betrokkenen is herhaaldelijk benoemd dat deze situatie ook invloed heeft op de organisatieontwikkeling. De stap naar zelforganiserende teams is gemaakt, maar van verdere doorontwikkeling is in de corona-tijd geen sprake.

Bevindingen cliëntervaringsonderzoek Wmo

De gemeente Dongen neemt geen deel aan de VNG burgerpeiling. Er is eveneens geen cliëntervaringsonderzoek (CEO) voor Jeugd. Omdat wij in de klantreis ook een medewerker van de toegang Wmo hebben gesproken hebben we de enkele cijfers uit de CEO 2020 Wmo opgenomen.

Meer dan de helft (52%) van de deelnemers heeft eerst hulp gevraagd aan naasten voordat ze een aanvraag voor hulp/ondersteuning deden. Deelnemers zijn tevreden over het aanvraagproces. 76% geeft aan te weten waar ze zich kunnen melden. 78% geeft aan snel te zijn geholpen en 91% heeft het idee dat de medewerkers hen serieus nemen. Een meerderheid (82%) zegt dat er samen met de medewerker naar oplossingen is gezocht. Tot slot wist 43% dat hij/zij gebruik kon maken van een onafhankelijke cliëntondersteuner.

	2018	2020
Wist waar zij zich konden melden	77%	76%
Snel geholpen	73%	78%
Medewerkers nam hen serieus	84%	91%
Samen met medewerkers naar oplossing gezocht	79%	82%
Wist van Cliëntondersteuner	43%	43%

Tabel 1. Vergelijking Cliënt ervaringsonderzoek Wmo 2018 en 2020

De cijfers over de deelnemers de kwaliteit van de hulp/ondersteuning hebben ervaren en het effect van de hulp op leven zijn niet opgenomen omdat deze geen betrekking hebben op de gemeentelijke dienstverlening.

Dongen is sinds jaren consequent bezig met het doorontwikkelen van een wendbare dienstverlening. Er is een duidelijke richting gekozen waar stap voor stap aan wordt gewerkt. Door de coronamaatregelen heeft deze ontwikkeling stil gestaan. Inwoners zijn over het algemeen tevreden over de dienstverlening bij de toegang van de Wmo. Ten opzichte van 2018 is waardering in 2020 nog verder toegenomen.

Bevindingen klantreis Jeugd

Het onderzoek in Dongen heeft plaatsgevonden met twee groepsgesprekken. Het eerste gesprek is gevoerd met twee interim-beleidsadviseurs in verband met het zwangerschapsverlof van twee vaste medewerkers. Het tweede gesprek met vertegenwoordigers vanuit bedrijfsvoering, beleid en een medewerker van Entree. Door deze brede vertegenwoordiging zijn naast de klantreis ook algemene bevindingen rondom de kwaliteit van dienstverlening besproken.

Invloed organisatieontwikkeling en zelforganiserende teams op de gemeentelijke dienstverlening

De betrokkenen geven aan dat zij absoluut voorstander zijn van zelforganiserende teams. Het zorgt voor betere en snellere oplossingen. Het is niet meer nodig om te wachten op akkoord, van vragen of suggesties die eerst 'naar boven moeten'. *Er hoeft niet meer bij elk voorgesteld plan of idee niet geschakeld te worden met de coördinator en het afdelingshoofd (...) We werken als interne organisatie efficiënter.*

De organisatieontwikkeling op de kwaliteit van dienstverlening wordt door de geïnterviewden als positief ervaren: *"De organisatieontwikkeling heeft gezorgd voor meer ruimte voor professionals, meer verantwoordelijkheid bij medewerkers en duidelijkere prioritering door teams met een planning en KPI's. Dat heeft gezorgd voor meer energie in de gehele organisatie."*

Er zijn ook een aantal aandachtspunten: *Niet iedere medewerker vindt de autonomie prettig, er zijn ook collega's die ervan houden als hen een duidelijke opdracht wordt gegeven. Dat vraagt aandacht om iedereen blijvend mee te nemen in de nieuwe werkwijze.*

De ingezette organisatieontwikkeling zorgt niet alleen maar voor verbeteringen in de dienstverlening. Een aantal specialistische taken die binnen de zelforganiserende taken zijn gekomen vallen zwaar. Als voorbeeld hierbij worden de P&O- en financiële-taken genoemd. De medewerkers geven aan dat deze taken dusdanig ingewikkeld en tijdrovend zijn dat het reguliere werk eronder lijdt. Dongen laat vervolgens zien dat de organisatie zich doorontwikkelt: er is onlangs besloten om de financiële taak weg te halen bij de zelforganiserende teams. Maar voor een aantal andere taken geldt dit nog steeds, een medewerker geeft een voorbeeld: *'ik ben net terug van zwangerschapsverlof, anders dan bij eerdere verloven moest ik nu mijn eigen vervanging regelen, zelf een plan maken en voorstel indienen'*. Ook vraagt de huidige krappe bezetting om extra capaciteit waarop de gemeente nu handelt: er is besloten een extra teamleider in te huren die de organiserende taken overneemt. Zo ontstaat er meer ruimte voor professionals om zich volledig op de uitvoering te richten.

En hoewel de zelforganiserende teams over het algemeen positief worden ervaren is het in de praktijk lastig om in deze teams opgavegericht te werken. De samenstelling van de zelforganiserende teams brengen een andere verkokering met zich mee: *'Vanuit jeugd werk inhoudelijk eigenlijk het meest samen met onderwijs, maar die zitten niet in mijn team waardoor ik hen niet snel tegenkom in reguliere overleggen'*.

Ervaren kwaliteit in de uitvoering

De samenwerking tussen de gemeente en maatschappelijke partners wordt als zeer positief ervaren bij Entree. Op deze locatie zijn zij goed in staat om te overleggen met en tussen verschillende expertises en domeinen

waardoor de inwoners sneller de juiste hulp of ondersteuning krijgen. De werkzame elementen krijgen navolging in een nieuw initiatief: Het Dorpsteam. Een plek waar verschillende aanbieders samen met de gemeente vragen in de jeugdhulp oppakt.

Een knelpunt in de uitvoering blijft de aanwezigheid van wachtlijsten in de jeugdzorg. Een betrokkene geeft aan dat er behoorlijke wachtlijsten zijn die een negatief effect hebben op de ervaren kwaliteit van dienstverlening door inwoners.

Naast Entree is er een ander lokaal initiatief dat sterk bijdraagt aan de ervaren kwaliteit van dienstverlening: de gemeente faciliteert een Praktijk Ondersteunend Huisarts (POH) die gericht is op vraagstukken in het sociaal domein. Dit zorgt voor kortere lijnen tussen de huisarts en het sociaal domein. En hoewel het een relatief nieuw initiatief is, stemmen de eerste ervaringen positief.

Zelforganiserende teams hebben over het algemeen een zeer positief effect op de ervaren kwaliteit van dienstverlening. Er is meer autonomie en energie waardoor medewerkers en teams meer initiatief tonen en efficiënter beslissen. Tegelijkertijd brengt ook het extra administratieve taken met zich mee en biedt het niet direct een oplossing om meer opgavegericht te werken. In de uitvoering zijn initiatieven waarbij samen met maatschappelijke partners opgetrokken wordt in de dienstverlening succesvol om beter en sneller maatwerk te leveren voor inwoners.

4 - Conclusies

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: **Wat is de ervaren kwaliteit van dienstverlening? Welke invloed hebben de organisatieontwikkelingen op deze ervaren kwaliteit? En welke verbetermogelijkheden zijn er?**

Deze hoofdvraag beantwoorden we aan de hand van drie ontwikkelbehoeften van de gemeenten voor hun dienstverlening:

1. Er is ambtenaren gevraagd om 'anders te werken'. Dit gaat vaak over hulpvaardigere dienstverlening en meer maatwerk. Naast een andere mindset vraagt dit ook minder (vaste) regels en procedures.
2. De gemeenten willen voor iedereen goed bereikbaar zijn, zowel fysiek als online. De nabijheid van de gemeente mag daarin niet verloren gaan voor de inwoner.
3. Om deze verandering in dienstverlening mogelijk te maken werken alle drie de gemeenten aan een nieuwe organisatieopzet waarbij wendbaar organiseren en integraal, multidisciplinair werken centraal staan.

Op basis van dit onderzoek is te concluderen dat er grotendeels aan deze drie behoeften wordt voldaan. Ambtenaren ervaren steeds meer ruimte om eigen initiatieven op te zetten om de jeugdhulp beter te organiseren. Zelforganiserende teams dragen hieraan bij. Dit geeft ruimte en zorgt voor oplossingen in en vanuit de praktijk die is afgestemd met directe collega's of betrokken externe partijen. In de daadwerkelijke beschikkingen is het nog lastig om maatwerk te bieden gezien de regionale contractuele afspraken waarin ingekochte producten tot op zekere hoogte dwingend zijn voor professionals om daarbinnen te handelen.

De bereikbaarheid van de gemeenten is in algemene zin goed. Dit blijkt uit monitoringscijfers van de VNG. Dit is echter anders bij de jeugdhulp. Hier is de bereikbaarheid niet altijd optimaal. Voor inwoners is de juiste weg onduidelijk of duurt het lang voordat hij of zij aan de beurt is. Dit gaat met name over de wachttijden bij telefonische vragen, terugbelverzoeken of start zorg na een beschikking.

Zelforganiserende teams zijn stimulerend voor het anders werken als ambtenaar en in teamverband. Het werken in teams met hoge mate van autonomie is nog wel volop in ontwikkeling, zo komt het voor dat de personele of financiële vraagstukken in deze teams veel tijd vergen om op te lossen. De samenwerking tussen beleid en uitvoering gaat in deze organisatieopzet beter dan voorheen. Dit draagt bij aan heldere en haalbare richtinggevend kaders. Maar de afstand tot de bedrijfsvoering wordt op sommige vraagstukken als groot ervaren waardoor administratieve processen of monitoringsinformatie onvoldoende zijn ingericht om zelforganiserende teams te ondersteunen. Ook is het nog lastig om multidisciplinair te handelen: er worden nog steeds eilandjes ervaren tussen verschillende domeinen in en buiten het sociaal domein. Tot slot is integraal handelen in één team binnen de jeugdzorg niet mogelijk gezien de vele schakels en overdrachtsmomenten naar of tussen (extern) betrokken partijen. Dit lijdt direct ook tot de grootste risico's binnen de jeugdhulp: wanneer er een inwoner van de ene naar de andere partij gaat (van de toegang naar de jeugdzorgverlener) ontstaan er knelpunten zoals dubbel werk, wachttijden, ontbrekende feedback, of onvoldoende aansluitende verwijzingen. Dit heeft een sterk negatief effect op de ervaren kwaliteit van zowel professioneel betrokken als de inwoner.

Randvoorwaarden voor een succesvolle dienstverlening

Om de dienstverleningsambities te realiseren dienen een aantal randvoorwaarden op orde te zijn. Naast de drie ontwikkelbehoeften zijn er nog algemene en randvoorwaardelijke zaken die van invloed zijn op de ervaren kwaliteit van dienstverlening. Allereerst: het is in deze tijden niet makkelijk voor een kleine gemeente om de jeugdzorg goed op orde te hebben. De financiële ruimte is klein, er wordt gehandeld onder een vergrootglas, er zijn personeelstekorten en de grote ruimte van de jeugdwet biedt weinig houvast hoe de jeugdzorg te organiseren. Of zoals in het bestuursrapport van Loon op Zand gesteld wordt: *De ontwikkeling van de organisatie en haar medewerkers is vooral belemmerd door financiële omstandigheden. Ook de concurrentie op de arbeidsmarkt speelt een rol.* En toch is het mogelijk om binnen deze context een sterke dienstverlening neer te zetten en lukt het de drie gemeenten om de ontwikkeldoelen en uitgangspunten in praktijk te brengen of in ieder geval in de steigers te zetten.

De ervaren kwaliteit door professionals en beleidsmedewerkers is het grootst bij verbeteringen waar wijkgericht en vanuit de praktijk verbeteringen plaatsvinden. Waar de zeggingskracht en het mandaat van de uitvoering groot is. De zelforganiserende teams hebben positief effect op het zelfoplossend vermogen en het realiseren van passende oplossingen voor de dienstverlening.

De kwaliteit staat het meest onder druk waar de complexiteit in de jeugdzorg het grootst is. Hier zijn de wachtlijsten langer en gebeurt het vaker dat inwoners meerdere keren dezelfde stappen zetten. De regionale contractafspraken hebben een relatief dwingend karakter op de dienstverlening. In de volgende paragrafen is dit nader toegelicht.

Ontwikkelen tussen wens en werkelijkheid - Verbeteringen zijn losse initiatieven, of toch niet?

Alle gemeenten zijn druk bezig met het doorontwikkelen van hun dienstverlening. Over het algemeen zijn deze ontwikkelingen ontworpen vanuit knelpunten in de praktijk. De beleidsmatige ontwikkelperspectieven zijn veelal niet bekend bij degene die er gesproken zijn of we gesproken hebben in dit onderzoek. Het paradoxale aan deze situatie is dat dit juist recht doet aan een kernpunt van de ontwikkelperspectieven: recht doen aan de werkpraktijk en de professionals de ruimte geven om initiatieven te ontplooiën. Het risico van deze 'bottom-up' ontwikkelingen zit in het feit dat initiatieven gelijktijdig gestart worden en dat er niet altijd een duidelijke verbinding tussen deze initiatieven zichtbaar is. Dit zorgt er bijvoorbeeld voor dat vragen vanuit inwoners op verschillende manier binnenkomen en hierdoor op een andere manier aandacht krijgen.

Op het eerste gezicht lijken de ontwikkelingen in de dienstverlening dus initiatieven die los staan van de bredere ontwikkelperspectieven. In ieder gesprek blijkt echter dat de ontwikkelingen wel sterk samenhangen met de uitgangspunten en doelen van de brede ontwikkelperspectieven. Dit zorgt ervoor dat de verbeteringen in de praktijk enerzijds waardevol zijn voor de praktijk (de professionals en de inwoners) en anderzijds in lijn zijn met het brede ontwikkelperspectief van de gemeente.

Een aantal verbeteringen staan klaar, maar komen te laat voor dit onderzoek

Het vanuit de uitvoering en in samenspraak met betrokkenen organiseren van verbeteringen kost veel tijd die er vaak niet is. Terwijl er een hoge urgentie is om verbeteringen goed en duurzaam van de grond te krijgen. Er staan dus een aantal kwalitatieve verbeteringen voor de dienstverlening klaar, maar zijn voor dit onderzoek nog te prematuur om de impact op de kwaliteit van dienstverlening te weten te komen. Zo zijn er bijvoorbeeld relatief grote wachtlijsten (Dongen), kan het voor inwoners lastig zijn om contact te krijgen met de toegang (Goirle) of moeten inwoners hun vraag meerdere keren uiteenzetten voordat ze geholpen worden (Loon op Zand). De urgentie zorgt ervoor dat initiatieven op het punt staan om in praktijk gebracht te worden. Denk aan initiatieven als Goirle Schakelt (Goirle) of het Dorpsteam (Dongen). Deze initiatieven zijn nog jong waardoor effecten nog niet zichtbaar zijn. Behalve dat het proces van de totstandkoming heeft bijgedragen aan het beter begrijpen van de benodigde doorontwikkelingen in het netwerk waarin met werkzaam is.

Complexe opgaven die specialisme vragen zijn lastig te organiseren voor de drie relatief kleine gemeenten

Alle gemeenten zijn ambitieus en de plannen stralen een krachtig gemeentelijke organisatie uit. Er zijn in de dagelijkse praktijk een aantal remmende factoren die deze plannen in de weg zitten. Voor de dienstverlening van de jeugdzorg specifiek zijn de gemeenten op een aantal terreinen spreekwoordelijk te groot voor het servet en te klein voor het tafellaken. Complexe beleidstaken vragen om een hoge mate van specialistische kennis wat voor een relatief kleinere gemeente lastig is om te organiseren. Denk bijvoorbeeld aan het opzetten en in stand houden van adequate en toepasbare monitoringsgegevens op de gemeentelijke doelen en kaders binnen de jeugdzorg. Het inrichten van informatiesystemen en vervolgens ook op de juiste manier gebruiken van deze informatie vraagt relatief veel voor de drie gemeenten. Het is niet voor niets dat het regeerakkoord 2021 hier ook bij stilstaat: de specialistische jeugdhulp zal meer bovenlokaal ingekocht worden en er zijn sterkere regio's nodig die de gemeenten ondersteunen. Het hebben en houden van goede professionals is een grote opgave. De gemeenten hebben over het algemeen te maken met capaciteitsproblemen, een relatief groot verloop en hoge werkdruk met daarmee gepaard gaande uitval. De complexiteit van de bedrijfsvoering is toegenomen door de

inhoud van de gemeentelijke verantwoordelijkheden en de technische mogelijkheden. Het is niet altijd wenselijk of mogelijk om deze complexiteit lokaal goed te organiseren. Hierdoor ontstaat een mogelijk ander probleem: de afhankelijkheid van de regio. In de woorden vanuit het bestuursrapport van Loon op Zand: *“Loon op Zand danst op verschillende schalen. Dat is onze kracht, omdat we zo meer bereiken dan alleen – maar ook onze zwakte, omdat we die partners allemaal keihard nodig hebben”* Intensiever samenwerken kan helpen om het niveau van het servet en het tafellaken meer met elkaar te verbinden, zo zegt een deelnemer: *we zouden als regio samen moeten optrekken om de 'grotere' problemen gezamenlijk op te pakken. Denk aan regie bij complexe casuïstiek, afspraken over rollen en taken met aanbieders.*

5 - Bijlagen

VOLLEDIGE TABELLEN VNG BURGERPEILING

Tabel 1. Uitkomsten burgerpeiling VNG in Goirle – thema dienstverlening

	Goirle	matig stedelijk	NL	Goirle	matig stedelijk	NL
	2016			2019		
Direct dienstverlening (score 1-10)	6,74	6,73	6,74	6,82	6,84	6,79
Directe dienstverlening (verwacht) (score 1-10)	6,62	6,60	6,62	6,73	6,67	6,72
Toegankelijkheid en afhandeling % (helemaal) eens						
Aanvragen (product of dienst) of voorleggen situatie is gemakkelijk	77	79	79	78	80	77
Ontvangen en/of beschikbare informatie was juist en volledig	75	77	76	77	77	73
Afhandelingstijd was acceptabel	75	74	75	77	76	72
Voldoende communicatie over het verloop van de afhandeling	65	69	68	65	68	65
Kreeg wat men wilde	78	77	77	73	76	74
Aspecten van dienstverlening met de menselijke maat (hostmanship) % (helemaal) eens						
De medewerker toonde zich verantwoordelijk om daadwerkelijk tot een oplossing te komen	69	73	73	69	73	72
De medewerker heeft zelf mijn vraag zo goed mogelijk beantwoord	74	77	78	76	77	76
De medewerker was voldoende deskundig	72	75	76	76	76	74
De medewerker kon zich goed inleven	56	65	67	60	67	67
De medewerker bood ruimte om mee te denken	52	60	62	57	62	61
De medewerker verraste mij aangenaam met de service die hij/zij verleende	38	43	44	42	44	42
Informatievoorziening en communicatie % (helemaal) eens						
Digitale dienstverlening (score 1-10)	6,78	6,79	6,79	7,02	6,90	6,95
Communicatie en voorlichting (score 1-10)	6,76	6,68	6,67	6,77	6,70	6,69
Benodigde gemeentelijke informatie is verkrijgbaar	80	76	75	81	74	72
De gemeente gebruikt heldere taal	67	66	64	72	65	63

Tabel 2. VNG Burgerpeiling Loon op Zand – Thema dienstverlening

	Loon op Zand	matig stedelijk	NL	Loon op Zand	matig stedelijk	NL
	2016			2018		
Direct dienstverlening (score 1-10)	6,46	6,73	6,74	6,77	6,71	6,74
Directe dienstverlening (verwacht) (score 1-10)	6,37	6,68	6,50	6,50	6,63	6,59
Toegankelijkheid en afhandeling % (helemaal) eens						
Aanvragen (product of dienst) of voorleggen situatie is gemakkelijk	72	79	79	79	80	79
Ontvangen en/of beschikbare informatie was juist en volledig	46	77	76	70	77	76
Afhandelingstijd was acceptabel	69	74	75	71	75	75
Voldoende communicatie over het verloop van de afhandeling	62	69	68	63	69	69
Kreeg wat men wilde	72	77	77	70	78	78
Aspecten van dienstverlening met de menselijke maat (hostmanship) % (helemaal) eens						
De medewerker toonde zich verantwoordelijk om daadwerkelijk tot een oplossing te komen	70	73	73	70	72	73
De medewerker heeft zelf mijn vraag zo goed mogelijk beantwoord	72	77	78	74	77	77
De medewerker was voldoende deskundig	69	75	76	73	76	76
De medewerker kon zich goed inleven	63	65	67	66	66	67
De medewerker bood ruimte om mee te denken	58	60	62	62	60	62
De medewerker verraste mij aangenaam met de service die hij/zij verleende	46	43	44	39	43	44
Informatievoorziening en communicatie % (helemaal) eens						
Digitale dienstverlening (score 1-10)	6,69	6,79	6,79	6,95	6,88	6,84
Communicatie en voorlichting (score 1-10)	6,52	6,68	6,67	6,62	6,63	6,62
Benodigde gemeentelijke informatie is verkrijgbaar	77	76	75	74	74	73
De gemeente gebruikt heldere taal	64	66	64	67	65	65

AFBEELDING DONGSE MANIER VAN WERKEN UITVERGROOT

• DONGENSE MANIER VAN WERKEN: 4 KERNWAARDEN, 16 COMMITMENTS •



Beste collega's van de gemeente Dongen.
Na het Dongens Woordenboek (met de woorden en begrippen die vaak aan bod komen in onze organisatieontwikkeling), nu het Dongens DNA. Oftewel een overzicht van onze kernwaarden. Dit zijn wij. We are Dongen.

Waarom kernwaarden?

Kernwaarden zijn het DNA van onze organisatie. Ze geven richting aan onze manier van werken. Hier staan we voor. Hier gaan we voor. Dit is onze manier van denken en van doen. Onze kernwaarden vormen onze identiteit. Ze bevorderen ons wij-gevoel. Ze houden ons scherp. Dankzij ons DNA kunnen we uitgroeien tot een excellente organisatie.

Wat zijn onze kernwaarden?

Bij het vertrekken voor de zelforganiserende organisatie, heeft de directie vier kernwaarden benoemd:

1. Lef
2. Vertrouwen
3. Toegevoegde waarde
4. Samen

LEF

Commitment 1

Wij staan voor wat juist is en handelen daar naar, ook al gaat dat in tegen bestaande gewoontes en regels.

Commitment 2

We accepteren van elkaar dat we fouten maken, omdat we buiten gebaande paden durven te treden.

Commitment 3

Wij vragen anderen om hulp, juist als we zelf iets minder goed kunnen of weten.

Commitment 4

We zijn ambitieus en leggen de lat steeds hoger. We zoeken naar nieuwe kansen en uitdagingen.

TOEGEVOEGDE WAARDE

Commitment 9

We maken gebruik van de toegevoegde waarde van onze ervaringsdeskundigen: Inwoners, organisaties, ondernemers, partners in de regio.

Commitment 10

We reageren snel en duidelijk op de vragen, zorgen, wensen, ambities en dromen van onze klanten.

Commitment 11

We staan zo dicht bij onze samenleving dat we maatwerk kunnen leveren.

Commitment 12

Wij maken het verschil door onze dienstverlening (producten, houding en gedrag) continu te verbeteren op basis van onderzoek en reflectie.



Wat betekenen onze kernwaarden?

Wat is lef? Vertrouwen? Toegevoegde waarde? Samen?

Wat betekenen deze kernwaarden voor ons in de praktijk? Met deze vragen zijn we de organisatie in gegaan. En ook de Dongense samenleving. Uit de vele reacties die we hebben mogen ontvangen, hebben we deze samenvatting gemaakt. Een verdiepingsslag, met Dongens maatwerk. Dit zijn wij. Hier voelen we ons mee verbonden (commitments).

Dongens DNA

Het Dongens DNA bestaat uit twee delen.

- A. De Dongense manier van werken: 4 kernwaarden, 16 commitments
- B. Wordcloud

VERTROUWEN

Commitment 5

Wij hebben vertrouwen in wie we zijn en wat we kunnen en dat zorgt voor een prettige en veilige werkomgeving.

Commitment 6

We geven elkaar de ruimte om de eigen werkzaamheden zelf te prioriteren, ook in tijd en plaats.

Commitment 7

Vertrouwen dat hoeft bij ons niet te verdienen, dat krijg je.

Commitment 8

Wij spreken elkaar persoonlijk aan op wat goed is gegaan en wat niet. Daarmee vergroten we het onderling respect en vertrouwen.

SAMEN

Commitment 13

Wij gaan met elkaar in gesprek (intern en extern) en we voelen ons verantwoordelijk om samen tot de beste mogelijke oplossing te komen.

Commitment 14

Wij geven onze inwoners, organisaties, ondernemers de ruimte om zelf met ideeën te komen en in toenemende mate ook zelf het initiatief te nemen.

Commitment 15

We laten elkaar niet los als resultaten tegenvallen; juist dan zorgen we voor extra kracht en ondersteuning.

Commitment 16

Samen werken is leuker dan alleen. Samen weten we meer dan alleen. Samen kunnen we meer dan alleen. Samen bereiken we het meest.



LITERATUURLIJST

Dongen

- Algemene informatie:
 - Toekomstvisie 2025 Dongen investeren in relaties (2016)
 - De toekomstvisie in de praktijk (2017)
 - Bestuursakkoord 2018 – 2022, hoofdstuk Dongen Dient (2018)
 - Paragraaf bedrijfsvoering begroting Dongen 2019 (2018)
 - Bestuursrapportage 2019- 2 Dongen dient (2019)
 - Begroting 2021 (2020)
 - Brief aan de raad inzake prioritering (2021)
- Dienstverlening:
 - Raadsinformatiebrief Cliëntervaringsonderzoek WMO (2017)
 - Cliëntervaringsonderzoek WMO 2018 Dongen, Goirle, Oisterwijk, Hilvarenbeek (2019)
 - Cliëntervaringsonderzoek WMO 2020
- Organisatieontwikkeling:
 - Presentatie – Ontwikkeling naar zelforganiserende werkvormen (2018)
 - Presentatie - Gemeente Dongen: zelforganisatie succesvol maken (2019)
 - Presentatie – De verandering in Dongen (2019)
 - Praatplaat Organisatieontwikkeling Dongen
 - Presentatie – ontwikkellijnen (2021)
 - Magazine Welkom in Dongen – Dongense manier van werken (2021)

Goirle

- Algemene stukken:
 - Bestuursakkoord 2018 – 2022 Goirle Duurzaam en dienstbaar
 - Jaarstukken Gemeente Goirle 2019
 - Programmabegroting Gemeente Goirle 2021
 - Kader voor intergemeentelijke samenwerking Goirle Hilvarenbeek- Oisterwijk (2015)
 - Brabantse bestuursscan Goirle (2012)
 - Rapport Goirle burgerpeiling (2019)
- Dienstverlening
 - Actieplan nieuwe dienstverlening (2015)
 - Raadsvoorstel actieplan nieuwe dienstverlening (2015)
 - Raadsvoorstel doorontwikkeling nieuwe dienstverlening en zaakgericht werken (2016)
 - Burgerpeiling VNG 2019 (waarstaatjegemeente.nl)
 - Antwoorden op raadvragen over visie op dienstverlening (14-7-2020)
- Organisatieontwikkeling
 - Presentatie organisatieontwikkeling gemeenteraad (27-08-2019)
 - Goirle schakelt uitnodiging (2019)
 - Presentatie organisatie in ontwikkeling (08-2020)
 - Raadsinformatie organisatieontwikkeling (10-7-2020)
 - Raadsinformatie organisatieontwikkeling (02-2021)
 - Conceptverslag beeldvormende vergadering organisatieontwikkeling (2021)
 - Presentatie raad organisatieontwikkeling (2021)

Loon op Zand

- Algemene informatie:
 - Brabantse Bestuursscan Loon op Zand (2012)
 - Coalitieakkoord Schouder eronder samen vooruit 2019 – 2022 (2019)
 - Programmabegroting 2021 – 2024 gemeente Loon op Zand (2020)

- Nota van Bevindingen – Bestuurlijke toekomst Loon op Zand, huidig beeld en verkenning van mogelijkheden
- Presentatie eindrapport bestuurlijke toekomst Loon op Zand (2021)
- Dienstverlening:
 - Burgerpeiling VNG 2018 (waarstaatjegemeente.nl)
- Organisatieontwikkeling:
 - Raadsinformatiebrief introductie versterking organisatie (2020)
 - Presentatie gemeenteraad Samen werken aan LOL! (2020)
 - Organisatievisie Loon op Zand (2020)
 - Scrummap organisatieontwikkeling Loon op Zand Q1 (2021)
 - Scrummap organisatieontwikkeling Loon op Zand Q2 (2021)

GESPROKEN PERSONEN

Dongen

Directeur Bedrijfsvoering
 Medewerker toegang WMO/Jeugd Gemeente Dongen
 Beleidsmedewerker Jeugd Gemeente Dongen
 Medewerker Jeugd Gemeente Dongen

Goirle

Medewerker 't Loket Gemeente Goirle
 Jeugdconsulent complexe Jeugd gemeente Goirle
 Beleidsmedewerker Jeugd Gemeente Goirle
 Medewerker GGZ Breburg / zorgcombinatie Crossroads Hart van Brabant

Loon op Zand

Beleidsadviseur Jeugd Gemeente Loon op Zand
 Coördinator Jeugd Gemeente Loon op Zand
 Medewerker GGZ Breburg / zorgcombinatie Crossroads Hart van Brabant

CONTACT

Chiel Peters E: Chiel.Peters@hiemstraendevries.nl T: 06 06 47 86 74 13
 Quirijn de Kraker E: Quirijn.dekraker@hiemstraendevries.nl T: 06 48 55 56 15
 Hiemstra & De Vries, Stadsplateau 4, 3521 AZ Utrecht
 E: info@hiemstraendevries.nl T: 030 252 37 77

De betrokken adviseurs:



Chiel Peters



Quirijn de Kraker



Saskia de Vries