

Datum

9 mei 2017

Auteur(s)

Joost Fledderus en André Maaskant

Status

Definitief

Kwaliteitsmanagement in de gemeente Stichtse Vecht

Rekenkamercommissie Stichtse Vecht

Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen	4
1. Inleiding.....	7
1.1. Aanleiding voor het onderzoek en context	7
1.2. Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	7
1.3. Uitgangspunten voor het onderzoek	8
1.4. Aanpak van het onderzoek	10
1.5. Leeswijzer	10
2. Betekenisgeving aan het begrip kwaliteit.....	12
2.1. Belangrijkste bevindingen	12
2.2. Kwaliteit: betekenisgeving en afstemming	12
3. Instrumenten voor kwaliteitsmanagement	15
3.1. Belangrijkste bevindingen	15
3.2. Doelen kwaliteitsmanagement	16
3.3. Audit bedrijfsvoering	17
3.4. P&C-cyclus	17
3.4.1. Programma Bestuur	18
3.4.2. Programma Veiligheid	19
3.4.3. Programma Fysiek	19
3.5. Accountantscontrole	20
3.6. Concern- en medewerkerskwaliteitsprogramma.....	20
3.7. 213a onderzoek	21
3.8. Rekenkameronderzoek	22
3.9. Rollen en sturing kwaliteitsmanagement: raad, college en organisatie	22
4. Kwaliteitsmanagement in de praktijk: casus	
Leefomgeving	24
4.1. Belangrijkste bevindingen	24

4.2. Plan.....	24
4.3. Do	26
4.4. Check	27
4.5. Act	28
5. Kwaliteitsmanagement in de praktijk: casus	
Dienstverlening	29
5.1. Belangrijkste bevindingen	29
5.2. Plan.....	29
5.3. Do	32
5.4. Check	33
5.5. Act	34
6. Beoordeling normen en beantwoording	
deelvragen	35
6.1. Beoordeling normen.....	35
6.2. Beantwoording deelvragen.....	37
7. Bestuurlijke reactie	40
8. Nawoord rekenkamercommissie	42
Bijlagen	43

Conclusies en aanbevelingen

Hoofdboodschap

Het begrip kwaliteit speelt een belangrijke rol in documenten van de gemeente. Het is echter een heel breed begrip. Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie de raad informeren over de manier waarop de gemeente Stichtse Vecht omgaat met kwaliteit en kwaliteitsmanagement. Daarbij wil de rekenkamercommissie de raad handvatten meegeven om de sturing op kwaliteit door raad en college te stimuleren. Op basis van vijf conclusies doet de rekenkamercommissie hiervoor vier aanbevelingen. De kern van de conclusies en aanbevelingen kan als volgt worden beschreven:

- Uit dit onderzoek blijkt dat kwaliteit een abstract begrip is en op verschillende manieren wordt opgevat. Dat blijkt uit de meningen die de raad, het college en de ambtelijke organisatie hebben over kwaliteit. Raad, college en ambtelijke organisatie geven elk hun eigen kleur aan het begrip kwaliteit. De opvattingen van college en organisatie overlappen elkaar hierin het meest, waarin tevredenheid van inwoners een centrale rol speelt.
- Betekenisgeving aan kwaliteit en vormgeving van kwaliteitsmanagement gebeurt nu per beleidsthema of – onderdeel. De raad zou een steviger rol kunnen pakken als het gaat om kwaliteit door met het college af te spreken op welke manier de raad structureel betrokken wil zijn bij kwaliteitsmanagement, in alle vier de fasen van de Plan-Do-Check-Act cyclus. De ‘handreiking sturen op kwaliteit’ die bij de aanbevelingen van dit rapport is gevoegd kan hierbij helpen.
- Sturing op kwaliteit door de raad gebeurt volgens raadsleden, het college en ambtelijke organisatie vaak aan de hand van incidenten en op het uitvoeringsniveau. Het college zoekt hierin een manier om het gesprek op hoofdlijnen te laten plaatsvinden. Dat gebeurt bijvoorbeeld door algemene (tevredenheids)cijfers te presenteren. De vraag is in hoeverre dit bijdraagt aan de sturingsmogelijkheden van de raad. Een gesprek tussen raad en college over de gewenste werkwijze kan daarom nuttig zijn.

Conclusies

- 1. Het begrip kwaliteit krijgt wisselende betekenissen toegekend door college en ambtelijke organisatie enerzijds en raad anderzijds. Deze opvattingen kunnen naast elkaar bestaan, maar hierover dient wel het gesprek gevoerd te worden.**

Voor het college en de ambtelijke organisatie is het externe perspectief op kwaliteit leidend. Hierbij gaat het beiden met name erom om inwoners naar tevredenheid te bedienen. Belangrijk voor die tevredenheid zijn volgens het college en de ambtelijke organisatie het luisteren naar inwoners, tijdig reageren op klachten, en initiatieven en ideeën van inwoners ondersteunen wanneer dat mogelijk is. Daarbij zijn zij zich ervan bewust dat niet elke inwoner tevreden is met de gemeente en dat niet altijd gereageerd kan worden op klachten of ideeën vanwege financiële, beleidsmatige of technische beperkingen.

De gemeenteraad heeft uiteenlopende beelden bij het begrip kwaliteit. De belangrijkste drie thema's zijn de inhoud van de vergaderstukken (goede, beknopte, juiste en volledige informatie inclusief alternatieve oplossingen), besluitvorming (is er draagvlak en op welke manier wordt het debat gevoerd?) en timing. Dit geeft aan dat de betekenis van kwaliteit en de bijbehorende informatie daarover die voor het college van belang is niet altijd voor de raad van belang hoeft te zijn. Over dit verschil in opvattingen zou tussen raad en college het gesprek gevoerd moeten worden.

- 2. De afstemming over de betekenis van kwaliteit en vormgeving van kwaliteitsmanagement vindt plaats per beleidsonderwerp of specifiek project, maar een procesmatige benadering ontbreekt.**

Er is geen procesmatige benadering in de gemeente aanwezig die beschrijft wanneer en hoe er afstemming plaatsvindt tussen raad en college over de gewenste kwaliteit bij bepaalde beleidsonderwerpen of

specifieke projecten. In de praktijk vindt deze afstemming tussen college en raad wel plaats. Deze afstemming vindt dan plaats over een specifiek beleidsonderwerp of een specifieke beleidsnota. Een goed voorbeeld hiervan is het vaststellen van het Kwaliteitsplan onderhoud openbare ruimte in 2012, waarbij de raad zich expliciet uitspraak over het kwaliteitsniveau dat hij wenste en daarbij een kwaliteitsniveau koos dat niet als zodanig door het college was voorgesteld.

Een ander voorbeeld van het actief betrekken van raadsleden is te vinden in de beleidsontwikkeling rondom IBOR en speeltuinvorzieningen. Binnen de raad zijn verschillende geluiden te horen als het gaat om het afstemmen van kwaliteit: de één wenst een afgebakende definitie van kwaliteit; de ander vindt afstemming per concreet onderwerp verstandiger.

3. De gemeente stelt voor producten en ‘standaard’ dienstverlening specifieke en meetbare doelen op die het mogelijk maken om na te gaan of deze doelen bereikt worden.

Wanneer het gaat om producten en ‘standaard’ dienstverlening (zoals verstrekking van reisbewijzen, afvalbeleid) worden over het algemeen specifieke en meetbare doelen gesteld. Minder specifiek en meetbaar zijn de doelen rondom ‘sociale’ doelstellingen, zoals het versterken van de leefbaarheid in de kernen of vertrouwen in het openbaar bestuur. Vaak zijn dit zaken die minder goed te kwantificeren zijn en begrippen die aan interpretatie onderhevig zijn. Daarom is het van belang dat de raad en het college hierover het gesprek voeren en aangeven wat zij hierin belangrijk vinden en op welke manier operationalisering van de doelen plaatsvindt.

4. De ambtelijke organisatie zet structureel in op het verbeteren van beleid, uitvoering, en de relatie daar tussen met name door middel van opleidings- en trainingsprogramma’s.

Het concern- en medewerkerkwaliteitprogramma is tot uiting gekomen in concrete leermomenten en innovatieve trainingmethoden. Uit de interviews blijkt dat de inhoud van het programma inmiddels geborgd is in de organisatie. Een voorbeeld van deze borging is het programma ‘Stichtse Vecht talent’ (het interne opleidingsprogramma van de gemeente voor alle medewerkers) waarin de aandacht voor de ontwikkeling van medewerkers doorgaat als het programma afloopt. De focus ligt hierbij op de omgeving en klantgerichtheid, en daarmee op de behoefte van de omgeving. Geïnterviewde ambtenaren geven aan dat ze regelmatig trainingen volgen, die goed aansluiten bij de dagelijkse praktijk. Ook is de aandacht voor verbeteren van beleid en uitvoering terug te vinden in de verschillende manieren waarop de gemeente vormgeeft aan monitoring en evaluatie. De uitkomsten hiervan worden ingezet om beleid verder aan te scherpen.

5. Sturing op kwaliteit vanuit de raad beperkt zich met name tot het stellen van vragen over situaties op uitvoeringsniveau.

Raadsleden en college geven aan dat het sturen op kwaliteit vanuit de raad niet altijd op hoofdlijnen gebeurt, maar ook vaak aan de hand van situaties die hen via inwoners of andere kanalen ter ore zijn gekomen. Het gaat hierbij vaak om kwesties die spelen op het uitvoeringsniveau. Het risico hierbij is dat afgesproken beleidskaders uit het oog worden verloren. Hierdoor kunnen er vanuit de raad en ambtelijke organisatie verschillende signalen worden gegeven richting inwoners. Anderzijds is dit ook een kans om – wanneer dit nodig blijkt – beleidskaders aan te passen. Vanuit het college leeft ook de vraag hoe zij omgaat met informatievoorziening richting de raad om het juiste debat te voeren: moeten er zoveel mogelijk concrete indicatoren worden meegegeven, of juist een beknoptere informatievoorziening waarbij slechts op de hoofdzaken wordt ingegaan.

Aanbevelingen

Raad

1. Neem als raad een structurele rol in binnen het kwaliteitsmanagement van de gemeente.

De raad kan een waardevolle rol vervullen binnen het kwaliteitsmanagement van de gemeente. Dat kan op alle vier elementen van de PDCA-cyclus. Dit begint bij een procesmatigere betrokkenheid van de raad bij de totstandkoming van kwaliteitsnormen voor beleid. Denk hierbij aan een jaaragenda met te herijken of ontwikkelen beleid op basis waarvan de raad kan beslissen waar hij wel en niet in een vroeg stadium betrokken wil worden bij het bepalen van kwaliteitsnormen. Wanneer die betrokkenheid gewenst is, kan vervolgens besproken worden tussen raad en college hoe ver die betrokkenheid moet gaan: op welke wijze worden gewenste resultaten geformuleerd, denken raadsleden mee over de manier van monitoring van die resultaten, en is er ruimte voor betrokkenheid bij die monitoring zelf? De handreiking 'sturen op kwaliteit' kan daarbij helpen (zie **bijlage**).

2. Leg verbinding tussen de signalerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad met vastgestelde beleidskaders, beoogde resultaten en doelstellingen. Ga hierover in gesprek met het college.

De huidige trend kenmerkt zich door een grotere nadruk op het luisteren en ophalen van wensen en ideeën uit de samenleving. Raadsleden hebben van oudsher de rol om te luisteren en wensen en ideeën uit de samenleving op te halen. Door de huidige ontwikkelingen rondom participatie (denk aan de 'participatiesamenleving') wordt deze rol versterkt. Het is daarbij de uitdaging om de signalen die vanuit de samenleving naar voren komen te blijven koppelen aan de kaders, resultaten en doelstellingen die door raad en college zijn vastgesteld. Een wens vanuit de samenleving past niet altijd binnen die kaders (of vraagt juist om het voeren een discussie daarover). Dezelfde dilemma's gelden overigens voor ambtenaren: wanneer is er ruimte om binnen bepaalde kaders mee te gaan met bewonersinitiatieven en wanneer is die ruimte er niet? Het bespreekbaar maken van zulke conflicten kan hieraan bijdragen. Denk bijvoorbeeld aan een sessie waarbij concrete casuïstiek wordt besproken, waarin wensen vanuit de samenleving haaks staan op vastgesteld beleid.

College

3. Ondersteun de raad bij sturing op kwaliteit door de informatievoorziening zoveel mogelijk af te stemmen op de vooraf gestelde kwaliteitsnormen, doelstellingen en beoogde resultaten.

De hoeveelheid beschikbare informatie neemt alleen maar toe. Alleen al in het sociaal domein worden honderden gegevens bijgehouden. Het college maakt hierbij de afweging welke gegevens aan de raad worden overhandigd. Leidend hierbij moeten de vooraf gestelde doelen en beoogde resultaten zijn: sluit de informatie logisch aan bij die doelen en resultaten? Op die manier is het mogelijk om de gepresenteerde informatie ook betekenis te geven.

4. Besteed ook aandacht aan het concretiseren en monitoren van 'sociale' doelstellingen die moeilijker te kwantificeren zijn.

Het meten van kwaliteit kan niet altijd worden gevat in cijfers, aantallen of gemiddelden. Dat neemt niet weg dat ook in deze gevallen kwaliteit kan worden gemonitord als onderdeel van een PDCA-cyclus. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van andere methoden: bijvoorbeeld evaluatiegesprekken met bepaalde doelgroepen, het gebruik van beeldmateriaal of presentaties door inwoners. Het gaat daarbij dan meer om 'vertellen' dan 'tellen'.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding voor het onderzoek en context

Het begrip kwaliteit speelt een belangrijke rol in documenten van de gemeente, zoals in het Raadsprogramma 2014-2018, de Programmabegrotingen 2016 en 2017 en diverse raadsvoorstellen en verordeningen. Kwaliteit is echter een breed begrip. Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie nagaan op welke manier de gemeente vorm geeft aan de ambitie om een goede kwaliteit tot stand te brengen van beleid, uitvoering en dienstverlening. Nauw hiermee verweven zijn het lerend vermogen van de gemeente (om de kwaliteit continu verder te verbeteren) en de kaderstellende en controlerende rol van de raad (om te bepalen wat kwaliteit is en wanneer hieraan voldaan wordt).

1.2. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Dit onderzoek richt zich op het gemeentelijk beleid rondom kwaliteitsmanagement en de uitvoering daarvan. Het doel is om de controlerende en kaderstellende functie van de raad op dit onderwerp te versterken. De volgende hoofdvraag staat centraal:

Op welke wijze geeft de gemeente Stichtse Vecht invulling aan het streven om beleid, uitvoering en dienstverlening van goede kwaliteit tot stand te brengen?

Onderzoeksvragen

Om de hoofdvraag te beantwoorden, heeft de rekenkamercommissie acht deelvragen opgesteld. De eerste drie deelvragen richten zich op de *betekenis* die de verschillende gremia binnen de gemeente Stichtse Vecht geven aan het begrip kwaliteit. Deelvragen 4 tot en met 8 richten zich op de manier waarop *uitvoering* wordt gegeven aan het begrip kwaliteit (doorvertaling), in instrumenten voor kwaliteitsmanagement, in beleidsontwikkeling en dienstverlening. De deelvragen en de daarbij behorende normen luiden als volgt:

Vraag	Norm
<i>Begrip kwaliteit</i>	
1 Welke betekenis krijgt het begrip kwaliteit binnen de raad, het college en de organisatie?	- De gemeente Stichtse Vecht heeft een visie geformuleerd op kwaliteit en kwaliteitsmanagement.
2 In hoeverre is er sprake van een gedeelde betekenis van kwaliteit?	- De visie op kwaliteit en kwaliteitsmanagement is bekend in raad, college en organisatie. - Er is een gedeelde betekenis van kwaliteit tussen de raad, het college en de organisatie.
3 Vindt er afstemming plaats over de betekenis van kwaliteit voor de gemeente Stichtse Vecht?	- Tussen college, raad en organisatie vindt periodiek afstemming plaats over de betekenis van kwaliteit. - In de beleidsvorming wordt aandacht besteed aan kwaliteitsmanagement. - In de uitvoering en dienstverlening is aandacht voor kwaliteitsmanagement.
<i>Uitvoering</i>	
4 Heeft de gemeente specifieke en meetbare doelen gesteld ten aanzien van kwaliteitsmanagement?	- De gemeente Stichtse Vecht heeft doelen gesteld ten aanzien van kwaliteitsmanagement. - De doelen ten aanzien van kwaliteitsmanagement zijn specifiek geformuleerd. - De doelen ten aanzien van kwaliteitsmanagement zijn dusdanig geformuleerd dat de voortgang meetbaar is.
5 Hoe krijgen de rollen rond kwaliteitsmanagement invulling	- De verschillende gremia raad, college en organisatie hebben hun eigen rol opvatting ten aanzien van kwaliteitsmanagement.

binnen de raad, het college en de organisatie?	- Tussen de gremia heerst geen onduidelijkheid over de rolopvatting ten aanzien van kwaliteitsmanagement.
6 Wat doen ambtenaren structureel om het beleid, de uitvoering en de relatie daartussen te evalueren en te verbeteren (beleidsleren)?	- In de organisatie wordt beleidsleren gestimuleerd. - In de organisatie wordt in het kader van kwaliteitsmanagement structureel aandacht besteed aan beleidsleren.
7 In hoeverre wordt beleidsleren gestimuleerd door gebruik te maken van instrumenten als benchmarking en monitoring?	- De gemeente maakt gebruik van instrumenten ten aanzien van kwaliteitsmanagement, zoals benchmarking en monitoring. - Beleidsleren wordt gestimuleerd door gebruik te maken van bepaalde instrumenten.
8 Op welke wijze stuurt de gemeente op het bereiken van kwaliteitsdoelen?	- De gemeente stuurt op het bereiken van kwaliteitsdoelen.

1.3. Uitgangspunten voor het onderzoek

Definitie kwaliteit afhankelijk van invalshoek

Eén van de meest gebruikte definities van kwaliteit komt van 'International Organization for Standardization' (ISO): 'Kwaliteit is het geheel van eigenschappen en kenmerken van een product of dienst dat van belang is voor het voldoen aan vastgestelde of vanzelfsprekende behoeften'. Uit de literatuur blijkt echter dat kwaliteit telkens andere definities kan krijgen, afhankelijk van de invalshoek van waaruit kwaliteit wordt benaderd.¹ Voor dit onderzoek is het daarom van belang dat het begrip kwaliteit/kwaliteitsmanagement wordt afgebakend, dan wel van verschillende kanten wordt belicht. Daarvoor is het nuttig om wat meer te zeggen over de achtergrond van kwaliteitsmanagement aan de hand van de beschikbare literatuur.

Intrinsieke en extrinsieke motivaties voor kwaliteitsmanagement

De afgelopen decennia hebben overheden steeds meer aandacht gekregen voor kwaliteit en het managen van kwaliteit. Daar zijn zowel 'intrinsieke' motivaties voor, zoals de wens om te leren en de dienstverlening voor de eigen inwoners te verbeteren, en 'extrinsieke' motivaties, zoals het beter kunnen sturen op bezuinigingen, of het gewoonweg meegaan met de trend.² In 2005 benoemde de commissie Gemeentelijke Dienstverlening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ook beide kanten: kwaliteitsmanagement is volgens de commissie onder anderen nodig om inwoners beter te kunnen bedienen, maar ook om richting het Rijk zichtbare resultaten van lokaal beleid te kunnen laten zien. De commissie stelde een 'bestuurlijke agenda gemeentelijke dienstverlening' op, met onder anderen de volgende concrete ambities:³

- 'Binnen 10 jaar werken gemeenten aanbod gestuurd en vraaggericht: de klant staat centraal'
- 'Binnen 10 jaar gebruiken alle gemeenten een pakket van kwaliteits- en marketinginstrumenten dat het van buiten naar binnen werken ondersteunt'
- 'Binnen 10 jaar zijn alle gemeenten ervan doordrongen dat goede dienstverlening alleen kan worden bereikt wanneer wordt geïnvesteerd in personeel en een dienstverlenende cultuur.'

Het 'centraal stellen van de klant' en 'van buiten naar binnen werken' past bij de trend die zich ook de afgelopen jaren heeft doorgezet: de wens dat burgers steeds minder beroep doen op de overheid en meer eigen verantwoordelijkheid nemen. Voor kwalitatieve dienstverlening zijn gemeenten dus in steeds grotere mate afhankelijk van hun inwoners. In combinatie met steeds krappere begrotingen vraagt dat van gemeenten om een andere aanpak van organiseren en functioneren en om innovatie, waarbij kwaliteitsmanagement een ondersteunende rol kan spelen.⁴ Dat geldt zeker wanneer kwaliteitsmanagement gebruikt wordt vanuit een intrinsieke motivatie. Zo kunnen tevredenheidscijfers

¹ Coppens, J.J.M. (2015). Kwaliteit en kwaliteitsmanagement in de gemeentelijke organisatie. Proefschrift. https://pure.uvt.nl/portal/files/7088193/Diss_Coppens_Kwaliteit_03_06_2015.pdf

² Van Dooren, W. & Van de Walle, S. (2004). Why Do Belgian Public Agencies Use the Common Assessment Framework (CAF)? In: Löffler, E. & Vintar, M. (red.). Improving the quality of East and Western European Public Services, Hampshire: Ashgate, pp. 157-71.

³ Commissie Gemeentelijke Dienstverlening VNG (2005). *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten. Visie 2015.* <http://www.gemeentecconnect.nl/Pdpg.pdf>

⁴ Coppens, J.J.M. (2015). Kwaliteit en kwaliteitsmanagement in de gemeentelijke organisatie. Proefschrift. https://pure.uvt.nl/portal/files/7088193/Diss_Coppens_Kwaliteit_03_06_2015.pdf

gebruikt worden als consultatie- en participatie-instrument, die worden opgevolgd door acties (intrinsiek), maar ook als rapportcijfers die goed staan in jaarverslagen en tabellen (extrinsiek).⁵

Kwaliteitsmanagement: intern en extern

Kwaliteitsmanagement kan verschillende vormen aannemen. Er zijn twee stromingen die invloed hebben gehad op de vorm van kwaliteitsmanagement in gemeenten: het New Public Management (NPM) en het New Public Governance (NPG).⁶ Het NPM richt zich op het toepassen van lessen uit de bedrijfswereld, met een nadruk op de interne bedrijfsvoering, prestaties en 'outputs', die door het ontwikkelen van kwaliteitsnormen inzichtelijk worden gemaakt. Het NPG richt zijn blik juist op samenwerking met externe partners, het creëren van netwerken en het stimuleren van zelfredzaamheid van burgers. Het NPG stelt dat voor burgers niet alleen outputs belangrijk zijn, maar ook waarden zoals transparantie, integriteit en eerlijkheid. De definitie van Wentink geeft beide dimensies van intern en extern aan:

"Management van kwaliteit van een organisatie; *intern* van haar systemen, processen en activiteiten; *extern* van de ketens en netwerken waarmee zij is verbonden en van haar producten (goederen en diensten) die zij aan klanten aanbiedt en waaraan zij waarde ontleent."⁷

Kwaliteitsmanagement vaak niet in samenhang gestructureerd, maar op onderdelen

Er is geen overkoepelende wet waarin kaders zijn opgenomen voor gemeentelijk kwaliteitsmanagement. Verschillende specifieke wetten gaan wel in op kwaliteit, zoals bijvoorbeeld de Wmo 2015, waarin staat dat het gemeentebestuur zorg draagt voor de kwaliteit en de continuïteit van de voorzieningen, en dat het college aan de gemeenteraad rapporteert over de behaalde resultaten in het voorafgaande jaar. Gemeenten bepalen echter zelf hoe zij invulling geven aan kwaliteit. Het algemene beeld dat uit onderzoek blijkt is dat veel ambtenaren bezig zijn met het op onderdelen invulling geven aan kwaliteitsaspecten, maar dat dit veelal onafhankelijk van elkaar gebeurt.⁸ Ook blijkt dat gemeenten kwaliteitsmanagementprincipes wel herkennen en in de praktijk brengen, maar dat deze niet gestructureerd en systematisch in samenhang met het borgen ervan in hun organisaties uitgedragen worden.

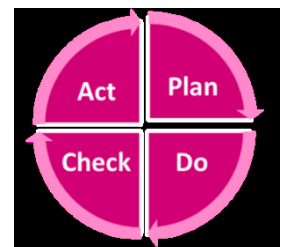
Afbakening van het onderzoek

De inzichten uit de literatuur kunnen als volgt worden samengevat:

1. De definitie van kwaliteit is afhankelijk van de gehanteerde invalshoek;
2. Kwaliteitsmanagement heeft vooral waarde vanuit een intrinsieke motivatie;
3. Kwaliteitsmanagement kent een interne en externe component;
4. Kwaliteitsmanagement krijgt vooral op onderdelen binnen de gemeentelijke organisatie invulling en is in mindere mate gestructureerd en integraal vormgegeven.

Deze inzichten vormen de basis voor de afbakening van dit onderzoek. Op basis van het eerste inzicht gaat het onderzoek uit van het gegeven dat kwaliteit verschillende interpretaties kent en stelt dat ook expliciet aan de orde. Er wordt geen poging gedaan om een exacte definitie te geven, maar het begrip kwaliteit wordt in de volle breedte, vanuit de betekenisgeving door college, raad en organisatie, benaderd. Om de benodigde structuur te brengen in de analyse van kwaliteit en kwaliteitsmanagement, wordt gebruikgemaakt van de PDCA-cyclus van Deming. Deze bestaat uit vier stappen:

1. Het opstellen van een veranderingsplan (Plan),
2. Uitvoeren van het plan, bij voorkeur op kleine schaal (Do),
3. Evaluatie van de resultaten (Check) en
4. Het opvolgen van de evaluatie met acties (Act). Hoe is de PDCA-cirkel



⁵ Van de Walle, S. (2007). Tevredenheidsmetingen: technieken en ervaringen. In: Thijs, N. & Bouckaert G. (eds.), Kwaliteit in beweging: Ervaringen met kwaliteitsmanagement in lokale besturen. Brugge: Vanden Broele.

⁶ Coppens, J.J.M. (2015). Kwaliteit en kwaliteitsmanagement in de gemeentelijke organisatie. Proefschrift. https://pure.uvt.nl/portal/files/7088193/Diss_Coppens_Kwaliteit_03_06_2015.pdf

⁷ Wentink, T. (2005, p. 14). Kwaliteitsmanagement, bedrijfsvoering en organisatieontwikkeling. Utrecht: LEMMA.

⁸ Coppens, J.J.M. (2015). Kwaliteit en kwaliteitsmanagement in de gemeentelijke organisatie. Proefschrift. https://pure.uvt.nl/portal/files/7088193/Diss_Coppens_Kwaliteit_03_06_2015.pdf

verankerd in de organisatie en vindt daarbij beleidsleren⁹ plaats?

Van oorsprong is de PDCA-cyclus te karakteriseren als 'meten is weten'. Vanuit het inzicht dat de waarde van kwaliteitsmanagement afhangt van de achterliggende motivatie, richt het onderzoek zich daarom ook op de wijze waarop dit 'meten' wordt gebruikt: gaat het om resultaten ten behoeve van 'imagebuilding' of worden ze daadwerkelijk gebruikt voor opvolging richting inwoners en leren?

Het derde inzicht geeft aan dat het onderzoek naar kwaliteitsmanagement zowel bekijkt welke methoden de gemeente inzet om de interne beleids-, uitvoerings- en dienstverleningsprocessen te verbeteren (bijvoorbeeld door personeelsbeleid en interne evaluaties) als welke methoden de gemeente inzet om de dienstverlening voor en mét inwoners te verbeteren.

Het vierde inzicht leidt tot afweging om naast een onderzoek naar gemeentebrede elementen van kwaliteitsmanagement (zoals de P&C-cyclus, 213a- en rekenkameronderzoek) ook onderzoek te doen naar kwaliteitsmanagement in twee specifieke casussen. Zo is het mogelijk om uitspraken te doen over de wijze waarop kwaliteitsmanagement in twee verschillende gemeentelijke afdelingen vorm krijgt en daarin verschillen en overeenkomsten aan te geven.

1.4. Aanpak van het onderzoek

Onderzoeksmethodieken en onderzoeksperiode

Om de centrale vraag en de deelvragen te kunnen beantwoorden is gebruikgemaakt van vier onderzoeksmethoden, namelijk:

- dossierstudie;
- casusonderzoek. Op voorstel van het onderzoeksbureau heeft de rekenkamercommissie vijf mogelijke casussen geselecteerd. Deze vijf mogelijke casussen zijn aan de gemeenteraad voorgelegd om de voorkeur van raadsleden te peilen. Op basis van de uitkomsten van deze consultatie heeft de rekenkamercommissie twee casussen gekozen: (1) veiligheid en voorzieningen in de leefomgeving en (2) dienstverlening;
- interviews met 11 betrokken ambtenaren (waaronder de gemeentesecretaris/directeur) en de twee verantwoordelijke portefeuillehouders voor de onderzochte casussen;
- groepsgesprek met 12 raads- en commissieleden als afvaardiging van de gemeenteraad.

De dossieranalyse, het casusonderzoek, de interviews en het groepsgesprek hebben plaatsgevonden in de periode van oktober 2016 tot en met februari 2017.

Wederhoorprocedure

In deze rapportage is de nota van bevindingen opgenomen. Deze nota is door Necker van Naem opgesteld op basis van de gegevens uit documentanalyse, interviews, het groepsgesprek met de raad en twee casusonderzoeken. De nota is besproken met de rekenkamercommissie op 21 februari 2017. De nota van bevindingen is op 3 maart voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor ambtelijk wederhoor. De rekenkamercommissie Stichtse Vecht heeft op basis van de nota van bevindingen haar conclusies en aanbevelingen verwoord. De nota van bevindingen en de conclusies en aanbevelingen zijn op 31 maart 2017 voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders voor bestuurlijk wederhoor.

1.5. Leeswijzer

Hoofdstuk twee gaat in op de betekenis die de gemeenteraad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie geven aan het begrip kwaliteit. In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de verschillende instrumenten die de gemeente gebruikt voor kwaliteitsmanagement. Het vierde en vijfde hoofdstuk behandelen de casusonderzoeken, waarbij hoofdstuk vier ingaat op de manier waarop

⁹ Onder de term beleidsleren wordt verstaan: het evalueren en verbeteren van beleid, uitvoering van beleid en de relatie daartussen.

kwaliteitsmanagement tot uiting komt in de casus Leefomgeving en hoofdstuk vijf ingaat op de casus Dienstverlening. In hoofdstuk zeven treft u de reactie van het college van burgemeester en wethouders aan. In hoofdstuk acht is het nawoord van de rekenkamercommissie opgenomen. De bijlage bevat een overzicht van de gehanteerde bronnen.

2. Betekenisgeving aan het begrip kwaliteit

2.1. Belangrijkste bevindingen

Uit literatuur rondom kwaliteit en kwaliteitsmanagement blijkt dat aan kwaliteit veel verschillende betekenissen worden gegeven. In dit hoofdstuk wordt daarom ingegaan op de betekenis die wordt toegekend aan het begrip kwaliteit door de drie gremia binnen de gemeente (raad, college en ambtelijke organisatie). De volgende drie deelvragen worden beantwoord:

- 1 *Welke betekenis krijgt het begrip kwaliteit binnen de raad, het college en de organisatie?*
- 2 *In hoeverre is er sprake van een gedeelde betekenis van kwaliteit?*
- 3 *Vindt er afstemming plaats over de betekenis van kwaliteit voor de gemeente Stichtse Vecht?*

De belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk zijn:

- De betekenis die raad, college en ambtelijke organisatie aan het begrip kwaliteit toekennen overlapt elkaar voor een deel, maar tussen college en ambtelijke organisatie zijn meer overeenkomsten in betekenisgeving dan tussen raad en college/ambtelijke organisatie.
- De raad heeft verschillende beelden bij het begrip kwaliteit. Drie belangrijke invalshoeken hierbij zijn 'inhoud van vergaderstukken', 'manier waarop besluitvorming plaatsvindt' en 'timing'.
- Ook binnen het college bestaan verschillende beelden van het begrip kwaliteit, waarbij 'tevredenheid' de belangrijkste invulling is.
- Voor de ambtelijke organisatie geldt dat de meest genoemde invulling van het begrip – net als bij het college – 'tevredenheid' is.
- Wanneer raad en college over het onderwerp kwaliteit spreken gebeurt dat meestal aan de hand van concrete situaties of specifieke beleidsonderwerpen en niet in algemene zin.

2.2. Kwaliteit: betekenisgeving en afstemming

Raad heeft uiteenlopende beelden bij het begrip kwaliteit

In een groeps gesprek is met verschillende raadsleden gesproken over het begrip kwaliteit. Hieruit blijkt dat er binnen de raad uiteenlopende beelden bestaan van het begrip kwaliteit, waarbij er drie belangrijke thema's zijn. Kwaliteit wordt ten eerste benaderd vanuit de **inhoud van de vergaderstukken**, waarbij goede, beknopte, juiste en volledige informatie van belang zijn met daarbij aandacht voor alternatieve oplossingsmogelijkheden. Daarbij wordt door een enkel raadslid aangetekend dat je als raad ook afhankelijk bent van de informatie die je ontvangt van het college, die weer haar eigen kijk op kwaliteit heeft. Dat betekent volgens sommige raadsleden dat je als raad van tevoren de juiste normen stelt, indicatoren bepaalt, om het meten van die normen en indicatoren vraagt en aan de hand daarvan kan bijstellen.

Ten tweede wordt kwaliteit benaderd vanuit de manier waarop **besluitvorming** plaatsvindt: is er draagvlak of zelfs unanimititeit? Op welke manier wordt het raadsdebat gevoerd? Een groot draagvlak kan een aanwijzing zijn voor kwalitatieve besluitvorming. Tegelijkertijd hoeft dit niet te betekenen dat er ook een sterk debat aan vooraf is gegaan. Een combinatie lijkt dus het meest wenselijk: consensus bereiken op basis van goede, inhoudelijke argumenten.

Ten derde wordt kwaliteit benaderd vanuit het moment waarop de gemeenteraad betrokken wordt bij kwaliteit. Gebeurt dat op een moment waarop de raad daadwerkelijk nog iets te zeggen heeft? Daarvoor is **goede timing** van belang.

Vanuit het college wordt kwaliteit op verschillende manieren ingekleurd, hoofdljn is tevredenheid

Vanuit het college worden verschillende kanten van het begrip kwaliteit belicht, zo blijkt uit de interviews. De belangrijkste uiting van kwaliteit is voor het college **'tevredenheid'**. Bij kwaliteit gaat het volgens het college om het waarmaken van ambities en het waarmaken van verwachtingen die mensen van de gemeente hebben. Dit waarmaken van verwachtingen is nauw gekoppeld aan tevredenheid. Lastig hierbij is dat mensen soms (ook tegen beter weten in) hogere verwachtingen of wensen hebben dan realistisch is. Dat vraagt om het kunnen uitleggen en communiceren van wat er haalbaar is binnen afgesproken kaders. Dat gaat naast beleidskaders ook om financiële kaders: welke prijs kunnen of willen mensen betalen voor hogere kwaliteit? Het gaat het college dan om optimaal presteren met middelen en mensen binnen de gegeven financiële kaders. Sturing hierop is een taak van het management.

De normen voor kwaliteit worden volgens het college in grote mate bepaald door het perspectief van inwoners. Het college probeert op verschillende manieren inzicht te verkrijgen in dit perspectief. Zo investeert het college in het meten van tevredenheid op verschillende beleidsterreinen. Vaak kan dit volgens het college worden gemeten door gewoonweg inwoners ernaar te vragen, door middel van enquêtes of meer informeel en rechtstreeks. Ook de verkiezingen geven een beeld van tevredenheid. Daarnaast zeggen klachten en bezwaren die de gemeente ontvangt ook iets over kwaliteit.

Ambtelijke organisatie duidt kwaliteit vooral vanuit tevredenheid

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt als het gaat om kwaliteit, net zoals bij het college, ook al snel aan extern opgelegde kwaliteitseisen gedacht, zo blijkt uit de interviews. Concreet gaat dit om de dienstverlening van de gemeente aan inwoners en ondernemers én hoe zij die dienstverlening ervaren. Daarmee staat de vraag in hoeverre inwoners en ondernemers **tevreden** zijn centraal. Hierbij hoort vervolgens ook dat er soms 'nee' gezegd moet worden door de gemeente, omdat de gemeente niet altijd aan alle wensen kan voldoen. Naast extern opgelegde kwaliteitseisen spelen eigen kwaliteitseisen van de gemeente een rol bij de invulling van het begrip kwaliteit. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de mate waarin de organisatie voldoet aan de **juridische kaders** (de mate waarin het lukt de taken die de wet voorschrijft uit te voeren), het geven van goede adviezen, het schrijven van een **inhoudelijk sterk en kloppend voorstel**, het **op tijd beantwoorden van vragen van bewoners** en het zorgen voor een nette en schone omgeving waarin inwoners zich veilig voelen. Een belangrijk onderdeel bij het realiseren van kwaliteit vormt het kwaliteitsprogramma 2014, waarin veel aandacht uitgaat naar de kwaliteit en ontwikkeling van teams en van de individuele medewerkers.

Betekenis die raad, college en ambtelijke organisatie aan kwaliteit geven overlapt elkaar deels

Uit de hierboven beschreven beelden die de raad, het college en de ambtelijke organisatie hebben bij het begrip kwaliteit komt naar voren dat de ambtelijke organisatie en het college grotendeels op één lijn zitten als zij het over de betekenis van het begrip kwaliteit hebben. Beide vullen het begrip kwaliteit voor een belangrijk deel met tevredenheid van inwoners. Daarbij gaat het erom dat inwoners (en ook ondernemers of andere partijen in de samenleving) tevreden zijn met datgene wat de gemeente doet. Zowel het college als de ambtelijke organisatie merkt hier wel bij op dat de gemeente niet altijd aan alle wensen kan voldoen. Naast tevredenheid spelen ook eigen kwaliteitseisen een rol. Met name raadsleden en medewerkers uit de ambtelijke organisatie brengen dit naar voren. Kwaliteit wordt door hen geduid als correcte en volledige informatie die bijvoorbeeld nodig is om een goed besluit voor te bereiden of te nemen.

De betekenis die door raadsleden wordt gegeven sluit niet in zijn geheel aan bij de blik van college en ambtelijke organisatie. Sommige raadsleden hebben de behoefte om algemene normen te bepalen voor 'kwaliteit' en zijn op zoek naar een gedeelde definitie. Anderen ervaren juist het begrip als te abstract en vinden dat de discussie moet gaan over concrete doelen, indicatoren en resultaten per beleidsterrein of onderwerp. Logischerwijs is er bij raadsleden ook meer nadruk op de kwaliteit van het besluitvormingsproces in vergelijking met de ambtelijke organisatie, waar juist meer nadruk ligt op de kwaliteit in de interactie met inwoners: het reflecteert de 'core business' van de twee gremia.

Afstemming over begrip kwaliteit vindt vooral in concrete situaties plaats

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de raad en het college niet expliciet met elkaar in gesprek zijn over wat zij nu verstaan onder het begrip kwaliteit. Wel wordt er tussen raad en college gesproken over het thema kwaliteit aan de hand van concrete beleidsstukken, tevredenheidscijfers over dienstverlening of

wanneer een voorstel bijvoorbeeld inhoudelijk niet (helemaal) voldoet aan de wensen van raadsleden. Kwaliteit is daarmee geen afzonderlijk gespreksonderwerp tussen college en raad, maar dit komt aan de orde aan de hand van concrete situaties. Een voorbeeld waarbij raadsleden actief hebben meegedacht over de gewenste kwaliteit, is het Integraal Beheer Openbare Ruimte programma (IBOR, zie hoofdstuk 4). Om raadsleden mee te nemen bij de uitvoering van het beleid en hen daarmee te betrekken bij de betekenisgeving aan het begrip kwaliteit in de praktijk, worden raadsleden ook regelmatig betrokken bij het testen van systemen rondom dienstverlening. Ook hebben verschillende raadsleden bijvoorbeeld een dag meegelopen bij het Klant Contact Centrum (KCC). Hiermee hebben raadsleden ook het systeem achter de afhandeling van klachten leren kennen. Zodoende worden de beelden die raadsleden en medewerkers van de ambtelijke organisatie hebben bij kwaliteit op een praktische manier bij elkaar gebracht.

3. Instrumenten voor kwaliteitsmanagement

3.1. Belangrijkste bevindingen

In dit hoofdstuk wordt in algemene zin ingegaan op de deelvragen vier tot en met acht. Deze vragen behandelen de manier waarop wordt omgegaan met de uitvoering van kwaliteitsmanagement in de praktijk. In de hoofdstukken vier en vijf worden deze deelvragen meer specifiek beantwoord vanuit de twee casussen die voor dit onderzoek zijn geselecteerd. De deelvragen voor deze hoofdstukken luiden als volgt:

- 4 *Heeft de gemeente specifieke en meetbare doelen gesteld ten aanzien van kwaliteitsmanagement?*
- 5 *Hoe krijgen de rollen rond kwaliteitsmanagement invulling binnen de raad, het college en de organisatie?*
- 6 *Wat doen ambtenaren structureel om het beleid, de uitvoering en de relatie daar tussen te evalueren en te verbeteren (beleidsleren)?*
- 7 *In hoeverre wordt beleidsleren gestimuleerd door gebruik te maken van instrumenten als benchmarking en monitoring?*
- 8 *Op welke wijze stuurt de gemeente (raad, college en organisatie) op het bereiken van kwaliteitsdoelen?*

De belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk zijn:





- Er zijn geen algemene doelen geformuleerd ten aanzien van kwaliteitsmanagement, wel voor onderdelen in de organisatie.
- Verschillende instrumenten, zoals de audit bedrijfsvoering, het concern- en medewerkerskwaliteitsprogramma en de accountantscontrole laten zien dat de gemeente aandacht geeft aan de verschillende onderdelen van de PDCA-cyclus.
- De concreetheid van doelen en verantwoording daarvan in de programmabegrotingen varieert, waarbij de concreetheid bij diensten/producten sterker is dan bij 'sociale' thema's.
- Er wordt gebruikgemaakt van de instrumenten 213a-onderzoek en rekenkameronderzoek, waarbij in elk geval is gebleken dat de uitkomsten van rekenkameronderzoek ook tot verbeteracties leiden.
- De ambtelijke organisatie is gericht op kwaliteit vanuit de vakinhoud en stuurt vooral op tevredenheid inwoners.
- Het college wil graag verantwoording geven op hoofdlijnen, tegelijkertijd vraagt de raad soms aandacht voor concrete zaken op uitvoeringsniveau. Dit maakt het voor het college lastig om te bepalen welke informatie (en hoe gedetailleerd) er aan de raad moet worden verstrekt.
- Vice versa wordt ook door raadsleden zelf aangegeven dat waar het gaat om kwaliteit, de raad soms (te) veel op concrete situaties en details stuurt, terwijl meer de hoofdlijn bewaakt zou moeten worden. Tegelijkertijd is te algemene informatie (bijvoorbeeld alleen gemiddelde tevredenheidscijfers zonder een analyse van de onderliggende motiveringen) voor de raad niet goed bruikbaar om te kunnen sturen.

3.2. Doelen kwaliteitsmanagement

Geen algemene doelen ten aanzien van kwaliteitsmanagement, wel voor onderdelen in de organisatie

De gemeente Stichtse Vecht is op breed vlak bezig met kwaliteit. Hoewel de gemeente geen algemene doelen ten aanzien van kwaliteit heeft opgesteld, komt het onderwerp kwaliteit wel terug in verschillende sturings- en beleidsdocumenten. Zo komt in de programmabegroting verschillende keren het onderwerp kwaliteit terug, bijvoorbeeld als het gaat om een kwalitatief hoogwaardige, mensgerichte, snelle, toegankelijke en transparante dienstverlening¹⁰, het behoud en versterken van de kwaliteit van de leefomgeving¹¹ of een goed en duurzaam ingerichte en onderhouden openbare ruimte.¹² Daarnaast beschikt de gemeente over een concern- en medewerkerskwaliteitsprogramma en komt het begrip kwaliteit bijvoorbeeld specifiek terug in documenten als het Kwaliteitsplan met beleidskaders openbare ruimte, het kwaliteitshandvest voor burgers en het Memo kwaliteitsmanagement Documentaire Informatievoorziening (DIV). Kwaliteit wordt hiermee vooral binnen de verschillende (vakinhoudelijke) onderdelen van de gemeente opgepakt.

In de volgende paragraaf worden enkele belangrijke instrumenten behandeld die in Stichtse Vecht gebruikt worden voor kwaliteitsmanagement. Hierbij gaat het om de instrumenten uit de P&C-cyclus, de audit bedrijfsvoering die in 2014 is uitgevoerd, het concern- en medewerkerskwaliteitsprogramma en de instrumenten van 213a onderzoek en rekenkameronderzoek. Deze instrumenten worden hieronder nader toegelicht. Zij gaan in op het managen van de 'interne' kwaliteit (van de 'gemeentelijke systemen, processen en activiteiten'), maar ook 'externe' kwaliteit komt in de instrumenten aan de orde ('de ketens en netwerken waarmee de gemeente is verbonden en van de producten (goederen en diensten) die zij aan klanten aanbiedt en waaraan zij waarde ontleent').¹³ De verschillende instrumenten die de gemeente inzet voor kwaliteitsmanagement zijn voor een groot deel gericht op de facetten 'Check' en 'Act' uit de Plan-Do-Check-Act cyclus. In onderstaande tabel is te vinden welke aspecten van de Plan-Do-Check-Act cyclus aan bod komen in de verschillende instrumenten.

				
<i>Audit bedrijfsvoering</i>			x	x
<i>P&C-cyclus</i>	x		x	
<i>Accountantscontrole</i>			x	x
<i>Concern- en medewerkerskwaliteitsprogramma</i>	x	x	x	x
<i>213a onderzoek</i>			x	x
<i>Rekenkameronderzoek</i>			x	x

¹⁰ Programmabegroting 2014, p. 24

¹¹ Programmabegroting 2015, p. 43

¹² Programmabegroting 2016, p. 22

¹³ Wentink, T. (2005, p. 14). Kwaliteitsmanagement, bedrijfsvoering en organisatieontwikkeling. Utrecht: LEMMA

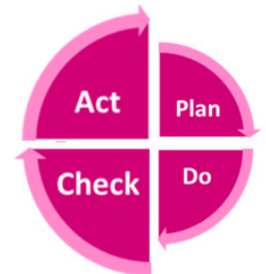
3.3. Audit bedrijfsvoering

Per 1 januari 2011 zijn de gemeenten Breukelen, Loenen en Maarssen gefuseerd tot de gemeente Stichtse Vecht. Met een zeer korte voorbereidingstijd voor de fusie van netto 8 maanden, is in de jaren daarna veel werk verzet om de basis op orde te krijgen. Ondanks het feit dat de gemeente wettelijk niet verplicht is om een audit uit te voeren, heeft de gemeente Stichtse Vecht ervoor gekozen om ongeveer drie jaar na de fusie een audit bedrijfsvoering uit te laten voeren. Daarmee zet de gemeente een instrument in om de kwaliteit van de bedrijfsvoering in de gemeente te meten ('Check'). In de audit stond de vraag centraal of de gemeente Stichtse Vecht de bedrijfsvoering zodanig op orde heeft, dat zij de taken waarvoor zij gesteld staat effectief en flexibel kan uitvoeren en daarmee de afgesproken resultaten kan realiseren.¹⁴

Uit de audit bleek dat de gemeente op koers ligt als het gaat om de inrichting van primaire en ondersteunende processen en dat de P&C-cyclus op orde is, hoewel aansluiting hiervan met de werkvloer een aandachtspunt is. Twee andere aandachtspunten die uit de audit naar voren kwamen, zijn samenwerking in de organisatie en interne communicatie over kernwaarden en externe opgaven.

Om de aanbevelingen die uit deze conclusies zijn voortgevloeid uit te voeren, heeft het managementteam een kwaliteitsplan/ontwikkelingsprogramma opgesteld, 'Samen bouwen aan Stichtse Vecht' ('Act'). Samenwerken en het verbeteren van het sturend vermogen zijn hierin belangrijke onderdelen. De uitvoering van het kwaliteitsprogramma blijft volgens geïnterviewden echter een voortdurend proces, waarover ook in het Concernjaarplan wordt gerapporteerd.¹⁵ Ook staat er in het eerste kwartaal van 2017 een vervolgonderzoek audit bedrijfsvoering gepland ('Check'), waarmee concreet vorm wordt gegeven aan de PDCA-cyclus: de gemeente laat immers niet alleen een audit uitvoeren, maar onderneemt ook actie naar aanleiding van de uitkomsten van de audit én wil weten hoe de gemeente er enkele jaren later voor staat. Daarmee wordt concreet vormgegeven aan beleidsleren.¹⁶ Uit de ambtelijke reactie blijkt dat dit vervolgonderzoek nog niet is opgenomen in de teamopdrachten.

Bij de in 2014 uitgevoerde audit bedrijfsvoering zijn primair het college en de ambtelijke organisatie betrokken. In de audit komt met name het 'Check' aspect van de cirkel van beleidsleren naar voren en worden suggesties gedaan om de bedrijfsvoering verder toekomstbestendig te maken. De gemeente heeft hiervoor een actieplan opgesteld ('Act'). Daarmee komt zowel het facet 'Check' als 'Act' aan bod bij de audit bedrijfsvoering.



3.4. P&C-cyclus

Concreetheid van doelen en realisatie daarvan in de P&C-cyclus varieert

Vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de Gemeentewet is iedere gemeente in Nederland verplicht om een Planning en Controlcyclus (P&C-cyclus) in te richten met daarin onder anderen de begroting, de bestuursrapportages en de programmarekening. Recente wijzigingen in de BBV hebben onder andere met zich meegebracht dat er een aantal verplichte beleidsindicatoren moet worden opgenomen. Dat betekent dat vanaf het begrotingsjaar 2017 gemeenten de effecten van beleid toelichten door een vaste set indicatoren op te nemen in de begroting en de jaarrekening. De meeste van deze indicatoren zijn te vinden op www.waarstaatjegemeente.nl.

De financiële verordening van Stichtse Vecht bepaalt daarnaast dat er in de P&C-cyclus wordt ingegaan op de beoogde maatschappelijke effecten, welke middelen daarvoor worden ingezet en wat dat mag kosten.¹⁷ De begroting is één van de instrumenten voor de gemeenteraad om (kwaliteits)doelen te stellen ('Plan'). Door middel van de bestuursrapportages en de programmarekening wordt de raad geïnformeerd over de vraag of de gemeente ten aanzien van deze doelen op de goede weg is. Ook de accountantscontrole geeft

¹⁴ Audit bedrijfsvoering 2014, p. 5

¹⁵ Concernjaarplan Stichtse Vecht, 18 januari 2016

¹⁶ Memo kwalitatief normenkader Audit Bedrijfsvoering, 29 mei 2015

¹⁷ Financiële verordening 2012, artikel 2 en toelichting op artikel 2

het college en de raad informatie over kwaliteit ('Check'). Kwaliteitsmanagement kent idealiter specifieke en meetbare doelen, en doelen die dusdanig geformuleerd zijn dat de voortgang te meten is. De mate waarin de doelen specifiek en meetbaar zijn, varieert sterk per programma. Ter illustratie hiervan worden hieronder enkele doelen uit de programma's 1 (dienstverlening), 2 (veiligheid) en 3 (fysiek) beschreven uit de begrotingen en programmarekeningen 2014-2016.

Bij de Planning en Controlcyclus zijn de ambtelijke organisatie, het college én de raad betrokken. Binnen de P&C-cyclus richt de programmabegroting zich vooral op het 'Plan' gedeelte van de cirkel van beleidsleren. De bestuursrapportages en de programmarekening richten zich op 'Check'. Daarmee staan de facetten 'plan' en 'check' het meest centraal in de P&C-cyclus. De uitkomsten van de bestuursrapportages en programmarekening kunnen vervolgens weer benut worden voor (aanpassing van) de programmabegroting ('Act').



3.4.1. Programma Bestuur

Doelen Dienstverlening gericht op rapportcijfer tevredenheid

Een belangrijk doel binnen het programma Bestuur in de begroting van 2017, evenals in de begrotingen in de jaren daarvoor (2014-2016), is dat burgers en ondernemers tevreden zijn over dienstverlening van de gemeente. In de bijbehorende effect- en prestatie-indicatoren wordt het begrip 'tevredenheid' vervolgens ingekleurd aan de hand van beoogde rapportcijfers voor klanttevredenheid van telefonische dienstverlening en fysieke dienstverlening.¹⁸ Daarmee wordt het algemeen geformuleerde doel (tevredenheid) specifiek en meetbaar gemaakt, alhoewel niet duidelijk wordt wat dit cijfer nu precies betekent (is een 7,3 goed? Waarop is het cijfer gebaseerd?). De beoogde rapportcijfers voor klanttevredenheid komen jaarlijks hoger te liggen.

Inzet voor kwaliteitsverhoging inzichtelijk gemaakt, toelichting op rapportcijfers niet in programmarekening opgenomen

In de programmarekening 2015 ontbreekt het overzicht van prestatie-indicatoren voor de tevredenheid over dienstverlening. In de programmarekening 2014 wordt voor programma 1 vooral aangegeven wat de gemeente in dat jaar zoal heeft gedaan om de dienstverlening te verbeteren, zoals het toegankelijk maken van de website voor smartphone en tablet, nieuwe producten plaatsen op de website en het uitvoeren van onderzoeken naar de gebruiksvriendelijkheid van de website. Over het beoogde doel (tevredenheid) wordt in een tabel gerapporteerd door aan te geven welke tevredenheidscijfers gerealiseerd zijn. Daarbij wordt toegelicht dat het Klant Contact Centrum (KCC) "heeft gestuurd op de afhandeling van meldingen openbare ruimte en van terugbelnotities en op het naleven van serviceafspraken door middel van de kwartaalrapportages dienstverlening".¹⁹ Dat maakt voor raadsleden inzichtelijk welke inzet de gemeente heeft gepleegd voor het behalen van het tevredenheidscijfer. Voor de raad kan het echter lastig zijn om te bepalen wat dit rapportcijfer precies inhoudt: de achterliggende gegevens en toelichtingen bij de rapportcijfers zijn namelijk niet in de programmarekening opgenomen. De bestuursrapportages uit het voor- en najaar gaan in op afwijkingen ten opzichte van de begroting die groter zijn dan € 50.000. Deze rapportages zijn compact opgesteld en bieden bijvoorbeeld geen inzicht in de 'tussenstand' van de tevredenheid van inwoners over dienstverlening.²⁰

Op 'sociale' thema's minder concrete doelen

De begroting 2017 noemt naast tevredenheid bijvoorbeeld nog het doel 'vertrouwen van onze inwoners in het bestuur' en 'het benutten van eigen kracht, kennis en kunde binnen de samenleving'. Deze doelen op meer 'sociale' thema's zijn echter niet specifiek en meetbaar geformuleerd, zodat niet duidelijk wordt wanneer deze doelen daadwerkelijk bereikt zijn. Wel wordt aangegeven welke acties daarvoor worden ingezet en worden effectindicatoren aangegeven die een relatie tot de doelstellingen

¹⁸ Programmabegroting 2014, pp. 23-27; programmabegroting 2015, pp. 16-18; programmabegroting 2016, pp. 14-16; programmabegroting 2017, pp. 11-12

¹⁹ Programmarekening 2014, p. 11, 14

²⁰ Bestuursrapportage Voorjaar 2016, p. 4

kunnen hebben, zoals de 'leefbaarheidsscore' en 'sociale score'. In hoofdstuk 5 wordt vanuit het casuonderzoek verder ingegaan op kwaliteit binnen het thema dienstverlening.

3.4.2. Programma Veiligheid

Doelen programma Veiligheid wisselend in concreetheid en meetbaarheid

In de begroting voor 2017 worden twee doelen genoemd voor programma 2 (veiligheid): een veilige gemeente en een professionele crisisorganisatie. Het doel een veilige gemeente te zijn, wordt door middel van indicatoren concreet en meetbaar gemaakt. Deze indicatoren gaan in op het veiligheidsgevoel van inwoners (uitgedrukt in rapportcijfer) en cijfers over aantal woninginbraken, meldingen jeugdoverlast en buurtsignaleringssteams. Het tweede doel wordt wel uitgewerkt in een indicator (integrale aanpak georganiseerde criminaliteit) maar dit wordt niet concreet en/of meetbaar gemaakt. Naast deze doelen worden in de begroting ook de door het Rijk verplichte indicatoren opgenomen over bijvoorbeeld het aantal winkeldiefstallen, geweldsmisdrijven en diefstal uit woningen per 1000 inwoners.²¹ Dit zelfde beeld komt naar voren uit de begroting voor 2014, waarin de volgende twee doelen worden verwoord: 'Wij ambiëren een positie in de top 5 van veiligste gemeenten van de provincie Utrecht in 2015' en 'Op het gebied van brandweerzorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing willen wij een verdere professionalisering van de gemeentelijke crisisorganisatie, een adequaat niveau van zorg, gericht op het voorkomen en bestrijden van branden, rampen en crises, het bieden van hulpverlening en een voldoende niveau van externe veiligheid.'²² Het doel om in de top 5 van veiligste gemeenten van de provincie Utrecht te komen is specifiek en meetbaar geformuleerd, maar over het bereiken van dit doel wordt in de programmarekening niet concreet gerapporteerd. Bij het tweede doel binnen het programma veiligheid is niet duidelijk wat precies wordt bedoeld met 'professionalisering', 'adequaat niveau van zorg' en een 'voldoende niveau van externe veiligheid'. Doordat deze doelen niet specifiek en meetbaar zijn, is het later lastig om aan te geven in hoeverre deze doelen bereikt worden. Door middel van de effect- en prestatie-indicatoren worden de genoemde doelen ingevuld, zoals door middel van concrete cijfers over daling van het aantal woninginbraken en aantal meldingen jeugdoverlast en burenruzie.²³ In de begroting 2015 zijn deze indicatoren ook als doel opgenomen onder het kopje 'wat willen we bereiken'.²⁴ In de jaarrapportages wordt over deze indicatoren cijfermatig gerapporteerd.²⁵ In hoofdstuk 4 wordt vanuit het casuonderzoek verder ingegaan op kwaliteit binnen het thema veiligheid.

3.4.3. Programma Fysiek

Doelen programma Fysiek variëren in concreetheid

In de begroting 2017 zijn voor programma Fysiek onder anderen de volgende doelen opgenomen: 'Een passend ingerichte en onderhouden openbare ruimte' en 'Een leefbare en verkeersveilige omgeving met behoud van bereikbaarheid'. Voor de concretisering van deze doelen wordt in de begroting verwezen naar het Integraal Beheer Openbare Ruimte programma (IBOR, zie hoofdstuk 4).²⁶ In de begroting 2015 en 2016 heeft programma 3 de naam 'fysiek domein' en is het aantal doelen ten opzichte van 2014 uitgebreid naar zeven. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om doelen als 'Een goed en duurzaam ingerichte en onderhouden openbare ruimte' en 'Afname van de hoeveelheid restafval per inwoner per jaar'. Voor de vraag wat precies een 'goed' en 'duurzaam' ingerichte en onderhouden openbare ruimte betekent, wordt ook hier verwezen naar IBOR. Het doel 'Afname van de hoeveelheid restafval per inwoner per jaar' wordt in de begrotingen 2015, 2016 en 2017 wel specifiek en meetbaar gemaakt door middel van effect- en prestatie-indicatoren waarin per jaar precies de streefwaarden voor het aantal kilogram restafval per inwoner per jaar is aangegeven.²⁷

²¹ Programmabegroting 2017, pp. 16-17

²² Programmabegroting 2014, p. 32

²³ Programmabegroting 2014, p. 34

²⁴ Programmabegroting 2015, p. 20

²⁵ Programmarekening 2014, p. 19; Programmarekening 2015, p. 16

²⁶ Programmabegroting 2017, pp. 19-20

²⁷ Programmabegroting 2015, pp. 24-26; Programmabegroting 2016, pp. 22 en 24

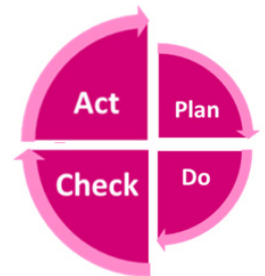
In hoofdstuk 4 wordt vanuit het casusonderzoek verder ingegaan op kwaliteit binnen het thema voorzieningenniveau.

3.5. Accountantscontrole

Jaarlijks geeft de gemeenteraad een externe partij opdracht tot een accountantscontrole. De accountantscontrole is erop gericht de jaarrekening te controleren, maar ook om advies uit te brengen over de algemene bedrijfsvoering, significante processen en automatiseringsomgeving. Daarbij houdt de accountant in principe rekening met actuele ontwikkelingen (bijvoorbeeld in 2015 rondom het sociaal domein, de nieuwe BBV en de Wet meldplicht Datalekken). In een zogeheten managementletter doet de accountant verslag van de bevindingen. Voor 2015 luiden enkele belangrijke bevindingen als volgt ('Check'):

- Interne beheersing significante processen voldoende tot goed;²⁸
- Processen Sociaal Domein nog niet geformaliseerd en beschreven; nog geen interne controle ten aanzien van Jeugdzorg;
- Aanwezige procesbeschrijvingen (met name inzake decentralisaties) bewaken.

Het college heeft de raad aangegeven hoe de gemeente de aanbevelingen uit de Managementletter 2015 gaat opvolgen ('Act').²⁹ De aanbevelingen uit de Managementletter en het accountantsverslag zijn bovendien opgenomen in een interne monitor, waarbij per aanbeveling is aangegeven wie daarvoor ambtelijk verantwoordelijk is, wanneer en hoe er actie ondernomen moet worden en in welke mate er risico aan verbonden is (laag, middel, hoog). De controle op de uitvoering van de plannen wordt standaard gedaan bij de eerstvolgende Managementletter. Daarnaast vindt controle op de uitvoering door de organisatie plaats tijdens kwartaalgesprekken tussen de directie en de teamleiders. Daarmee staan bij de accountantscontrole de facetten 'Check' en 'Act' centraal.



3.6. Concern- en medewerkerskwaliteitsprogramma

Een derde instrument voor kwaliteitsmanagement is aandacht hebben voor de professionaliteit en het welzijn van de medewerkers. Begin 2014 kwam vanuit de organisatie het verzoek aan het college om een kwaliteitsimpuls te geven aan de organisatie, zo blijkt uit de interviews. Vanuit de geïnventariseerde knelpunten werd een kwaliteitsprogramma opgesteld waarvoor geld beschikbaar werd gesteld ('Plan'). Daarbij was ook aandacht voor de wensen en eisen vanuit de omgeving.³⁰ Een van de onderdelen van het kwaliteitsprogramma was een strategische personeelsanalyse waarmee werd gekeken in hoeverre de juiste persoon op de juiste plek zit en hoe dat verbeterd kon worden. In het concern- en medewerkerskwaliteitsprogramma wordt ingegaan op wat kwaliteit betekent voor managementteam en teamleiders, team en individu. Daarbij benoemt het programma de volgende vier basisprincipes voor kwaliteit:

- a) Samenwerking en ontwikkeling voor het gezamenlijk doel
- b) Eigen verantwoordelijkheid voor kwaliteit, ontwikkeling, houding en gedrag
- c) Bestaande kwaliteit van de organisatie inzetten, ontwikkelen en vasthouden
- d) Sturing op kwaliteit, ontwikkeling en samenwerking

De basisprincipes voor kwaliteit zijn gekoppeld aan de cultuurwaarden van de organisatie, die nauw samenhangen met kwaliteit: Verbindend vermogen, ondernemerschap, betrokkenheid, aanspreekbaar zijn en klantgerichtheid. Deze cultuurwaarden worden – net als de basisprincipes – uitgewerkt in het concern- en medewerkerskwaliteitsprogramma.³¹ Het programma gaat verder in op de verankering van de principes

²⁸ Managementletter 2015

²⁹ College-advies 15 maart 2016

³⁰ Memo (kwaliteits)ontwikkeling in de toekomstbestendige organisatie, 13 oktober 2016

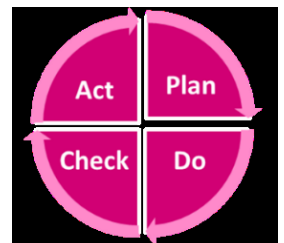
³¹ Concern- en medewerkerkwaliteitsprogramma 2014, p. 8-11

en cultuurwaarden. Concreet gaat dit om een jaarcyclus waarin de Plan-Do-Check-Act cyclus wordt gehanteerd: jaarlijks wordt een afdelings- en teamplan opgesteld waaraan uitvoering wordt gegeven ('Plan'). Aan de hand van een gespreksproces over kwaliteit en individuele ontwikkeling, werkoverleggen en team/clusteroverleggen wordt de voortgang bijgehouden ('Do' en 'Check'). In de jaarcyclus hebben ook de ontwikkel- en verbeterplannen een plaats ('Act'). Tenslotte komen coaching gesprekken aan bod. Daarmee richt dit programma zich direct op de kwaliteit van individuele medewerkers om daarmee de kwaliteit van de afdelingen en de kwaliteit van de output te verbeteren.

Naast deze vormen van kwaliteitsinvestering gaat het concern- en medewerkerskwaliteitsprogramma in op het creëren van een professionele leer- en samenwerkingsorganisatie. Hiervoor wordt onder anderen gebruikgemaakt van werkbijeenkomsten, investering in toekomstig talent, flexibele denktanks en een trainerspoule.³² Voorbeelden van vormen waarmee aan de kwaliteit van medewerkers, teams en concrete gemeentelijke taken en diensten wordt gewerkt zijn inspiratiesessies, zelfevaluatiesessies en experimenteersessies. Uit de interviews blijkt dat deze methodieken worden ingezet om de kwaliteit te verhogen op een concrete wijze. Een voorbeeld is 'IXpeditie klant': de top drie van ergernissen van klanten is onderzocht inclusief de wijze waarop de ergernissen aangepakt kunnen worden. Ook het bellen van burgers met (bijna) verlopen paspoorten is een voorbeeld van een concrete verbetering van kwaliteit (van dienstverlening in dit geval). Dit werkte bovendien aan meerdere kanten: het zorgt ervoor dat de organisatie pieken in de aanvragen beter aankant, waardoor de leversnelheid van het product (= ervaren kwaliteit) hoog blijft. De organisatie laat hiermee zien dat er vanuit de inwoners wordt gedacht (= ervaren kwaliteit). Ook dat is vanuit de ambtelijke organisatie een belangrijk onderdeel van kwaliteitsmanagement; de mate waarin de medewerker zich beseft waar het in het werk als ambtenaar om draait.

Het kwaliteitsprogramma had formeel een looptijd tot het einde van 2016 en is geëvalueerd in 2015 ('Check'). Uit de interviews blijkt dat de inhoud van het programma inmiddels geborgd is in de organisatie. Een voorbeeld van deze borging is het programma 'Stichtse Vecht talent' (het interne opleidingsprogramma van de gemeente voor alle medewerkers) waarin de aandacht voor de ontwikkeling van medewerkers vervolg is gegeven. De focus ligt hierbij op klantgerichtheid, en daarmee op de behoefte van de omgeving. Geïnterviewde ambtenaren geven aan dat ze regelmatig trainingen volgen, die goed aansluiten bij de dagelijkse praktijk.

Het concern- en medewerkerskwaliteitsprogramma richt zich primair op de ambtelijke organisatie. De componenten 'Plan', 'Do', 'Check' en 'Act' uit de PDCA-cirkel hebben elk hun plaats in het medewerkerskwaliteitsprogramma.



3.7. 213a onderzoek

Een vierde instrument voor kwaliteitsmanagement dat de gemeente actief benut, is het zogenoemde 213a onderzoek. 213a verwijst hierbij naar het artikel in de Gemeentewet waarin het volgende is opgenomen: 'Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.'³³ Deze regels heeft de raad in Stichtse Vecht vastgelegd in de 'Verordening doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek gemeente Stichtse Vecht'. In deze verordening staat – net als in de wetstekst – dat het college 'periodiek' onderzoek moet doen.³⁴ Daarmee wordt niet concreet gemaakt hoe vaak dergelijke onderzoeken uitgevoerd moeten worden. Uit de begroting blijkt dat het college ieder jaar minimaal één onderzoek doet naar doelmatigheid en doeltreffendheid ('Check'). Het onderzoeksprogramma en de resultaten van het onderzoek worden idealiter jaarlijks afgestemd met de rekenkamercommissie en de accountant. In de praktijk blijkt dat die afstemming nog kan worden verbeterd, hoewel dit nog niet heeft geleid tot problemen in de planning. In 2015 werd onderzoek gedaan naar de informatiepositie van het college met betrekking tot vastgoed, dit onderzoek liep door in 2016. In 2016 werd een onderzoek gestart naar integriteit, dit onderzoek liep door in 2017. Voor 2017 staat er geen nieuw 213a onderzoek geprogrammeerd in de teamopdrachten. Op deze

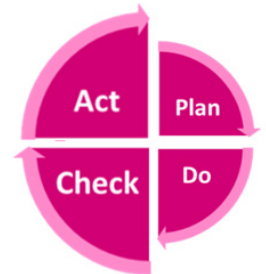
³² Concern- en medewerkerkwaliteitsprogramma 2014, p. 12-14

³³ Gemeentewet, artikel 213a lid 1

³⁴ Verordening doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek gemeente Stichtse Vecht, http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Stichtse%20Vecht/99309/99309_1.html

manier maakt de gemeente actief gebruik van de mogelijkheid die de wet biedt tot het uitvoeren van onderzoek in de eigen organisatie.

Bij 213a onderzoek zijn primair het college en de ambtelijke organisatie betrokken. Omdat het college volgens de Gemeentewet verplicht is schriftelijk verslag uit te brengen aan de raad over de resultaten van de onderzoeken, is de gemeenteraad hier ook bij betrokken.³⁵ 213a onderzoek richt zich op het 'Check' gedeelte van de cirkel van beleidsleren. In het onderzoek wordt namelijk nagegaan in hoeverre het bestuur van de gemeente doeltreffend en doelmatig is. Uit het onderzoek volgen aanbevelingen om het bestuur verder te optimaliseren ('Act'). Daarmee richt het 213a onderzoek zich vooral op de facetten 'Check' en 'Act'.

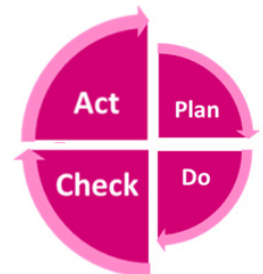


3.8. Rekenkameronderzoek

Naast 213a onderzoek heeft de gemeente Stichtse Vecht een eigen rekenkamercommissie die jaarlijks onafhankelijk onderzoek uitvoert. De rekenkamercommissie wil hierbij de gemeenteraad ondersteunen in zijn controlerende en kaderstellende rol. Ook wil de rekenkamercommissie bijdragen aan meer inzicht in de prestaties van de gemeente ('Check'), waarbij de commissie aanbevelingen doet voor de toekomst ('Act'). Daarmee wil de rekenkamercommissie een concrete bijdrage leveren aan het verder verbeteren van de kwaliteit in de gemeente. Dit is voor de raad een instrument om kwaliteit op concrete onderwerpen te toetsen.

Rekenkameronderzoek is primair gericht op de raad. Het college en de ambtelijke organisatie zijn hier in tweede aanleg bij betrokken. Rekenkameronderzoek richt zich op het 'Check' aspect van de cirkel. De rekenkamercommissie onderzoekt of het beleid en de uitvoering daarvan rechtmatig, doelmatig en doeltreffend is. Daarbij doet de rekenkamercommissie aanbevelingen voor de toekomst ('Act').

De Rekenkamercommissie Stichtse Vecht is in het voorjaar van 2013 ingesteld en heeft vanaf 2014 gemiddeld 2 á 3 keer per jaar gerapporteerd over de uitgevoerde onderzoeken.³⁶ Dat het rekenkameronderzoek ook daadwerkelijk gebruikt wordt als een kwaliteitsmanagementinstrument, blijkt bijvoorbeeld uit het onderzoek naar het sociaal domein dat in 2016 gepubliceerd is. Eén van de conclusies uit dit onderzoek was dat de aanbevelingen van de rekenkamercommissie uit 2014 grotendeels zijn opgevolgd.



3.9. Rollen en sturing kwaliteitsmanagement: raad, college en organisatie

Ambtelijke organisatie: gericht op vakinhoud en tevredenheid inwoners

Uit de interviews en de documentenanalyse blijkt dat teamleiders de verantwoordelijkheid hebben om de kwaliteit van het gemeentelijk handelen op het niveau van vakinhoud te toetsen. Dat is een onderdeel van het dagelijks werk van een teamleider. Omdat de taken en beleidsterreinen zo verschillend zijn, is het niet mogelijk om hier een organisatie-breed instrument voor te ontwikkelen. Een voorbeeld van een monitoringinstrument op een specifiek beleidsterrein, is de monitor klanttevredenheid voor dienstverlening. Voor teams binnen de gemeente geldt dat zij kwaliteit moeten 'leveren'.

Leren en samenwerking binnen en tussen teams zijn hierbij belangrijke factoren. De teams bestaan uit individuele medewerkers die gekwalificeerd moeten zijn voor hun functie en verantwoordelijk zijn voor hun eigen ontwikkeling.³⁷ Evaluaties zijn een belangrijk instrument voor een lerende organisatie en het toetsen op de kernwaarden van de organisatie (werkwijze), zo blijkt uit de interviews. Bijvoorbeeld de evaluatie van

³⁵ Gemeentewet, artikel 213a lid 2

³⁶ Jaarverslag 2016 en Programma 2017 Rekenkamercommissie gemeente Stichtse Vecht.

³⁷ Concern- en medewerkerkwaliteitsprogramma 2014, p. 9

concrete cases. Deze evaluaties worden in opdracht van de gemeentesecretaris uitgevoerd. Het toetsingskader bij deze evaluaties zijn de kernwaarden van de organisatie. Bijvoorbeeld de evaluatie van aanpak vluchtelingen op de kernwaarden 'betrokken en klantgericht'.

Uit de interviews blijkt verder nog dat het management werkt met een dashboard om kwaliteit te monitoren, maar dat het dashboard nog niet optimaal gebruikt wordt. Om ambtelijk toch inzicht te behouden in de stand van zaken worden er kwartaalgesprekken gevoerd tussen de gemeentesecretaris en de managers. Naast de gesprekken wordt er in de organisatie met een zogenoemd 'piepsysteem' gewerkt: wanneer zaken niet goed lopen wordt hiervan melding gemaakt bij de leidinggevende. Dit vraagt van een organisatie om op een goede manier om te gaan met fouten die worden gemaakt en om te escaleren wanneer nodig. Ook vraagt het om situationeel leiderschap: op welke terreinen accepteer je risico's van loslaten en op welke terreinen niet?

College houdt vinger aan de pols door kwantitatieve gegevens en gesprekken met inwoners

Uit de interviews blijkt dat kwantitatieve gegevens over kwaliteit voor het college belangrijk zijn, maar dat deze gegevens niet het hele verhaal vertellen. Het is voor het college belangrijk om ook van inwoners te horen waar zij tevreden of minder tevreden over zijn. Verder helpen meetgegevens over kwaliteit om incidenten in een breder perspectief te plaatsen. Als een negatief incident in de pers verschijnt, bestaat het risico dat men meegaat in de 'waan van de dag'. Objectieve meetgegevens kunnen dan duidelijk maken dat het bijvoorbeeld in 98 procent van de gevallen wel goed gaat. Het college ontvangt periodiek rapportcijfers over de kwaliteit van dienstverlening. Meestal is er bestuurlijk geen behoefte aan een toelichting op de cijfers, dit is een bedrijfsvoeringaspect dat opgepakt wordt door de ambtelijke organisatie. Ook wordt er gebruikgemaakt van benchmarks. Waarstaatjegemeente.nl is bijvoorbeeld een belangrijke manier voor collegeleden om te zien waar de gemeente Stichtse Vecht staat in verhouding tot andere gemeenten. Vergelijken is echter wel een lastig punt, omdat de gemeente Stichtse Vecht over een groot buitengebied beschikt. Veel zaken worden binnen waarstaatjegemeente.nl aangevlogen vanuit inwoneraantal.

Het college wil graag verantwoording afleggen op hoofdlijnen. Tegelijkertijd vraagt de raad soms aandacht voor incidenten en concrete uitvoeringszaken. Dit maakt het voor het college lastig om te bepalen welke informatie (en hoe gedetailleerd) er aan de raad moet worden verstrekt.

Raad soms geneigd om op concrete situaties en details te sturen

Raadsleden brachten tijdens de raadswerkshop naar voren dat zij waar het gaat om kwaliteit, soms (te) veel op concrete situaties en details sturen, terwijl zij meer de hoofdlijn zouden moeten bewaken. Dat wordt ook herkend door de medewerkers uit de ambtelijke organisatie en het college. Door de ambtelijke organisatie en het college wordt daarnaast in de interviews naar voren gebracht dat de raad soms de neiging heeft om te sturen aan de hand van relatief veel indicatoren, in plaats van op een beperkt aantal kernindicatoren. Ook geven zij aan dat de interesse van de raad vooral gewekt lijkt bij concrete voorvallen ('incidenten'). Daarmee moet de raad ervoor waken dat hij niet teveel op de stoel van het college gaat zitten. Aan de andere kant blijkt dat de raad bijvoorbeeld rapportages over dienstverlening op hoofdlijnen ontvangt, maar dat het voor de raad lastig is om daarop te sturen, omdat in deze rapportages vooral tevredenheidscijfers zijn opgenomen zonder een analyse van de onderliggende motiveringen.

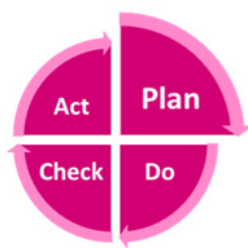
4. Kwaliteitsmanagement in de praktijk: casus Leefomgeving

4.1. Belangrijkste bevindingen

In dit hoofdstuk wordt de uitvoering van kwaliteitsmanagement voor de casus Leefomgeving beschreven. Als leidraad hiervoor wordt de kwaliteitscirkel van Deming gebruikt met daarin de achtereenvolgende onderdelen plan, do, check en act. Er wordt specifiek ingegaan op de kwaliteit van voorzieningen (waaronder speeltoestellen, kunstwerken, straatmeubilair en parken) en de kwaliteit van veiligheid in de leefomgeving.

De belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk zijn:

- De verschillende plannen op het gebied van leefomgeving bevatten een hoofdstuk of paragraaf met inzicht in de huidige stand van de kwaliteit. Daarmee wordt reeds beschikbare informatie benut bij het opstellen van nieuwe plannen.
- Ook worden de kennis en kunde van inwoners en raadsleden betrokken bij de totstandkoming van nieuwe plannen.
- In de uitvoering ligt de nadruk op tevredenheid van inwoners, hoewel niet altijd precies gedaan kan worden wat zij vragen.
- Vanuit het nieuwe IBOR-programma krijgen aannemers meer verantwoordelijkheid om kwaliteit te leveren.
- Voor de kwaliteit van de leefomgeving vormt de klachtenregistratie een belangrijk monitoringinstrument.
- Wanneer zich incidenten voordoen, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid, worden deze geëvalueerd en wordt zo nodig het handelen van de ambtelijke organisatie hierop aangepast



4.2. Plan

Verschillende plannen opgesteld waarbij raad en inwoners betrokken zijn

De belangrijkste kaders voor de kwaliteit van voorzieningen in openbare ruimte en kwaliteit van veiligheid in de leefomgeving zijn verwoord in het Kwaliteitsplan met beleidskaders (2012-2016), het Integraal Beheer Openbare Ruimte programma 2016-2018 (IBOR) en het Integraal Veiligheidsplan 2016-2018 (IV). Voor de kwaliteit van speeltoestellen is een apart kader opgesteld: Buiten Spelen Natuurlijk. Het Kwaliteitsplan geeft de gewenste onderhoudsniveaus van de openbare ruimte, het IBOR geeft de uitgangspunten weer voor de bestekken en set met eisen die opgesteld worden voor de aannemer(s) die de werkzaamheden zullen uitvoeren. Het IV geeft aan hoe de gemeente de veiligheid van de leefomgeving wil waarborgen. Opvallend in zowel het IBOR als het IV is de rol voor inwoners en de betrokkenheid van de raad bij het opstellen van de kaders. Hieronder worden de verschillende plannen langsgelopen.

Kwaliteitsplan onderhoud openbare ruimte: raad kiest eigen scenario

Het Kwaliteitsplan met beleidskaders (2012) is opgesteld om te kunnen sturen op het gewenste kwaliteitsniveau.³⁸ Met het plan kunnen de gewenste kwaliteits- of onderhoudsniveaus en de bijbehorende kosten worden bepaald. In het plan zijn aanvankelijk drie scenario's uitgewerkt, waarop het gemeentebestuur een keuze kan maken: 'heel en veilig', 'beheer centrum op basis' en 'verzorging zwerfvuil op basis'. Vanuit de raad bestond de wens voor een vierde scenario: 'veilig en integraal' (een uitgebreider scenario), waarmee de raad zelf expliciet het initiatief neemt om het kwaliteitsniveau te bepalen in de gemeente voor wat betreft onderhoud van de openbare ruimte.

IBOR: raad en inwoners betrokken bij bepalen gewenste kwaliteit

Het IBOR-programma, waarmee in 2012 is gestart, is in vernieuwde opzet vastgesteld door de raad op 5 juli 2016.³⁹ Het IBOR-beleid geeft de uitgangspunten weer voor de bestekken en een set met eisen die opgesteld worden voor de aannemer(s) die werkzaamheden zullen uitvoeren. De gewenste onderhoudsniveaus komen voort uit het hierboven beschreven Kwaliteitsplan. Volgens het college wordt met het nieuwe programma meer gestuurd op duurzaamheid en tevredenheid bij het beheren van de openbare ruimte.⁴⁰ Ook wordt de ervaring die de afgelopen jaren is opgedaan met de huidige IBOR-bestekken volgens het college benut bij het opstellen van de nieuwe bestekken. Bij het opstellen van de beleidsnota IBOR hebben raadscommissieleden en inwoners een actieve rol gekregen. De raadscommissieleden hebben aan de hand van meer dan 100 foto's van de openbare ruimte hun visie op de huidige en gewenste kwaliteit van de openbare ruimte gegeven. Hieruit kwamen verschillende ongewenste zaken (zoals illegaal plaatsen van vuil, uitpuilende containers, achterstallig onderhoud, onkruid in het straatwerk, scheefliggende tegels, verkeerd ingerichte trottoirs) en enkele gewenste zaken (bankjes en pleintjes, onderhouden parken en zwem- en recreatieplekken, ook voor honden) naar voren. Verder heeft de raadscommissie aandacht gevraagd voor goede afstemming tussen bewoners die zelf onderhoud doen, de gemeente en de aannemers. De wensen en ervaringen van inwoners zijn via straatgesprekken en met een online enquête opgehaald, waar ruim 200 reacties op gekomen zijn.

IBOR: Kwaliteit in uitgangspunten voor bestekken benoemd, geen doelen geformuleerd

In de uitgangspunten voor de nieuwe bestekken komt kwaliteit expliciet aan de orde. Deze uitgangspunten zijn onderverdeeld in de volgende vijf thema's:⁴¹ 1) Onderhoudskwaliteit openbare ruimte, 2) Sturen op tevredenheid, 3) Inpassing participatiewet via Social Return on Investment (SROI), 4) Participeren in de openbare ruimte en 5) Duurzaamheid in het beheer van de openbare ruimte. Met name de uitgangspunten 1, 2 en 4 zijn van belang als het gaat om kwaliteitsmanagement.

Integraal Veiligheidsplan 2016-2018: prioriteiten en doelstellingen benoemd

Het Kwaliteitsplan en IBOR maken op verschillende plekken al een koppeling met veiligheid in de leefomgeving. In het Integraal Veiligheidsplan 2016-2018⁴² wordt specifiek ingegaan op veiligheid in de leefomgeving. Het plan sluit aan bij het raadsprogramma 2014-2018, waarin staat dat de veiligheid in Stichtse Vecht hoge prioriteit heeft en dat de huidige aanpak gecontinueerd dient te worden. De ambitie van de gemeente is dan ook om het huidige veiligheidsniveau te behouden en het continueren van de aanpak die tot dit niveau heeft geleid.⁴³ Het IV benoemt prioriteiten voor de komende jaren en formuleert per prioriteit een doelstelling. De doelstellingen gelden als effectindicatoren. Elk jaar wordt over de voortgang en de kosten van het veiligheidsbeleid gerapporteerd in de Veiligheidseffectrapportage (VER). De raad heeft in de Startnotitie Integraal Veiligheidsplan van 30 juni 2015 een aantal lokale prioriteiten als wensen meegegeven, waaronder aanpak van woonoverlast, aandacht voor voorzieningen voor jongeren, het betrekken van sociale wijkteams ten behoeve van signalering en een proactieve houding van wijkagenten.⁴⁴ De raad lijkt daarmee aan te geven dat kwaliteit vooral door een preventieve aanpak wordt behaald.

³⁸ Kwaliteitsplan met beleidskaders, 13 augustus 2012

³⁹ Raadsvoorstel Beleidskader IBOR, 5 juli 2016, met als bijlage beleidsnota Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) 2017 e.v., 20 mei 2016

⁴⁰ Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) 2017 e.v., 20 mei 2016, p. 4

⁴¹ Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) 2017 e.v., 20 mei 2016, p. 11

⁴² Vastgesteld door de raad op 16 december 2015

⁴³ Integraal Veiligheidsplan 2016-2018, p. 3

⁴⁴ Integraal Veiligheidsplan 2016-2018, p. 5

Integraal Veiligheidsplan 2016-2018: Concrete doelstellingen

Het IV noemt een aantal concrete doelstellingen als het gaat om veiligheid van de leefomgeving. Zo wil de gemeente het aantal deelnemers aan Burgernet en het aantal signaleringsteams verhogen: "Om de burgerparticipatie te verstevigen is het percentage burgernetdeelnemers gestegen van 9,3% thans tot 11% in 2018 en wordt het aantal signaleringsteams uitgebreid van de huidige tien naar veertien teams over de hele gemeente." Een andere doelstelling is het terugbrengen van het aantal meldingen jeugdoverlast: een daling van 10% in 2018 ten opzichte van 2014.

Beleidskader Buiten Spelen Natuurlijk

In het beleidskader Buiten Spelen Natuurlijk (22 april 2014) wordt de ambitie van de gemeente weergegeven "om in kwantitatieve en kwalitatieve zin voldoende speelvoorzieningen aan te bieden voor kinderen en jongeren van verschillende leeftijden".⁴⁵ De speelvoorzieningen moeten de doelgroep aanspreken en uitdagen tot (meer) buitenspelen en daarmee meer bewegen. Daarnaast moet de nota "zorg dragen voor een efficiënte en doelgerichte inzet van budgetten en uitdagen tot een grotere inzet van inwoners."⁴⁶ Voor de totstandkoming van het beleidsplan zijn wederom inwoners en raadsleden actief betrokken. Daar kwam onder anderen uit dat men van mening is dat de gemeente beter kan investeren in kwaliteit dan in kwantiteit; dat bewoners actief betrokken moeten worden bij onderhoud; en 'schoon, heel en veilig' belangrijke randvoorwaarden zijn. De meningen van inwoners en raadsleden zijn verwerkt in het beleidsplan. De visie van de gemeente is dat het vooral gaat om de kwaliteit van de speelvoorzieningen, ook wel de "speelwaarde" genoemd. Verschillende randvoorwaarden voor speelplekken en –toestellen worden genoemd, zoals: schoon, heel en veilig; duurzaamheid; spreiding en gedifferentieerd aanbod van de speelvoorzieningen per leeftijdsgroep en mobiliteit; bewonersparticipatie bij onderhoud en beheer van speelvoorzieningen en ruimte voor bewonersinitiatieven.



4.3. Do

Teams Veiligheid en Openbare ruimte gericht op tevredenheid

Het team Buiten en in nog grotere mate het team Openbare Orde & Veiligheid hebben te maken met meldingen van inwoners die vaak urgent zijn: bijvoorbeeld als het gaat om veiligheidsrisico's moet er snel gehandeld worden. De medewerkers zijn er daarom op uit om een melding direct op te pakken en zo snel mogelijk op te lossen, zo blijkt uit de interviews. Het gaat erom om met een gepaste snelheid te reageren en daarbij kan twee werkdagen (de algemene afspraak binnen de gemeente) al een te lange periode zijn. De tevredenheid van inwoners over de wijze waarop een melding is aangepakt is voor de medewerkers een belangrijke graadmeter. Dit wordt nieuwe medewerkers binnen het team in de inwerkperiode bijgebracht. Bij team Buiten geldt een klachtensysteem waarin wordt bijgehouden of een klacht binnen twee dagen behandeld is. Is dat niet zo, dan krijgt de behandelend ambtenaar een bericht. Het doel is om direct op de precieze vraag of klacht van bewoners door te vragen, zodat de aannemer of de gemeente daar vervolgens snel mee aan de slag kan en de indiener niet nogmaals een melding hoeft te doen.

Luisteren naar inwoners binnen vastgestelde kaders

Medewerkers op het gebied van veiligheid en openbare ruimte vinden het van belang om te luisteren naar de klachten en wensen van inwoners met betrekking tot kwaliteit, zo blijkt uit de interviews. Dit wil echter niet zeggen dat er daarop altijd actie volgt. De verwachtingen van inwoners kunnen niet overeenkomen met afspraken binnen de gemeente of met wat praktisch haalbaar is. Juist het kunnen uitleggen waarom dit soms zo is, is volgens de betrokken ambtenaren ook een vorm van kwaliteit. Zo kan het zijn dat verschillende activiteiten (maaien, snoeien) op elkaar zijn afgestemd, maar dat die afstemming niet zichtbaar is voor een inwoner. Ook kan het zijn dat bepaalde wensen niet passen binnen de afgesproken gemeentelijke beleidskaders (bijvoorbeeld de maximale hoogte van het gras, onderhoudsniveaus voortkomend uit het Kwaliteitsplan/IBOR). Het is dan aan de ambtenaar om aan een inwoner uit te leggen

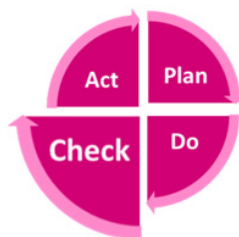
⁴⁵ Beleidskader Buiten Spelen Natuurlijk, 22 april 2014, p. 4

⁴⁶ Beleidskader Buiten Spelen Natuurlijk, 22 april 2014, p. 4

dat die kaders er zijn en dat het onderhoudsniveau binnen die kaders past. Dit levert wel eens dilemma's op. Houd je je als ambtenaar vast aan strikte regels of is er ook ruimte om mee te denken met bewoners? Uit interviews blijkt dat ook onder collegeleden daar verschillende ideeën over bestaan: Zo ziet de ene portefeuillehouder snelheid als kwaliteit en wil een andere portefeuillehouder vooral het aantal klachten beperken. Daarover wordt wel het gesprek gevoerd. Naast de georganiseerde overleggen hebben medewerkers van team Openbare Orde & Veiligheid veel onderling contact om dit soort knelpunten te bespreken, die vervolgens aan de hand van scenario's aan de portefeuillehouder kunnen worden voorgelegd.

Zelf zicht houden op kwaliteit, meer verantwoordelijkheden aannemer

Als het gaat om de kwaliteit van voorzieningen in de openbare ruimte, worden er periodieke inspecties uitgevoerd (afhankelijk van het type object gebeurt dit één- of tweejaarlijks). Team Buiten voert daarnaast ongeveer 12 keer per jaar een schouw uit om de kwaliteit van de leefomgeving in kaart te brengen. In het nieuwe IBOR-bestek heeft de aannemer een grote rol om de inwoners te betrekken bij het op orde houden van de openbare ruimte. De aannemer organiseert hiervoor bijeenkomsten. Het voordeel daarvan is volgens betrokken ambtenaren dat de aannemer en gemeente kunnen leren van de manier waarop bewoners naar het beheer van de openbare ruimte kijken. Ook kunnen bewoners op hun beurt weer van de gemeente leren. Hier moet nog wel ervaring mee worden opgedaan. Dat geldt ook voor het sturen op tevredenheid, waarbij de gemeente de aannemer wil toetsen door bijvoorbeeld aselecte steekproeven: het is nog niet duidelijk hoe dat in de praktijk gaat werken, omdat de werkwijze nog maar kort geleden is ingevoerd (1 januari 2017). Hier hoort ook bij dat de klachtenafhandeling nu de verantwoordelijkheid is van de aannemer: een aannemer moet op voorhand aangeven hoe hij met eventuele klachten zal omgaan, waar de gemeente vervolgens de aannemer op kan toetsen.



4.4. Check

Elk plan begint met 'check' van de huidige stand van zaken

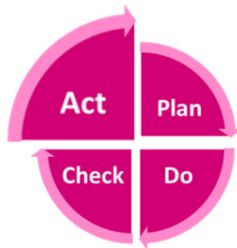
Opvallend is dat zowel IBOR, IV als Buiten Spelen Natuurlijk alle een paragraaf wijden aan een schets van de actuele situatie en de trends de afgelopen jaren.

Periodieke monitoring, rapportage in Veiligheidseffectrapportage

Binnen het team Openbare Orde & Veiligheid wordt kwaliteit op verschillende manieren gemonitord. Zo ontvangt het team maandelijks cijfers van de politie over bijvoorbeeld woninginbraken. Over deze cijfers wordt de portefeuillehouder geïnformeerd. Wanneer er bijzonderheden zijn, dan wordt de raad geïnformeerd, en meteen over een aanpak voor deze bijzonderheden als dat nodig is ('Act'). Daarnaast wordt er ieder half jaar aan de raad gerapporteerd over de voortgang van maatregelen uit het Integraal Veiligheidsplan en ontvangt de raad jaarlijks de Veiligheidseffectrapportage die aansluit op het IV. In de VER 2015 wordt helder teruggegrepen op de oorspronkelijke doelstellingen, en wordt met registratiecijfers aangegeven in hoeverre die doelstellingen zijn behaald en op welke wijze dat is gebesurd. Verder wordt binnen het team Openbare Orde & Veiligheid gebruikgemaakt van benchmarking. Bijvoorbeeld binnen de regio Midden Nederland, waar met andere gemeenten wordt nagedacht over een regionale veiligheidsstrategie, waarin de veiligheidsaanpakken van de verschillende gemeenten worden verzameld. Ook wordt er actief met andere gemeenten contact gezocht en informatie uitgewisseld tijdens regio- en districtsbijsamkomsten.

Klachtenregistratie als monitoringinstrument

Team Buiten gebruikt de klachtenregistratie als primair signaal voor kwaliteit. Het aantal klachten en berichten wordt in het systeem bijgehouden. Een lastig punt bij de monitoring van berichten en klachten is volgens betrokken ambtenaren dat niet altijd direct duidelijk is of het echt om een klacht gaat of een verzoek. Ook is het aantal klachten niet per se een goede meetlat voor kwaliteit, zo wordt in interviews aangegeven. Hoe meer bewoners bijvoorbeeld betrokken zijn bij (het beheer en onderhoud van) de leefomgeving hoe vaker zij berichten en klachten aan de gemeente zullen sturen. Meer meldingen zijn daarmee niet altijd een signaal van een lagere kwaliteit. Daarom wordt het aantal klachten niet als formele meetlat voor kwaliteit gebruikt. Ook bij het team Openbare Orde & Veiligheid speelt dit punt. Wanneer de gemeente bewoners vraagt om bijvoorbeeld verdachte dingen sneller te melden, dan zorgt dit vaak voor een toename van het aantal meldingen. Dat betekent echter niet direct dat de leefomgeving minder veilig is geworden. Duiding van de meldingen en de ontwikkelingen daarin is daarom volgens de geïnterviewden van groot belang.



4.5. Act

Monitoringgegevens zijn input voor aanpassingen beleid

Zoals aangegeven gaan de beleidskaders rondom leefomgeving alle in op monitoringgegevens die informatie geven over trends en de actuele situatie. Met name bij het IV wordt een duidelijke link gelegd tussen de gegevens en het nieuwe plan: de gemeente is tevreden met het huidige veiligheidsniveau, wat leidt tot de ambitie om het huidige niveau te behouden en de aanpak te continueren. Door geïnterviewden wordt aangegeven dat het IV leidend is, maar dat er ook in de tussenperiode aandacht is voor belangrijke ontwikkelingen. Doelstellingen kunnen dan tussentijd worden aangepast. Een voorbeeld hiervan zijn de Whatsapp-groepen. Deze worden op dit moment veel gebruikt, maar waren bij het opstellen van de doelstellingen voor 2016 niet voorzien. Een andere reden voor het aanpassen of toevoegen van doelstellingen is dat er actief gebruik wordt gemaakt van burgerinitiatieven.

Aanpassen handelen vooral gericht op incidenten

Binnen het team Openbare Orde & Veiligheid wordt veel geëvalueerd, met name als het gaat om het praktisch handelen van het team na een veiligheidsincident. Ook vanuit het bestuur wordt er gestuurd op leren en evalueren naar aanleiding van een incident dat zich heeft voorgedaan. De betreffende ambtenaren spreken daar dan over met de portefeuillehouder. Ook in andere teams wordt er bij incidenten altijd geëvalueerd wat er gebeurde en wat daarvan geleerd kan worden voor de toekomst. Een voorbeeld van een proces dat is geëvalueerd was de geplande komst van een asielzoekerscentrum naar Stichtse Vecht.

Uit interviews blijkt dat het voor de geïnterviewden wel lastiger is om tijd te vinden om de eigen werkwijze structureel te evalueren (bijvoorbeeld een of enkele keren per jaar). Vaak wordt hiervoor geen tijd genomen, omdat de hectiek van de dag alle aandacht vraagt. Reflectietijd om na te gaan of de manier van werken verbeterd kan worden ontbreekt nu. In de toekomst wordt hierover vanuit de gemeente een training ontwikkeld, geven de geïnterviewden aan.

Betrokkenheid raad en inwoners zorgt voor gedragen aanpassingen

In de casus Leefomgeving is te zien dat de betrokkenheid van raad en inwoners helpt om een gezamenlijk beeld te krijgen van het gewenste kwaliteitsniveau. Dit kan ervoor zorgen dat kwaliteit een concreter begrip wordt voor raadsleden (zie hoofdstuk 2) en dat bij inwoners begrip ontstaat voor de kaders waarmee een gemeente dient te werken. Bij het Kwaliteitsplan, het IBOR 2016-2018 en Buiten Spelen Natuurlijk is ook te zien dat de zienswijzen van raad en inwoners kunnen leiden tot een eenduidige visie op kwaliteit. De nadruk op participatie van inwoners bij beleidsvorming vraagt ook om een betrokkenheid van inwoners bij het uitvoeringsproces. Met name in het IBOR en in Buiten Spelen Natuurlijk is daar aandacht voor. Minder duidelijk is hoe inwoners een structurele rol kunnen spelen in het continu monitoren en eventueel aanpassen van beleid op het gebied van veiligheid in de leefomgeving.

5. Kwaliteitsmanagement in de praktijk: casus Dienstverlening

5.1. Belangrijkste bevindingen

Hoofdstuk drie gaat onder andere in op de doelen die binnen programma 1 (Bestuur) gesteld zijn in de P&C-cyclus. Uit dat hoofdstuk volgt dat de concreetheid en meetbaarheid van de doelen varieert. Wanneer het gaat om dienstverlening zijn de doelen voor klanttevredenheid specifiek opgenomen in de begroting. In dit hoofdstuk wordt de uitvoering van kwaliteitsmanagement voor de casus Dienstverlening beschreven. Als leidraad hiervoor wordt de kwaliteitscirkel van Deming gebruikt met daarin de achtereenvolgende onderdelen plan, do, check en act.

De belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk zijn:

- De gemeente heeft de kwaliteit van dienstverlening in verschillende documenten vastgelegd, zowel globaal (richting burgers) als heel concreet (richting eigen medewerkers).
- Daarbij wordt veelal op procesmatige zaken gericht, zoals het tijdig opnemen van de telefoon en het beantwoorden van e-mails.
- Ook is in de dienstverleningsplannen al vastgelegd op welke wijze de uitvoering wordt gemonitord.
- Bij de 'uitvoering' van de dienstverlening is goed contact en overleg tussen de eerste en tweede lijn van belang. Dit overleg vindt regelmatig plaats. Ook worden medewerkers van het Klant Contact Centrum regelmatig getraind.
- In de uitvoering van de plannen rondom dienstverlening speelt het bevragen van klanten over de geleverde kwaliteit een belangrijke rol, zij kunnen daarbij aangeven hoe tevreden ze zijn over de verschillende aspecten van dienstverlening. Deze gegevens (inclusief de achterliggende motivatie) worden geanalyseerd en benut voor het verbeteren van de dienstverlening.



5.2. Plan

De visie op en de ambitie voor de dienstverlening van de gemeente Stichtse Vecht zijn vastgelegd in het Dienstverleningsconcept Stichtse Vecht. De kern hiervan is dat de gemeente 80% van alle klantvragen binnen het Klant Contact Centrum (KCC) wil afhandelen, waarbij de focus ligt op het digitale kanaal.⁴⁷ De Notitie sturing op dienstverlening geeft aan dat het uitgangspunt bij dienstverlening en de sturing daarop de beloften zijn die de gemeente aan bewoners doet in het kwaliteitshandvest. Zodoende wil de gemeente de bewoners centraal stellen. Daarbij maakt de gemeente gebruik van verschillende instrumenten, zoals de klanttevredenheidsmonitor, klantreizen, gebruikersonderzoek, burgerpanel en experimenteersessies waarin de inwoner gevraagd wordt naar zijn of haar inbreng of ervaring op het gebied van de dienstverlening. Sturing op kwaliteit vindt binnen de gemeente plaats aan de hand van verschillende documenten, die hieronder worden toegelicht.⁴⁸

⁴⁷ Notitie sturing op dienstverlening gemeente Stichtse Vecht juni 2012, p. 2

⁴⁸ Notitie sturing op dienstverlening gemeente Stichtse Vecht juni 2012, pp. 4, 5

Kwaliteitshandvest voor burgers bewust globaal geformuleerd

Informatie over dienstverlening richting bewoners probeert de gemeente vorm te geven door middel van een kwaliteitshandvest, zodat bewoners weten waar zij aan toe zijn.⁴⁹ Volgens de Notitie sturing op dienstverlening worden hiermee de afspraken met de burger vastgelegd. Tegelijk geeft de notitie aan dat het hier om globale normen gaat. Daar is in overleg met bewoners bewust voor gekozen, omdat in de visie van de projectgroep dienstverlening bewoners geen behoefte hebben aan al te specifieke beloften over bijvoorbeeld wachttijd of servicenormen.⁵⁰ Het handvest gaat zodoende vooral in op de wijze waarop contact met bewoners wordt vormgegeven, digitale dienstverlening en feedback. Om het kwaliteitshandvest concreet te maken voor het dagelijkse werk van medewerkers van de gemeente, is een lijst met servicenormen opgesteld.

Servicenormen zijn kwantitatief, concreet en meetbaar

Voor het aspect dienstverlening zijn er tien algemene servicenormen door de gemeente opgesteld. Uit de interviews komt naar voren dat een groep inwoners heeft meegedacht over het niveau van dienstverlening. Dat hebben ze gedaan aan de hand van de metafoor van een auto: wil je een luxe, dure Rolls Royce of ga je liever voor de degelijke, goedkopere Volkswagen? Het niveau van dienstverlening en daarmee de servicenormen zijn vervolgens door de gemeente vastgesteld. Hierbij gaat het om de volgende normen:

Kanaal	Nr.	Beschrijving	Doel	Communicatie
Telefoon	1	Klanten worden binnen 2 werkdagen teruggebeld	> 95%	% binnen norm
Telefoon	2	Onze interne bereikbaarheid hebben we goed georganiseerd	< 5%	% niet bereikbaar
Telefoon	3	We beantwoorden onze telefoon binnen 3 rinkels (15 seconden)	> 95%	% binnen norm
E-mail	4	We versturen onze klant binnen 3 werkdagen een reactie (of ontvangstbevestiging) op een e-mailbericht (info@stichtsevecht.nl)	> 95%	% binnen norm
Zaak	5	We versturen onze klanten binnen 3 werkdagen een reactie (of ontvangstbevestiging) op een brief	> 95%	% binnen norm
Website	6	De dienstverlening van de gemeente richt zich op het digitale kanaal. Top 5 producten: digitaal afzetten tegen verstrekking aan balie / telefoon, zoals: <ul style="list-style-type: none"> - Meldingen - Uittreksels - Verhuizingen 	50%	% percentage digitaal
Balie	7	De wachttijd op een afspraak is maximaal 5 minuten	> 95%	% binnen norm
Algemeen	8	In outlook geven we onze bereikbaarheid weer, onze agenda is opengesteld voor onze collega's en onze afwezigheidsassistent vermeldt een vervanger in afwezigheid.	100%	-
Algemeen	9	Klachten	< 1%	-
Algemeen	10	Onze klanten zijn tevreden over onze dienstverlening	7,5	-

Bron: Algemene Servicenormen / Gemeentebreed, onderdeel van Notitie sturing op dienstverlening gemeente Stichtse Veicht juni 2012

Uit dit overzicht blijkt dat aan de servicenormen concrete doelen zijn verbonden die het mogelijk maken om achteraf te beoordelen of de doelen ook daadwerkelijk bereikt zijn. Uit deze doelen wordt echter niet altijd duidelijk of de gemeente nu zelf kwaliteit levert en waar dat precies aan ligt. Dat geldt bijvoorbeeld voor het doel om de wachttijd aan de balie tot maximaal vijf minuten te beperken. Met deze servicenormen stelt de gemeente zich met name procesmatige doelen. Of de vraag van bijvoorbeeld een inwoner hiermee ook correct en volledig wordt beantwoord is niet expliciet opgenomen in de servicenormen.

⁴⁹ Kwaliteitshandvest Stichtse Veicht, onderdeel van Notitie sturing op dienstverlening gemeente Stichtse Veicht juni 2012

⁵⁰ Notitie sturing op dienstverlening gemeente Stichtse Veicht juni 2012, p. 2

Afspraken over behalen van servicenormen in overeenkomsten vastgelegd

Acht van de tien algemene servicenormen zijn vervolgens verankerd in dienstverleningsovereenkomsten tussen de inhoudelijke vakteams binnen de gemeente en het KCC. Naast afspraken over de servicenormen worden in deze overeenkomsten ook afspraken gemaakt over sturing op de servicenormen en het aanleveren van informatie voor de website, het intranet en de kennisbank van de gemeente. Daarvoor is ook een contentbeheerplan opgesteld. In aanvulling op de servicenormen heeft de gemeente een Protocol telefonische dienstverlening en Gouden Regels voor Telefonie opgesteld, waarin de werkafspraken worden uitgelegd op concreet niveau. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om informatie als 'We beantwoorden de telefoon met een glimlach!' en 'We blijven altijd vriendelijk en spreken de klant aan met U'. Ook is hierin informatie opgenomen over de wijze waarop de telefoon opgenomen dient te worden, hoe er moet worden doorverbonden en hoe snel de telefoon opgenomen dient te worden.⁵¹

Meting op verschillende manieren

Naast de bovengenoemde interne sturingsmiddelen zet de gemeente externe metingen in om de kwaliteit van de dienstverlening te meten. Hiervoor noemt de Notitie sturing op dienstverlening vijf typen onderzoek. De uitkomsten uit deze onderzoeken worden volgens de notitie besproken in de vakteams en worden organisatie breed gecommuniceerd. Deze typen onderzoek zijn zowel gericht op proces (bereikbaarheid, wachttijd) als inhoud (inhoud beantwoording).

Type onderzoek	Doel onderzoek	Intensiteit
Benchmark publiekszaken – alle kanalen	Vergelijking van de dienstverlening van de gemeente met andere gemeenten in Nederland. Meting over alle kanalen van dienstverlening.	Elke 2 jaar
Mysteryshopping – alle kanalen	Mysteryshopping brengt de service over alle dienstverleningskanalen in beeld door echte klantervaringen. Meting geeft inzicht in service (kanalen) en kwaliteit (content) over alle kanalen van dienstverlening. Daarnaast biedt meting gegevens over de prestaties van medewerkers en de kwaliteit van de serviceprocessen en kanaalintegratie.	Ieder jaar
Bereikbaarheidsmeting – kanaal telefonie	Een dergelijke meting brengt in beeld hoe de telefonische bereikbaar is van de gemeente. Naast het centrale telefoonnummer worden steekproefsgewijs de directe telefoonnummers getest.	Elke 2 jaar
Drempelvrij – kanaal website	Het Waarmerk drempelvrij.nl is het Nederlandse kwaliteitsmerk voor toegankelijke websites. Als een website toegankelijk is, kan deze door alle bezoekers goed worden gebruikt. Ook is de website dan beter vindbaar in zoekmachines. De toetsing van de webrichtlijnen staat centraal in de meting.	Ieder jaar
Klanttevredenheidsonderzoek – alle kanalen	In beeld brengen van de algemene tevredenheid van de klanten van de gemeente, waarbij de mogelijkheid staat om specifiek tweelijns metingen uit te voeren.	Elke 2 jaar

Bron: Notitie sturing op dienstverlening gemeente Stichtse Vecht juni 2012, p. 6

Anno 2017 hebben er verschillende aanpassingen plaatsgevonden in het overzicht dat hierboven is opgenomen, zo blijkt uit de ambtelijke reactie. Zo is de benchmark publiekszaken vervangen door een onderzoek dat jaarlijks door externen wordt uitgevoerd naar digitale dienstverlening. Het doel hiervan is de digitale dienstverlening te vergelijken met andere gemeenten in Nederland. Daarnaast wordt mysteryshopping jaarlijks door eigen medewerkers uitgevoerd voor de telefonische dienstverlening om bereikbaarheid te meten en het belang van bereikbaarheid richting eigen medewerkers te benadrukken. In plaats van 'bereikbaarheidsmeting kanaal telefonie' wordt anno 2017 jaarlijks een onderzoek uitgevoerd onder gebruikers van de website om de website beter aan te laten sluiten op zoekgedrag van gebruikers.

⁵¹ Gouden regels voor TIC

Waar in de notitie sturing op dienstverlening nog uit werd gegaan van een tweejaarlijks onderzoek naar klanttevredenheid wordt dit anno 2017 na ieder contact gedaan. Tenslotte wordt er gebruik gemaakt van klantreizen, waarbij dienstverlening van de gemeente vanuit de klant wordt gezien om zo te komen tot een meer klantgericht en efficiënt proces.



5.3. Do

Afstemming eerste en tweede lijn vindt regelmatig plaats

Voor de realisatie van kwaliteit in de dienstverlening is goede afstemming tussen de eerste en tweede lijn van groot belang, zo blijkt uit de interviews. Vragen van klanten komen binnen bij de eerste lijn (KCC) en wanneer vragen complex van aard zijn, worden deze doorgezet naar de tweede lijn (de vakteams). De eerste en tweede lijn hebben regelmatig overleg, ook over kwaliteit. In de tweede lijn wordt bepaald hoe de klant bediend wordt, maar wel in constante afstemming met de eerste lijn. Periodiek is er een 'productverantwoordelijken overleg'. Dat houdt in dat een vast iemand vanuit de tweede lijn (een specialist) afstemt met iemand vanuit de eerste lijn (een generalist). Deze overleggen kunnen over meer algemene zaken gaan of juist over meer casus-specifieke zaken. In ieder geval wordt dan besproken hoe de samenwerking verloopt. Het productverantwoordelijken overleg kan gezien worden als de 'linking pin' in het bewaken van kwaliteit. Verder wordt er regelmatig gebruikgemaakt van 'meeluisteren' om de wereld van de eerste en de tweede lijn bij elkaar te krijgen. Iemand van de tweede lijn luistert dan mee met iemand van de eerste lijn. Op deze wijze wordt duidelijk wat voor type vragen bij een generalist binnenkomen en kan er heel direct bijgestuurd worden, bijvoorbeeld door de databank met vragen en antwoorden die de medewerkers uit de eerste lijn gebruiken aan te vullen of bij te werken.

Training van medewerkers

De medewerkers die werkzaam zijn op het KCC worden op de werkvloer gecoacht door een kwaliteitsmedewerker, ook daarvoor wordt soms met gesprekken meegeluisterd. Op deze wijze kunnen er direct aanwijzingen gegeven worden en kan hiermee worden geoefend. Daarnaast volgen de medewerkers trainingen in gesprekstechnieken en klantgerichtheid. Ook kunnen medewerkers andere trainingen volgen, zoals lean⁵², scrum⁵³, aanspreken, schrijven, verbindend samenwerken. Hier wordt in de praktijk ook daadwerkelijk gebruik van gemaakt, zo blijkt uit de interviews. Ook worden de trainingen door medewerkers positief gewaardeerd.

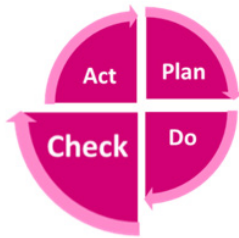
Bewoners worden op verschillende manieren bevraagd over hun mening

Uit de interviews blijkt dat inwoners op verschillende wijzen betrokken worden bij het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening. Zo wordt er structureel na een contactmoment met de gemeente gevraagd naar de tevredenheid over de geleverde dienstverlening. Dit wordt uitgedrukt in een rapportcijfer met mogelijkheid tot het geven van een toelichting en geldt voor verschillende manieren van dienstverlening: via balie, mail, telefoon, Whatsapp of de website. Daarnaast worden inwoners via enquêtes bevraagd over wat zij verwachten van de gemeente. Zo is er onlangs uitgevraagd of er behoefte is aan het laten bezorgen van reisdocumenten en hoeveel men bereid is daarvoor te betalen. Binnen een dag had deze uitvraag 150 reacties opgeleverd, waaruit blijkt dat inwoners het ook fijn vinden om mee te denken. Een ander voorbeeld waaruit blijkt dat de gemeente inwoners betreft bij hun mening over dienstverlening is dat inwoners online en op de markt zijn geïnterviewd over hoe zij de dienstverlening van de gemeente in de toekomst voor zich zien. Ook is er een webformulier 'tips voor de website', dit is een hele directe manier voor inwoners om feedback te geven. De webmaster reageert hier op en wanneer een wijziging is doorgevoerd wordt dit ook teruggekoppeld aan de tipgever.

Uit de interviews blijkt verder dat de gemeente dit jaar zelf in contact wil treden met de tien mensen die het vaakst een klacht of bericht aan de gemeente sturen. Zo wil de gemeente op eigen initiatief het gesprek aangaan, deze bewoners proberen meer tevreden te stellen en het aantal klachten te verminderen.

⁵² Lean richt zicht op het realiseren van maximale waarde voor de klant met zo min mogelijk verspilling.

⁵³ Scrum is een flexibele manier van werken waarbij een (multidisciplinair) team samen een concreet doel wil bereiken.



5.4. Check

Tweewekelijks overleg met de portefeuillehouder

Binnen de gemeente wordt er in Excel-bestanden allerlei informatie over dienstverlening bijgehouden. Er wordt bijvoorbeeld gemonitord hoeveel mensen er aan de verschillende balies komen, wat de wachttijd is, hoe goed de afdelingen bereikbaar zijn en hoe snel er wordt teruggebeld. Ook wordt de tevredenheid onderzocht. Een keer per kwartaal wordt er aan de hand van deze gegevens een rapportage dienstverlening gemaakt waarin uiteen wordt gezet hoe Stichtse Vecht scoort op de serviceafspraken die binnen de gemeente zijn vastgesteld. De wethouder en gemeentesecretaris ontvangen deze kwartaalrapportages en de grote lijnen die zijn gedestilleerd uit de motivaties, zo blijkt uit de interviews. De portefeuillehouder wordt via het programma Dienstverlening geïnformeerd en eens per twee weken zit de organisatie om tafel met de portefeuillehouder om de grote lijnen te bespreken. In enkele gevallen komen daar ook concrete statistieken ter sprake.

Rapportcijfers dienstverlening inclusief motivatie worden geanalyseerd

Een rapportcijfer voor tevredenheid zegt *an sich* niet zoveel, het gaat uiteindelijk om de motivatie daarachter. Daarom wordt de argumentatie – het verhaal – achter het rapportcijfer betrokken bij het werken aan kwaliteit, zo blijkt uit de interviews. Inwoners krijgen in enquêtes ruimte om hun rapportcijfers te motiveren. Deze motivatie wordt door de gemeente geanalyseerd: de grote lijnen of concrete verbeterpunten worden eruit gefilterd. De persoon die dit vanuit de organisatie oppakt koppelt hier direct over terug aan de betreffende beleidsmedewerker. Een voorbeeld van een concrete verbetering naar aanleiding van de enquêtes is het aanpassen van de bewegwijzering naar het gemeentehuis. Vanuit de enquêtes kwam namelijk het signaal dat mensen het gemeentehuis niet goed konden vinden vanaf de bushalte.

Aanvankelijk worden aanbevelingen gedaan in rapportages, later via social intranet

In de rapportage dienstverlening wordt kort ingegaan op de gepresenteerde cijfers. Met name in de vroegere rapportages (2012 en 2013) worden ook aanbevelingen gegeven voor het verbeteren van de dienstverlening. Hierbij gaat het om concrete aanbevelingen om bijvoorbeeld een meer uniforme tekst voor de afwezigheidsassistent te gebruiken en om aanwezigheidsschema's te gebruiken zodat duidelijk is welke persoon op welk moment naar welke collega kan doorschakelen.⁵⁴ Een voorbeeld van een aanbeveling om de bereikbaarheid te verbeteren is te vinden in een rapportage uit 2013: 'Houd je Outlook agenda goed bij, zodat het TIC (telefonisch informatiecentrum) kan zien wanneer je in gesprek bent, aanwezig of afwezig. Zo storen we je niet als je in overleg bent' en 'Geef in Lync aan (regeltje bovenaan) wanneer je op vakantie bent en wie je vervanger is'.⁵⁵ In de latere rapportages (met name 2015) worden geen aanbevelingen meer gedaan. In de rapportages van 2015 wordt aangegeven dat de dienstverleningsbarometer geëvalueerd en verbeterd wordt, en dat daarom halfjaarlijkse rapportages worden gemaakt waarin op hoofdlijnen wordt gerapporteerd. Na 2015 zijn er geen kwartaalrapportages meer gemaakt, omdat de monitoringinformatie via intranet maandelijks gecommuniceerd wordt, zo blijkt uit de interviews. Dit gebeurt onder de noemer van "Silvia", de verpersoonlijking van de klant.

Evaluatie en afstemming vindt plaats in reguliere overleggen

Uit de interviews blijkt dat de meeste teams binnen de gemeente werken met werkplannen. Het opstellen van een nieuw werkplan is een logisch moment om de afgelopen periode te evalueren. Medewerkers gaan dan met elkaar in gesprek over waar ze trots op zijn en wat er beter kan. Dit wordt vervolgens als input gebruikt voor de nieuwe werkplannen. Daarnaast vindt evaluatie bijvoorbeeld plaats in werkoverleggen en de jaarlijkse zelfevaluatie. Ook de teammanagers hebben een periodiek overleg, zodat zaken goed op elkaar afgestemd zijn. Dit overleg is minder op casusniveau en meer op beleidsniveau.

Wanneer uit de tussenrapportages blijkt dat de dienstverlening ergens achter blijft (bijvoorbeeld snelheid reageren) dan wordt er op toegezien dat er extra inzet op dit punt wordt gepleegd. Verder wordt er door middel van [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) bekeken hoe de gemeente zich verhoudt tot andere gemeenten als het

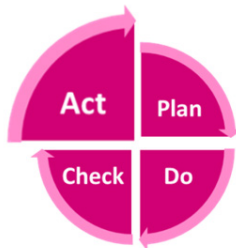
⁵⁴ Rapportage DVL Q4 2012, p. 3

⁵⁵ Rapportage DVL Q1 2013, p.1

gaat om dienstverlening. Mysteryshopping wordt niet (zoals in de Notitie sturing op dienstverlening) jaarlijks als een expliciet onderzoek ingezet om de dienstverlening te beoordelen, wel bellen medewerkers van de gemeente soms zelf naar de gemeente om te ondervinden hoe de dienstverlening geregeld is. Deze ervaringen worden dan één op één aan de medewerkers teruggekoppeld.

Klantreizen

Een andere manier waarop na wordt gegaan of de huidige werkwijze van de gemeente voldoet aan de verwachtingen van bewoners en ondernemers zijn de zogenoemde 'klantreizen'. Dit is een methode om dienstverlening van de gemeente meer klantgericht en efficiënt te maken door de dienstverlening vanuit de klant te bekijken, te verbeteren en te regisseren. Het doel van deze klantreizen is meervoudig: de gemeente wil hiermee het totale proces verbeteren (bijvoorbeeld vergunningverlening), het contact met klanten verbeteren, duidelijker communiceren en een snellere doorlooptijd realiseren. Een voorbeeld van een klantreis die de gemeente uitvoerde ging in op een ondernemer die een restaurant in Stichtse Vecht wil beginnen. Het proces dat hiervoor moet worden doorlopen is in kaart gebracht aan de hand van gesprekken met ondernemers en medewerkers van de gemeente. Aan de hand van deze gesprekken is ook het ideale proces uitgevraagd en is een actieplan opgesteld (zie paragraaf 5.5 'Act').



5.5. Act

Extra aandacht voor dienstverlening door 'ixpeditiesessies'

Uit de interviews komt naar voren dat het team Dienstverlening de laatste jaren meer integraal werkt, mede met behulp van nieuwe methodes. Zo zijn er voor alle medewerkers 'ixpeditiesessies' georganiseerd waarin er nagedacht werd over het verbeteren van de dienstverlening vanuit het perspectief van de klant. Er is bijvoorbeeld de week van het afhandelen van terugbelnotities georganiseerd nadat bleek dat deze notities niet altijd op tijd werden afgehandeld. Door dit soort acties wordt dienstverlening iets van de hele organisatie en krijgt de dienstverlening een impuls. Vanuit alle hoeken wordt nu meegedacht over nieuwe ideeën en concrete acties die de dienstverlening richting klant kunnen verbeteren.

Actieplan verbeteringen

De klantreizen waarvan in paragraaf 5.4 een voorbeeld is beschreven, leiden tot een actieplan om de dienstverlening aan inwoners en ondernemers te verbeteren. Het actieplan behorend bij de klantreis uit paragraaf 5.4 richt zich onder andere op verbetering van de informatievoorziening via de website, brieven en e-mails. Ook gaat dit plan in op transparantie richting bewoners en ondernemers over planning, stand van zaken vergunningaanvragen en informeren over eventuele vertragingen. Monitoring van de acties vindt plaats via een gebruikersonderzoek en 'learning by doing' met twee casussen. Daarbij worden bijvoorbeeld digitale nieuwsbrieven gemaakt en worden inloopbijeenkomsten georganiseerd.⁵⁶

Verbeterplan ondernemers

In augustus 2015 heeft de gemeente een onderzoek uit laten voeren naar de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening aan ondernemers. Het belangrijkste doel van de ondernemerspeiling is het verkrijgen van inzicht in de tevredenheid van de ondernemers over het lokale ondernemersklimaat en de gemeentelijke dienstverlening.⁵⁷ Uit het onderzoek kwamen drie verbetergebieden naar voren: verbeteren van afhandeling van ondernemersaanvragen, communicatie en voorlichting en samenwerken en relatie met ondernemers. Als reactie hierop heeft de gemeente in mei 2016 een verbeterplan dienstverlening ondernemers opgesteld in samenwerking met de inhoudelijk betrokken teams én ondernemers. In het plan worden activiteiten beschreven om de dienstverlening te verbeteren. Het plan is vastgesteld door de directie en het college van B&W heeft op 21 juni 2016 kennisgenomen van het stuk.⁵⁸ De raad wordt geïnformeerd door middel van een informatiebrief.⁵⁹ In 2017 wordt de ondernemerspeiling opnieuw gehouden.

⁵⁶ Presentatie uitkomsten klantreis ondernemers, 15 april 2016

⁵⁷ Rapportage ondernemerspeiling Stichtse Vecht 2015, p.1

⁵⁸ Besluitenlijst college B&W, 21 juni 2016

⁵⁹ Memo Verbeterplan dienstverlening ondernemers, 27 mei 2016, p. 1, 4

6. Beoordeling normen en beantwoording deelvragen

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de normen een beoordeling gegeven en worden de deelvragen voor het onderzoek kernachtig beantwoord. De basis voor deze beoordeling en beantwoording is te vinden in de voorgaande hoofdstukken. Per norm en per deelvraag wordt een antwoord gegeven, het antwoord op deelvraag 5 en deelvraag 8 wordt gebundeld weergegeven.

6.1. Beoordeling normen

Norm	Beoordeling
Begrip kwaliteit	
- De gemeente Stichtse Vecht heeft een visie geformuleerd op kwaliteit en kwaliteitsmanagement.	Er is geen gemeentebrede visie geformuleerd op kwaliteit en kwaliteitsmanagement. Er is wel een concern- en medewerkerskwaliteitsprogramma opgesteld en uitgevoerd waarin aandacht is geweest voor wensen en eisen vanuit de samenleving (zie hoofdstuk 3).
- De visie op kwaliteit en kwaliteitsmanagement is bekend in raad, college en organisatie.	De focus op de beleving van kwaliteit door inwoners en tevredenheid wordt gedeeld door college en organisatie. Bij de raad is er minder sprake van een gedeelde visie op kwaliteit en kwaliteitsmanagement.
- Er is een gedeelde betekenis van kwaliteit tussen de raad, het college en de organisatie.	Met name tussen raad enerzijds en college/organisatie anderzijds worden verschillende betekenissen gegeven aan kwaliteit.
- Tussen college, raad en organisatie vindt periodiek afstemming plaats over de betekenis van kwaliteit.	Er vindt geen periodieke afstemming plaats over de algemene betekenis van kwaliteit; afstemming vindt plaats aan de hand van concrete situaties en specifieke beleidsonderwerpen.
- In de beleidsvorming wordt aandacht besteed aan kwaliteitsmanagement.	In de beleidsvorming wordt aandacht besteed aan kwaliteitsmanagement, door bijvoorbeeld gezamenlijk kwaliteitsnormen te bepalen en het betrekken van de raad bij monitoring. Hiervoor is echter geen algemene procesmatige benadering.
- In de uitvoering en dienstverlening is aandacht voor kwaliteitsmanagement.	In uitvoering en dienstverlening is aandacht voor kwaliteitsmanagement, met name door naar de tevredenheid van inwoners te vragen en hierop te handelen (zie ook hoofdstukken 4 en 5).
Uitvoering	
- De gemeente Stichtse Vecht heeft doelen gesteld ten aanzien van kwaliteitsmanagement.	Er zijn geen algemene doelen gesteld ten aanzien van kwaliteitsmanagement. Per beleidsthema of project wordt kwaliteitsmanagement vormgegeven.
- De doelen ten aanzien van kwaliteitsmanagement zijn specifiek geformuleerd.	De concreetheid van doelen verschilt per programma en onderdeel; wanneer het gaat om producten/diensten zijn de doelen vaak specifiek en meetbaar. Wanneer het gaat om doelen voor meer 'sociale' thema's (vertrouwen, leefbaarheid) dan zijn ze nog niet altijd meetbaar geformuleerd, hoewel er wel metingen op dat vlak gedaan worden. De verbinding met bepaalde scores is echter nog niet altijd helder.
- De doelen ten aanzien van kwaliteitsmanagement zijn dusdanig geformuleerd dat de voortgang meetbaar is.	
- De verschillende gremia raad, college en organisatie hebben hun eigen rolopvatting ten aanzien van kwaliteitsmanagement.	Raad, college en organisatie hebben hun eigen rolopvatting ten aanzien van kwaliteitsmanagement, waarbij er tussen raadsleden nog verschillende rolopvattingen spelen.
- Tussen de gremia heerst geen onduidelijkheid over de rolopvatting ten aanzien van	Er is met name onduidelijkheid over de wijze van sturen door raad en verantwoording door college: hoe gedetailleerd moet de informatievoorziening richting raad zijn, in welke vorm en hoe krijgt

kwaliteitsmanagement.	het debat daaromheen gestalte?
- In de organisatie wordt beleidsleren gestimuleerd.	Beleidsleren wordt gestimuleerd door de inzet van opleidingsprogramma's en evaluaties.
- In de organisatie wordt in het kader van kwaliteitsmanagement structureel aandacht besteed aan beleidsleren	Het concern- en medewerkerskwaliteitsprogramma heeft opvolging gekregen in het programma 'Stichtse Vecht talent' (het interne opleidingsprogramma van de gemeente voor alle medewerkers). Geïnterviewde ambtenaren geven aan dat ze regelmatig trainingen volgen, die goed aansluiten bij de dagelijkse praktijk.
- De gemeente maakt gebruik van instrumenten ten aanzien van kwaliteitsmanagement, zoals benchmarking en monitoring.	Er wordt gebruikgemaakt van verschillende monitoringinstrumenten, zoals benchmarking, tevredenheidscijfers, in gesprek gaan met inwoners, en raadsleden mee laten kijken in de bedrijfsvoering.
- Beleidsleren wordt gestimuleerd door gebruik te maken van bepaalde instrumenten.	Aan de hand van monitoring en nieuwe inzichten worden doelstellingen en beleidsplannen aangepast, zoals nieuwe doelstellingen op het gebied van Whatsapp-buurtpreventie en het verbeterplan dienstverlening ondernemers.
- De gemeente stuurt op het bereiken van kwaliteitsdoelen.	Vanuit het college en de organisatie worden verschillende activiteiten ontplooid om kwaliteitsdoelen te bereiken. De wijze waarop de raad kan sturen op kwaliteitsdoelen verdient nog wel aandacht.

6.2. Beantwoording deelvragen

Deelvraag 1: Welke betekenis krijgt het begrip kwaliteit binnen de raad, het college en de organisatie?

De gemeenteraad heeft uiteenlopende beelden bij het begrip kwaliteit. De belangrijkste drie thema's zijn de inhoud van de vergaderstukken (goede, beknopte, juiste en volledige informatie inclusief alternatieve oplossingen), besluitvorming (is er draagvlak en op welke manier wordt het debat gevoerd?) en timing.

Vanuit het college wordt kwaliteit op verschillende manieren ingekleurd, waarbij de belangrijkste uiting van kwaliteit voor het college 'tevredenheid' is. Daarmee hangen het waarmaken van ambities en verwachtingen samen, maar ook het kunnen uitleggen en communiceren van wat er optimaal haalbaar is binnen afgesproken kaders (waaronder financiële). Zodoende worden de normen voor kwaliteit volgens het college in grote mate bepaald door het perspectief van inwoners.

De ambtelijke organisatie duidt kwaliteit vooral vanuit tevredenheid. Hierbij hoort vervolgens ook dat er soms 'nee' gezegd moet worden door de gemeente, omdat de gemeente niet altijd aan alle wensen kan voldoen. Naast tevredenheid van inwoners en bedrijven spelen eigen kwaliteitseisen van de gemeente een rol bij de invulling van het begrip kwaliteit. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het voldoen aan de juridische kaders, het geven van goede adviezen, het schrijven van een inhoudelijk sterk en kloppend voorstel, het op tijd beantwoorden van vragen van bewoners en het zorgen voor een nette en schone omgeving waarin inwoners zich veilig voelen.

Deelvraag 2: In hoeverre is er sprake van een gedeelde betekenis van kwaliteit?

De betekenis die raad, college en ambtelijke organisatie aan kwaliteit geven overlapt elkaar deels. De ambtelijke organisatie en het college zitten grotendeels op één lijn als zij het over de betekenis van het begrip kwaliteit hebben. Beide vullen zij het begrip kwaliteit voor een belangrijk deel met tevredenheid van inwoners. De betekenis die door raadsleden wordt gegeven sluit niet in zijn geheel aan bij de blik van college en ambtelijke organisatie. Sommige raadsleden hebben de behoefte om algemene normen te bepalen voor 'kwaliteit' en zijn op zoek naar een gedeelde definitie. Anderen ervaren juist het begrip als te abstract en vinden dat de discussie moet gaan over concrete doelen, indicatoren en resultaten per beleidsterrein of onderwerp. Logischerwijs is er bij raadsleden ook meer nadruk op de kwaliteit van het besluitvormingsproces in vergelijking met de ambtelijke organisatie, waar juist meer nadruk ligt op de kwaliteit in de interactie met inwoners: het reflecteert de 'core business' van de twee gremia.

Deelvraag 3: Vindt er afstemming plaats over de betekenis van kwaliteit voor de gemeente Stichtse Veicht?

Afstemming over het begrip kwaliteit vindt vooral in concrete situaties plaats, kwaliteit is geen afzonderlijk gespreksonderwerp tussen college en raad. Raadsleden worden door de ambtelijke organisatie soms betrokken bij de uitvoering van beleid, bijvoorbeeld door een dag mee te lopen bij het Klant Contact Centrum. Zodoende worden de beelden die raadsleden en medewerkers van de ambtelijke organisatie hebben bij kwaliteit, op een praktische manier bij elkaar gebracht. Daarnaast zijn raadsleden bijvoorbeeld rondom het Integraal Beheer Openbare Ruimte programma 2016-2018 (IBOR) en het Integraal Veiligheidsplan 2016-2018 (IV) betrokken geweest bij het bepalen van de gewenste kwaliteit.

Deelvraag 4: Heeft de gemeente specifieke en meetbare doelen gesteld ten aanzien van kwaliteitsmanagement?

De gemeente heeft geen algemene doelen gesteld voor kwaliteitsmanagement. Wel komen kwaliteit en kwaliteitsdoelen voor in verschillende beleidsdocumenten en de Planning & Controlcyclus. Daaruit blijkt dat de gemeente wisselend specifieke en meetbare doelstellingen heeft geformuleerd. Dit geldt voor verschillende beleidsterreinen: zowel voor programma 1 (Bestuur), als programma 2 (Veiligheid) en

programma 3 (Beheren leefomgeving). Uit dit rekenkameronderzoek blijkt dat sommige doelen heel concreet en meetbaar zijn opgesteld ('Wij ambiëren een positie in de top 5 van veiligste gemeenten van de provincie Utrecht in 2015') en dat het voor andere doelen lastig is om na te gaan of deze bereikt worden ('Versterking van het vertrouwen van onze inwoners in het bestuur'). Binnen het thema dienstverlening wordt veelal met zeer concrete (procesmatige)doelen gewerkt, zoals 'klanten binnen twee werkdagen terugbellen' en 'klanten krijgen binnen drie werkdagen een reactie of ontvangstbevestiging op een e-mailbericht'.

Deelvraag 5: Hoe krijgen de rollen rond kwaliteitsmanagement invulling binnen de raad, het college en de organisatie?

Deelvraag 8: Op welke wijze stuurt de gemeente (raad, college en organisatie) op het bereiken van kwaliteitsdoelen?

Uit het onderzoek is gebleken dat raadsleden soms geneigd zijn om op kwaliteit te sturen door op concrete situaties of incidenten in te gaan. Voor wat betreft dienstverlening kan een verklaring hiervoor zijn dat de raad vooral informatie op hoofdlijnen ontvangt: de raad ontvangt de rapportcijfers die de tevredenheid van inwoners aangeven, maar de achterliggende motivaties en tendensen zijn niet zichtbaar in de rapportages. Door te sturen op incidenten of concrete situaties bestaat het gevaar dat de raad 'op de stoel van het college gaat zitten' en zo diens rol overneemt.

Het college stuurt vooral op hoofdlijnen en heeft extra aandacht voor incidenten. Naast cijfermatige informatie die de collegeleden krijgen, gaan zij ook in gesprek met inwoners over hoe die de dienstverlening ervaren. De cijfermatige informatie over tevredenheid gebruikt het college ook richting de raad om aan te geven hoe het met bijvoorbeeld de dienstverlening staat. Eventuele incidenten ziet het college in het perspectief van deze tevredenheidscijfers. Daarmee laat het college zien dat, hoewel er iets verkeerd kan gaan, het grootste deel van de dienstverlening positief gewaardeerd wordt door de inwoners. Tegelijkertijd is het de vraag of de raad behoefte heeft aan deze algemene tevredenheidscijfers en of daarmee de zorgen van de raad worden weggenomen.

De ambtelijke organisatie is als het gaat om kwaliteitsmanagement veelal gericht op vakinhoud en tevredenheid van inwoners. Een belangrijk middel hierbij is het medewerkerskwaliteitsprogramma, dat tot doel heeft de kwaliteit van de ambtelijke organisatie doorlopend te verbeteren. De ambtelijke organisatie richt zich op de uitvoering van werkzaamheden om daarmee de door de raad en het college gestelde doelen te bereiken. Uit de casus Dienstverlening blijkt dat de mate van doelbereiking voor wat betreft de servicenormen regelmatig gemonitord wordt. Voor het beheer van de openbare ruimte (casus Leefomgeving) geldt dat de gemeente de uitvoering van het vastgestelde kwaliteitsniveau primair aan aannemers overlaat, waarbij een voorwaarde is dat ook inwoners betrokken worden. Wel controleert de gemeente of de afgesproken kwaliteit wordt geleverd door middel van schouwen.

Deelvraag 6: Wat doen ambtenaren structureel om het beleid, de uitvoering en de relatie daar tussen te evalueren en te verbeteren (beleidsleren)?

Op verschillende manieren is de ambtelijke organisatie bezig met beleidsleren. Een concreet voorbeeld hiervan is het medewerkerskwaliteitsprogramma waarin een jaarcyclus wordt gehanteerd van plannen maken, uitvoeren, gesprekken voeren over kwaliteit en individuele ontwikkeling en vervolgens het opstellen van ontwikkel- en verbeterplannen. Ook op het gebied van dienstverlening wordt er gewerkt met werkplannen die jaarlijks worden geëvalueerd, waarbij medewerkers met elkaar in gesprek gaan over waar ze trots op zijn en wat er beter kan. Andere manieren waarop beleidsleren vorm krijgt zijn het ondervragen van inwoners over hun mening over dienstverlening en de zogenoemde 'klantreizen', waarbij dienstverlening vanuit de klant wordt bekeken, verbeterd en geregisseerd. Ook vanuit de casus Leefomgeving zijn verschillende voorbeelden te noemen, zoals de reguliere veiligheidsrapportages en de schouwen om de kwaliteit van de openbare ruimte te controleren. Dat beleid niet 'in beton is gegoten' blijkt bijvoorbeeld uit de Whatsapp-groepen waaraan team Veiligheid aandacht geeft: de opkomst van deze Whatsapp-groepen was bij het opstellen van het Integraal Veiligheidsplan niet voorzien, maar hier is gedurende de beleidscyclus plaats voor gemaakt.

Deelvraag 7: In hoeverre wordt beleidsleren gestimuleerd door gebruik te maken van instrumenten als benchmarking en monitoring?

Binnen de gemeente Stichtse Vecht wordt zowel gebruikgemaakt van benchmarking als monitoring. Voor benchmarking wordt concreet gebruikgemaakt van de applicatie [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl). Niet alleen de ambtelijke organisatie, maar ook bestuurders maken hiervan gebruik om hun gemeente te vergelijken met andere gemeenten. Ook wordt bijvoorbeeld binnen de regio Midden Nederland met andere gemeenten nagedacht over een regionale veiligheidsstrategie, waarin de veiligheidsaanpakken van de verschillende gemeenten worden verzameld en wordt informatie uitgewisseld tijdens regio- en districtsbijeenkomsten.

Naast benchmarking is de gemeente actief bezig met monitoring. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de kwartaalrapportages die werden bijgehouden over de realisatie van de dienstverleningsdoelstellingen (tegenwoordig wordt dit bijgehouden in een dashboard dat actuele informatie biedt). Ook wordt er voor het beheer van de openbare ruimte actief gebruikgemaakt van monitoring, concreet door middel van een klachtenregistratie dat als signaal dient voor kwaliteit. Een ander voorbeeld van monitoring is te vinden op het gebied van openbare orde en veiligheid. De gemeente ontvangt maandelijks cijfers van de politie over bijvoorbeeld woninginbraken, waarover de portefeuillehouder wordt geïnformeerd. Wanneer er bijzonderheden zijn, wordt de raad geïnformeerd, waarbij tevens, als dat nodig is, een aanpak voor deze bijzonderheden wordt meegegeven.

7. Bestuurlijke reactie

Rekenkamercommissie
t.a.v. de heer G. Molenaar
Endelhovenlaan 1
3601 GR MAARSSSEN

Datum

19 april 2017

Onderwerp

Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek Kwaliteitsmanagement
in de gemeente Stichtse Vecht

Bijlage(n)

n.v.t.

Beste meneer Molenaar,

Op 3 april jl. ontvingen wij uw uitnodiging om te reageren op de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van uw onderzoeksrapport naar het kwaliteitsmanagement in de gemeente Stichtse Vecht. Graag maken wij van deze uitnodiging gebruik. Deze brief bevat onze reactie op de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek.

Eerst willen wij u danken voor het uitgebreide onderzoek naar Kwaliteitsmanagement binnen onze gemeente. Het naar aanleiding daarvan opgestelde rapport geeft ons een kader voor het handzaam maken van het abstracte begrip kwaliteit alsmede handreikingen voor mogelijke stappen op het terrein van kwaliteit en kwaliteitsmanagement.

Als kern van de conclusies en aanbevelingen heeft u geformuleerd:

- *'Uit het onderzoek blijkt dat kwaliteit een abstract begrip is en op verschillende manieren wordt opgevat. Dat blijkt uit de meningen die de raad, het college en de ambtelijke organisatie hebben over kwaliteit. Raad, college en ambtelijke organisatie geven elk hun eigen kleur aan het begrip kwaliteit. De opvattingen van college en organisatie overlappen elkaar hierin het meest, waarin tevredenheid van inwoners een centrale rol speelt.*
- *Betekenisgeving aan kwaliteit en vormgeving van kwaliteitsmanagement gebeurt nu per beleidsthema of -onderdeel. De raad zou een steviger rol kunnen pakken als het gaat om kwaliteit door met het college af te spreken op welke manier de raad structureel betrokken wil zijn bij kwaliteitsmanagement, in alle vier de fasen van de Plan-Do-Check-Act cyclus. De 'handreiking sturen op kwaliteit' die bij de aanbevelingen van dit rapport is gevoegd kan hierbij helpen.*
- *Sturing op kwaliteit door de raad gebeurt volgens raadsleden, het college en ambtelijke organisatie vaak aan de hand van incidenten en op het uitvoeringsniveau. Het college zoekt hierin een manier om het gesprek op hoofdlijnen te laten plaatsvinden. Dat gebeurt bijvoorbeeld door algemene (tevredenheids)cijfers te presenteren. De vraag is in hoeverre dit bijdraagt aan de sturingsmogelijkheden van de raad. Een gesprek tussen raad en college over de gewenste werkwijze kan daarom nuttig zijn.'*

Ten aanzien van deze kernconclusies merken wij bij de **3^e bullet** op dat het college deze constatering deelt. Voor wat betreft het gegeven voorbeeld (presenteren van algemene (tevredenheids)cijfers) geldt echter dat het college met name stuurt op beleidsniveau in plaats van op cijfers. Het sturen op cijfers brengt het risico met zich mee dat de focus teveel komt te liggen op de interpretatie van de cijfers in plaats van op de strekking.

Kanttekening aanbevelingen

Verder geeft u ons op basis van het onderzoek een tweetal aanbevelingen mee. Deze aanbevelingen liggen in lijn met de conclusies en ervaringen uit het project Doorontwikkeling P&C-cyclus. Wij nemen deze aanbevelingen onder aanvulling van onderstaande kanttekeningen over:

Aanbeveling A:

Ondersteun de raad bij sturing op kwaliteit door de informatievoorziening zoveel mogelijk af te stemmen op de vooraf gestelde kwaliteitsnormen, doelstellingen en beoogde resultaten.

Gelet op het feit dat in eerste instantie de ondersteuning van de raad gebeurt door de griffie, adviseert het college de Rekenkamercommissie ook de taak en rol van de griffie in deze aanbeveling mee te nemen.

Aanbeveling B:

Besteed ook aandacht aan het concretiseren en monitoren van 'sociale' doelstellingen die moeilijker te kwantificeren zijn.

Met betrekking tot het concretiseren van 'sociale' doelstellingen is het college van mening dat hier zichtbaar wordt dat er een discrepantie bestaat tussen het op beleidsniveau monitoren en het bespreken van het uitvoeringsniveau. Dit laat onverlet ieders taak en verantwoordelijkheid in het proces (raad, griffie en college).

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Stichtse Vecht
namens hen,

Marjolein Romijn
manager Dienstverlening

8. Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college. Uit de reactie op de conclusies en aanbevelingen leiden wij af dat het college deze onderschrijft en overneemt, waarbij zij de aanbevelingen van kanttekeningen voorziet.

Bij aanbeveling A (3) betreffende het ondersteunen van de raad merkt het college op dat bij het ondersteunen van de raad in het sturen op kwaliteit ook de griffie een rol speelt als intermediair. De rekenkamercommissie is het hiermee eens en adviseert betrokkenen over de wijze waarop aan deze rol invulling kan worden gegeven in gesprek te gaan.

Bij aanbeveling B (4) betreffende het concretiseren en monitoren van 'sociale' doelstellingen wijst het college op de discrepantie tussen het op beleidsniveau monitoren en het bespreken van het uitvoeringsniveau. Dit onderstreept ons inziens het belang van een goede afstemming per beleidsonderdeel over de rol van de raad bij kwaliteitsmanagement. Het onderstreept ook het belang van een goed gesprek tussen raad en college over welke informatie (en hoe gedetailleerd) nodig is voor de raad, opdat zij kan sturen op hoofdlijnen.

De rekenkamercommissie ziet de behandeling van het rapport door de raad met belangstelling tegemoet.

Bijlagen

Bronnen

Documenten

Voor een overzicht van de gebruikte documenten verwijzen wij naar de voetnoten in de rapportage.

Interviews

Met de volgende personen is ten behoeve van het onderzoek een gesprek gevoerd:

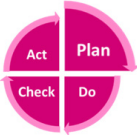
Naam	Functie	Datum
De heer E. Balemans	Wethouder	10 januari 2017
Mevrouw H. De Boer	Teamleider Dienstverlening	10 januari 2017
Mevrouw A. van Bokhoven	Organisatieadviseur	9 november 2016
De heer E. Broeke	Team Buiten, beleidsadviseur Water en groen	10 januari 2017
De heer M. Bruins Slot	Teamleider Buiten	10 januari 2017
Mevrouw J. ten Brummeler	Beleidsadviseur Dienstverlening	10 januari 2017
De heer M. Geradts	Teamleider Openbare Orde & Veiligheid	10 januari 2017
Mevrouw A. van Hussel	Gemeentesecretaris en Algemeen Directeur gemeentelijke organisatie	9 november 2016
De heer K. Jansen	Adviseur Veiligheid	10 januari 2017
De heer P. Koster	Teamleider Ruimtelijke ontwikkeling, gebiedsregie en vastgoed	10 januari 2017
Mevrouw M. Romijn	Programmamanager Bestuur en Dienstverlening	9 november 2016
De heer T. Verkammen	Beleidsmedewerker Economische Zaken	10 januari 2017
De heer M. Witteman	Burgemeester	10 januari 2017




Handreiking ‘sturen op kwaliteit’

In deze handreiking wordt gebruik gemaakt van de PDCA-cyclus van Deming. Deze bestaat uit de volgende vier stappen:

1. *Het opstellen van een (veranderings)plan (Plan)*
2. *Uitvoeren van het plan (Do)*
3. *Evaluatie van de resultaten (Check)*
4. *Het opvolgen van de evaluatie met acties (Act)*

In de handreiking zijn ‘standaard’ stappen opgenomen, die in elke PDCA-cyclus een plek zullen innemen. Daarnaast zijn er ‘optionele’ stappen, die per onderwerp of project overwogen kunnen worden.

Fase	Betrokkenheid gemeenteraad
<p>Plan</p> 	<p>1. <u>Vaststellen kaders (standaard)</u> Het college geeft aan de hand van wettelijke, juridische en financiële kaders aan hoeveel ruimte er is om kwaliteitsnormen in gezamenlijkheid met de raad en gemeenschap te ontwikkelen. Afhankelijk van die ruimte kunnen raadsleden en gemeenschap (zoals inwoners, ondernemers en verenigingen) betrokken worden bij kwaliteitsmanagement.</p> <p>2. <u>Betrokkenheid raad bij het bepalen van kwaliteitsnormen (optie)</u> De keuze hiervoor is aan de raad. Wanneer de raad betrokken wenst te worden, wordt vervolgens gezamenlijk met het college de vorm bepaald. Hier is geen vast format of afwegingskader voor. De definitie van kwaliteit wordt per onderwerp vastgelegd en de methode hiervoor kan verschillen (bijvoorbeeld aan de hand van beelden of advies van deskundigen). De raad en het college gaan hierover met elkaar in gesprek, desgewenst aangevuld met mensen uit de gemeenschap (stap 3).</p> <p>3. <u>Betrokkenheid van gemeenschap bij het bepalen van kwaliteitsnormen (optie)</u> Wanneer bepaald wordt dat inwoners (of ondernemers, verenigingen of specifieke doelgroepen) betrokken moeten worden, bespreken college en raad de gewenste rolverhouding tussen raad en inwoners: trekken zij gezamenlijk op, is er een volgordelijkheid (raad eerst of inwoners eerst?). Ook wordt de vorm van betrokkenheid gezamenlijk vastgesteld.</p> <p>4. <u>Het vaststellen van gewenste resultaten en doelstellingen (standaard)</u> College en raad bepalen aan de hand van de kwaliteitsnormen de gewenste resultaten en benoemen hierbij concrete, meetbare doelstellingen.</p> <p>5. <u>Betrokkenheid van raad bij vormgeving monitoring (optioneel)</u> College en raad bepalen of het van toegevoegde waarde is dat de raad betrokken is bij de vormgeving van monitoring. Daarbij kan gedacht worden aan het meedenken van de raad over te meten indicatoren en gewenste meetinstrumenten.</p>

	<p>6. <u>College en raad bepalen de momenten en manieren van terugkoppeling (standaard)</u></p> <p>Hierbij gaat het om het vaststellen van momenten waarop de raad geïnformeerd wordt. Bijvoorbeeld: halfjaarlijks ontvangt de raad een voortgangsrapportage, de raad wordt twee keer per jaar mondeling bijgepraat door de portefeuillehouder en verantwoordelijke ambtenaren, of de raad wordt uitgenodigd bij uitvoeringsmomenten (bijvoorbeeld rondom bouwwerkzaamheden of evenementen).</p> <p>7. <u>Betrokkenheid van de raad bij monitoring (optioneel)</u></p> <p>Raad en college kunnen besluiten dat het wenselijk en praktisch haalbaar is om als raad een actieve rol te vervullen in de monitoring, bijvoorbeeld door als raadslid 'stage' te lopen bij een gemeentelijke afdeling, steekproeven te doen of momenten te organiseren waarop raad met doelgroepen de voortgang van beleid of een project bespreekt.</p>
<p>Do</p> 	<p>1. <u>Raad vervult zijn signalerende en volksvertegenwoordigende rol (standaard)</u></p> <p>Vanuit zijn signalerende en volksvertegenwoordigende rol kan de raad tijdens de 'do'-fase uitvoeringskwesaties richting het college benoemen. Bekijk hiervoor welk instrument het meest geschikt is, bijvoorbeeld door de ernst en de frequentie van incidenten in overweging mee te nemen (denk hierbij bijvoorbeeld aan maatschappelijke en financiële risico's). Mogelijke instrumenten zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - een e-mail aan portefeuillehouder / ambtenaar sturen, - schriftelijke vragen stellen - mondelinge vragen stellen - een debat of beeldvormende sessie aanvragen, eerder dan de afgesproken checkmomenten <p>Leg bij het aankakten van kwesaties of incidenten bij voorkeur de verbinding met de aanwezige beleidskaders en bijbehorende kwaliteitsnormen, resultaten en doelstellingen.</p>
<p>Check</p> 	<p>1. <u>Gebruik de terugkoppeling van monitoringsgegevens om te bepalen in welke mate de kwaliteitsnormen, resultaten en doelstellingen behaald zijn. (standaard).</u></p> <p>Ga hierbij na of de gepresenteerde informatie voldoende zicht geeft op de mate van doelbereik en of de juiste meetinstrumenten zijn gebruikt. Let hierbij op dat de informatie aansluit bij het niveau waarop resultaten en doelstellingen geformuleerd zijn. Bepaal aan de hand hiervan of aanvullende informatie gewenst is.</p> <p>2. <u>Verrijk de monitoringsgegevens met informatie vanuit de signalerende en volksvertegenwoordigende rol (optioneel).</u></p> <p>Verrijk de monitoringsgegevens eventueel met informatie die via inwoners of andere kanalen bekend is bij de raad, informatie die niet aan de orde is gekomen tijdens de 'do' fase.</p>
<p>Act</p> 	<p>1. <u>Bepaal aan de hand van de 'check'-fase welke vervolgacties of aanpassingen in de beoogde kwaliteitsnormen/resultaten/doelstellingen nodig zijn (standaard).</u></p> <p>Op basis van de informatie uit de 'check'-fase kunnen raad en college bepalen of er extra inzet gepleegd dient te worden om de beoogde kwaliteitsnormen / resultaten / doelstellingen te behalen; dan wel of er aanpassingen van deze aspecten nodig zijn. Dat kan zowel betekenen dat kwaliteitseisen en doelstellingen naar beneden worden bijgesteld, of dat ze scherper worden geformuleerd. Laat het college aangeven wat het vervolgproces is – wanneer worden plannen aangepast en worden nieuwe acties uitgevoerd? Vanaf hier start weer een nieuwe PDCA-cyclus.</p>