

Betere dienstverlening tegen minder kosten

In het meinummer van dit blad hebben we op de FAMO-pagina's een pilot aangekondigd bij de vier Middelsee-gemeenten Het Bildt, Ferwerderadiel, Leeuwarderadeel en Menaldumadeel. Deze gemeenten werken samen in het realiseren van betere dienstverlening, ondersteund door slimme oplossingen. Ze trekken dan ook gezamenlijk op in het EGEM-i-programma. Wat heeft de pilot opgeleverd?

Ellen Boschker, Ted Dicks, Gerard de Haan en Aart van Tuijl

De pilot had tot doel de volgende redenering te toetsen: focussen op verbeteren van dienstverlening en lastenverlichting voor burgers en ondernemers zorgt ervoor dat gemeenten kosten gaan besparen. Onder voorwaarde dat processen in de gemeentelijke organisatie fundamenteel kunnen worden herontworpen met gebruik van de voorzieningen die de e-overheid biedt.

Wat ging er ook al weer gebeuren?

Wat Zenc, EIM en M&I|Partners dus samen met de Middelsee-gemeenten willen aantonen, is dat in tijden van economische crisis, waarin ook gemeenten hun broekriem strakker zullen moeten aantrekken, het loont te investeren in de verbetering van de dienstverlening. Wij willen laten zien dat gemeenten per saldo goedkoper uit zijn door slimmer en klantgerichter te werken. Dit is in figuur 1 weergegeven. Door processen slimmer in te richten, veelal met behulp van ICT-oplossingen, dalen de administratieve lasten en uitvoeringskosten, resulterend in een daling van de totale maatschappelijke kosten.

Dit betekent nogmaals wel dat gemeenten bereid moeten zijn om hun manier van werken anders in te richten. Een manier van werken waarbij het dienstverleningsproces voorop staat en niet de bestaande organisatiegrenzen.

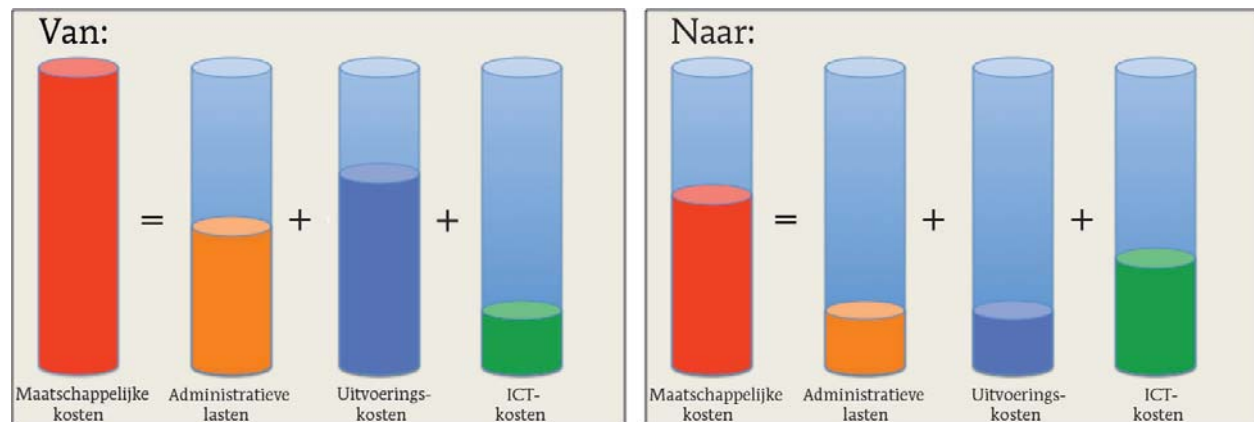
Samen aan de slag

Zo'n 25 adviseurs en 50 ambtenaren en bestuurders zijn samen een hele dag aan de slag gegaan met de volgende producten:

- melding overlijden;
- uittreksel GBA;
- aanvraag bouwvergunning;
- bijdrage in de kosten van leerlingenvervoer;
- meldingen openbare ruimte;
- afhandelen facturen crediteuren.

Eerst werden van zes gemeentelijke producten zowel de klantprocessen als de werkprocessen in beeld gebracht op kwalitatief en kwantitatief niveau. Het in beeld brengen van het klantproces laat zien wat een burger of ondernemer moet doen om het product aan te vragen en in bezit te krijgen.

Op basis van de kwalitatieve beschrijvingen van de klantprocessen is een kwantitatieve beoordeling van de klantprocessen gemaakt in de vorm van een berekening van de administratieve lasten. Hierbij is gebruikgemaakt van het zogenaamde Standaardkostenmodel (SKM). Dit SKM is een binnen de overheid breed toegepast model om de administratieve lasten te meten zodat uitkomsten van bijvoorbeeld verschillende gemeenten ook vergelijkbaar zijn. In het standaardkostenmodel worden de



Figuur 1 Kosten huidige en gewenste situatie

kosten (P) per handeling (bijvoorbeeld het formeel aangifte doen van een overlijden bij de gemeente) berekend

Voorbeelden

In het geval van een overlijden doet meestal de begrafenisondernemer aangifte van het overlijden aan het loket van de afdeling burgerzaken. Vaak faxt de ondernemer de gegevens van de overledene, dag en tijdstip van overlijden en naam van de aangever al naar de gemeente op een eigen formulier zodat de gemeente alvast de akte van overlijden kan opmaken en het verlov tot begraven of cremieren. Vervolgens moet de begrafenisondernemer aan het loket in het gemeentehuis in de rij staan om de aangifte formeel te doen, te tekenen en te betalen voor een kopie van de aangifte ten behoeve van de nabestaanden. Tevens krijgt de ondernemer het verlov tot begraven dan wel cremieren mee. De begrafenisondernemer levert aan de gemeente de verklaring van de arts in een zogenaamde A-envelop en ten behoeve van het CBS een brief over de doodsoorzaak in een gesloten B-envelop.

Veel uittreksels uit het GBA worden door burgers aangevraagd als ze in aanmerking willen komen voor een huis van de woningcorporatie. Het uittreksel geeft de corporatie een historisch adressenoverzicht van de betreffende burger waarna ze kan besluiten al dan niet tot verhuur over te gaan. Een burger gaat daarvoor naar het gemeentehuis en schaft bij het loket Burgerzaken een uittreksel aan.

en al deze handelingen worden vermenigvuldigd met het aantal keer dat een handeling wordt verricht (Q). Op grond van uitgebreide ervaring is een standaard-P voor burgers en bedrijven bekend. Het standaardkostenmodel geeft zodoende een gedetailleerd inzicht in de administratieve lasten per cluster van producten. Ook maakt het model het zo mogelijk om effecten van reductievoorstellen te kwantificeren. Eén handeling minder bespaart immers kosten.

In het kader van deze pilot hebben we gewerkt met het zogenaamde SKM-plus. De plus wordt onder andere gevormd door ook te meten wat de uitval in een proces is. Zo is de uitval bij het indienen van een aanvraag Bouwvergunning in veel gemeenten rond de 70-80 procent. Dat komt vaak omdat niet aan alle indieningsvereisten is voldaan. De aanvraag moet dan opnieuw worden ingediend. Daarmee worden de administratieve lasten voor de burger en/of ondernemer vergroot.

Uitvoering

Naast het in kaart brengen van het klantproces is voor de zes producten het interne uitvoeringsproces in de gemeente met de medewerkers in beeld gebracht. Niet alleen werden de stappen in het proces beschreven, maar ook werd per proces berekend wat de uitvoeringskosten waren. Het gaat hier om werkprocessen als het doorleiden van de klant naar de juiste afdeling, het kennis nemen van de aanvraag en het voeren van intern overleg. De berekening van de uitvoeringskosten gebeurt ook volgens het SKM-plus. Zodoende komt de onderlinge samenhang van de administratieve lasten en uitvoeringskosten naar voren. Een vermindering van

administratieve lasten kan immers ook een vermindering van de uitvoeringskosten betekenen. De medewerkers van de vier gemeenten vonden het prettig en leerzaam om met elkaar de processen in beeld te brengen, omdat daarmee eigenlijk het inzicht ontstond dat de werkzaamheden wel heel veel op elkaar leken en daarmee ook een gezamenlijke basis voor verbetering ontstond.

Vervolgens werden de betrokken ambtenaren van de gemeenten uitgedaagd na te denken over hoe hun proces slimmer kan worden ingericht met als uitgangspunt verbetering van dienstverlening. Dit gebeurde aan de hand van het stellen van vier vragen:

→ **Kunnen we het product afschaffen?**

Steeds meer gemeenten schaffen het zogenaamde Rofje (rechtmatigheidsformulier) af, waarmee de risico's op uitkeringsfraude wordt beheerst. Gebruikmaken van de diensten van het Inlichtingenbureau biedt deze gemeenten meer garanties.

→ **Kunnen we het aantal klantcontacten verminderen?**

Nu moeten begrafenisondernemers voor elke overleden persoon apart aangifte doen op het gemeentehuis. Een gemeente kan met vertrouwde begrafenisondernemers afspreken dat ze elektronische vooraangifte doen en wekelijks achteraf de papieren bewijsstukken aanleveren.

→ **Moeten we het zelf doen, of kunnen anderen het doen?**

Verschillende gemeenten hebben er al voor gekozen om woningcorporaties inzage te geven in een aantal gegevens van de GBA zodat een klant van de corporatie niet eerst een uittreksel hoeft te kopen bij de gemeente met een historisch adressenoverzicht. Ook hoeft een burger dan niet meer apart een verhuizing door te geven aan de gemeente. Dit wordt dan gedaan door de woningcorporatie. Zo is een 'win-win-win'-situatie ontstaan. De burger hoeft niet meer 'voor niks' naar het gemeentehuis. De gemeente krijgt actuele verhuisgegevens van de woningcorporatie en de woningcorporatie kan haar leegstaande woningen sneller verhuren.

→ **Kunnen we het sneller en slimmer leveren?**

Het gebruik van voorgevulde elektronische formulieren in combinatie met DigiD helpt burgers en ondernemers

sneller aan het gewenste product. Een geautomatiseerde verwerking van de aanvraag zorgt voor een efficiëntere uitvoering van het proces. 90 procent van de aanvragen bijdrage in de kosten van leerlingenvervoer zijn herhalingsvragen. Stuur jaarlijks een overzicht van de bekende gegevens aan de betreffende burger en vraag aan de burger of er iets is gewijzigd in de situatie. Als dat niet het geval is, ondertekenen en terugsturen naar de gemeente. Een stap verder is de verantwoordelijkheid van het melden van een relevante wijziging volledig neer te leggen bij de burger en deze de mogelijkheid geven door middel van een elektronisch wijzigingsformulier de wijziging door te geven aan de gemeente.

Vervolgens is bekeken wat deze herontwerpmaatregelen aan ICT-investeringen vragen. De ICT-kosten zijn berekend met het Total Cost of Ownership model (TCO-model). Onder het begrip Total Cost of Ownership vallen de kosten die worden gemaakt om de gehele ICT-voorziening in stand te houden. Het bevat alle ICT-kosten en uitgaven: investeringen, afschrijvingen en exploitatiekosten. Het model verdeelt de ICT-kosten naar diverse objecten zoals werkplek, software, hardware, datacommunicatie, spraakcommunicatie en personeel.

De oogst van een dag werk

Op deze wijze werd aan het einde van de dag inzichtelijk hoe de huidige processen rondom de zes producten zijn ingericht en hoe de gemeentelijke organisatie door middel van procesherontwerp slimmer kan worden ingericht. Met behulp van de drie kwantitatieve modellen werd inzicht verkregen in de kosten van de huidige en gewenste situatie. Dit leverde inzicht in het besparingspotentieel op en daarmee kon de daling van de maatschappelijke kosten voor de Middelsee gemeenten worden berekend.

Overwegingen

De voorgestelde herontwerpmaatregelen kunnen niet van de ene op de andere dag gerealiseerd worden. Hier gaat een geheel verandertraject bestaande uit de inzet van ICT-oplossingen en opleidingen aan vooraf. De herontwerpmaatregelen brengen dus veranderkosten met zich mee. Deze veranderkosten zijn verdisconteerd in

De ambtenaren werden uitgedaagd om na te denken over hoe hun proces slimmer kon worden ingericht

VERNIEUWEN MET BEHULP VAN E-OVERHEID

Voorbeelden

Zo kan bij de 'melding overlijden' op korte termijn een besparing op de uitvoeringskosten van zo'n 5 procent worden gerealiseerd en een vermindering van de administratieve lasten van zo'n 20 procent door de aangifte door de begrafenisondernemer via de e-mail te laten verlopen en de facturering aan de begrafenisondernemers maandelijks achteraf te innen of via een internetkassa. Volledig digitale aangifte bespaart de gemeenten binnen drie jaar 30 procent op de uitvoeringskosten en rond de 60 procent op de administratieve lasten. Certificering van de begrafenisondernemers en toegang tot een veilige internetomgeving moeten dat mogelijk maken. Een gewaarmerkte afschrift van de akte van overlijden ten behoeve van nabestaanden, een automatische melding vanuit de GBA naar afnemers zoals de SVB zorgen voor de verdere besparing. Onder andere de Gemeente Den Bosch doet op dit moment, samen met de ministeries van Justitie en BZK, een pilot om volledig elektronische aangifte mogelijk te maken.

Voor het product 'uittreksel GBA' kan een besparing van de administratieve lasten van zo'n 75 procent en een besparing in de uitvoeringskosten van 25 procent gerealiseerd worden wanneer niet alleen woningcorporaties, maar ook scholen inzage krijgen in een deelverzameling van de GBA. Potentiële huurders en scholieren hoeven dan niet meer naar het gemeentehuis om een uittreksel te kopen.

het TCO-model. Het TCO-model beslaat namelijk ook de verandering aan exploitatiekosten. Hier zijn frictie- en veranderkosten in meeberekend.

Zoals eerder vermeld zijn besparingen te behalen in administratieve lasten en uitvoeringskosten, resulterend in een daling van de totale maatschappelijke kosten. Dit wordt gerealiseerd door het slimmer inrichten van processen, veelal met behulp van ICT-oplossingen. Het slimmer inrichten van de processen zal uiteindelijk tot taakverschuivingen leiden. Dergelijke verschuivingen leveren over het algemeen weerstand op. De manier waarop deze businesscase is uitgevoerd, komt aan dit bezwaar tegemoet. In de pilot besloten de adviseurs nadrukkelijk niet over het nieuwe werkproces, maar deden de betreffende personen dat zelf. Doordat de uitvoerende ambtenaren zelf over hun dienstverleningsproces nadachten, ontstond er draagvlak voor verandering. Bestuur en management kunnen hierop inspelen. Desalniettemin blijven besparingen gevoelig liggen en verdient dit extra aandacht bij de daadwerkelijke implementatie.

Hoe nu verder?

In deze pilot zijn in een dag van zes producten de administratieve lasten en de uitvoeringskosten in beeld gebracht, herontwerp maatregelen bedacht, ICT-kosten voor de vier gemeenten in kaart gebracht en het besparingspotentieel van zes producten berekend. Daarmee is de eerste stap in de goede richting gezet. Met de resultaten van zes producten kunnen we nog geen uitspraken doen over het besparingspotentieel voor de totale gemeentelijke dienstverlening in de Middelsee-

Breedte van het aanbod	Profilering	Organisatie prominent in de kanalenmix	Organisatie <u>niet</u> prominent in de kanalenmix
Alleen diensten uit de eigen organisatie		Traditionele gemeente (fysieke herkenbaarheid en bereikbaarheid centraal alsmede de overzichtelijkheid van het aanbod. Stapje voor stapje op de elektronische snelweg)	Efficiënte gemeente (profilering is ondergeschikt aan efficiency. Sturing op het goedkoopste kanaal, veelal het internet)
Ook diensten van derden		Super dienstverlener (Vernieuwing van het aanbod en integratie van diensten. Gemeente als poortwachter van de overheid)	Stille kracht (gemak voor burger en ondernemer - effectiviteit & klantgerichtheid- centraal. Dat bepaalt het kanaal en bij welke organisatie de dienst kan worden afgenomen)

Figuur 2 Dienstverleningsconcept



gemeenten. Een selectie van de juiste clusters van producten maakt dat wel mogelijk. Daarmee wordt het voor bestuur en management ook mogelijk keuzes te maken voor welke verbetermaatregelen wordt gekozen en in welke volgorde.

Deze keuze hangt voor een belangrijk deel, naast de financiële component, af van het gekozen dienstverleningsconcept (zie figuur 2). Kiest een gemeente voor zoveel mogelijk elektronische dienstverlening of maakt een gemeente een keuze voor zoveel mogelijk fysieke herkenbaarheid van de gemeente en stapje voor stapje de elektronische snelweg op te gaan? Wil een gemeente ook diensten van andere overheidsinstanties verlenen of kiest een gemeente er voor meer onzichtbaar te worden voor haar burgers en ondernemers en andere partijen in te schakelen die haar dienstverlening verzorgen? Zoals de begrafenisondernemer die de gemeente onzichtbaar maakt voor de nabestaanden en de dienstverlening regelt.

Uiteindelijk worden de effecten pas echt gerealiseerd als de verbetermaatregelen ook daadwerkelijk worden geïmplementeerd en daarmee valt de belangrijkste winst te behalen. Daarbij is de betrokkenheid en energie van de uitvoerende ambtenaren een belangrijke succesfactor. Zonder hun betrokkenheid wordt het herontwerp niet omgezet in daadwerkelijke implementatie en veranderingen. Daarbij mag de betrokkenheid en

besluitvaardigheid van bestuurders en managers niet ontbreken. Ideeën bedenken is immers een ding, maar beslissen en implementeren is nodig om te kunnen oogsten.

Ook dat werd helder in deze 24-uurs sessie met de Middelsee-gemeenten. Gedurende de pilot ontstond deze gezamenlijke wil en commitment tot veranderen. Bestuurders legden niet zomaar veranderingen top-down op en uitvoerders bepaalden hun eigen werkproces. Dankzij de drive en betrokkenheid van de alom aanwezige bestuurders, managers en uitvoerende ambtenaren ontstond het juiste klimaat om tot verbetermaatregelen te komen.

Ook vragen de herontwerpmaatregelen een zekere wil en betrokkenheid van de ketenpartners. Gezien voor hen het contact met de gemeente juist gemakkelijker zal verlopen, zal die wil en betrokkenheid snel gevonden zijn. Er is sprake van een win-winsituatie. Het werkproces wordt voor de gemeente gemakkelijker en een begrafenisondernemer hoeft nog maar één keer in de week naar de gemeente te gaan.

Het devies van deze pilot is dus helder: samen aan de slag met betere dienstverlening tegen minder kosten!

Ellen Boschker en Ted Dicks zijn adviseur bij Zenc. Gerard de Haan is hoofd afdeling staf van de Gemeente Menaldumadeel. Aart van Tuijl is hoofd Middelen van de Gemeente Het Bildt.