



Rekenkamer
ROTTERDAM

onderzoeksopzet dienstverlening en personele krimp

november 2015

1 inleiding

1-1 aanleiding

De economische crisis en bezuinigingen door de rijksoverheid stelde de gemeente in 2009 voor een omvangrijke financiële opgave. Een deel van deze financiële opgave is ingevuld door een bezuiniging op de personeelskosten. In het collegewerkprogramma 2010-2014 was een beoogde afslanking van het gemeentelijk apparaat met 1.000 fte¹ opgenomen. Mede als gevolg van de aangenomen motie 'Rotterdam de beste gemeente van Europa' (beter bekend als motie-31) is deze opgave eind 2011 verder verhoogd tot een krimp van 2.450 fte eind 2014 ten opzichte van de formatie in 2010 (12.900 fte). In deze motie spreekt de gemeenteraad tevens uit dat bewoners en ondernemers recht hebben op de best mogelijke dienstverlening met een goede prijs/kwaliteitverhouding.

Het huidige college is voornemens nog een extra bezuiniging op de kosten van de gemeentelijke organisatie te realiseren, oplopend tot € 40 mln. in 2018. Deze bezuiniging zal volgens het college leiden tot een verdere krimp van de formatie met enkele honderden fte's. Het uitgangspunt van het college is dat, ondanks de bezuinigingen, de dienstverlening aan bewoners en bedrijven kwalitatief op peil blijft. Dit gegeven is voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te doen naar de effecten van de personele krimp in de periode 2010-2014 op de dienstverlening aan burgers en bedrijven in Rotterdam.²

1-2 beleidsmatige en financiële context

1-2-1 beleidsmatige context

dienstverlening

Een van de prioriteiten van zowel het huidige als het voorgaande college is de verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. In het collegewerkprogramma 2010-2014 was onder andere opgenomen dat het college ten behoeve van 'excellente dienstverlening' de frontoffice en de backoffice van de gemeente wilde ontwikkelen en versterken. Tevens was het college voornemens om periodiek de prijs-kwaliteitverhouding van de dienstverlening per product te meten en te benchmarken. Ten slotte wilde het college het vestigingsklimaat voor ondernemers verbeteren door goede dienstverlening aan ondernemers en starters en vermindering van de administratieve lasten.

In het collegeprogramma 2014-2018³ is een aanpak aangekondigd voor de verdere ontwikkeling van het 'Rotterdamse dienstverleningsconcept'. Het doel van het college is om de kwaliteit van de dienstverlening aan Rotterdamse bewoners, bezoekers en ondernemers te vergroten door deze flexibeler, efficiënter en effectiever te organiseren. Het college wil dit doen door in te zetten op digitalisering. Voor wie dat geen oplossing is, staat volgens het college het belang van het bieden van maatwerk

¹ Full time equivalent. Dit is een rekeneenheid waarmee de omvang van een dienstverband of de personeelssterkte kan worden uitgedrukt.

² De interne dienstverlening binnen de gemeentelijke organisatie zal in dit onderzoek worden betrokken voor zover deze relevant is voor de externe dienstverlening aan burgers en bedrijven.

³ Gemeente Rotterdam, #Kendoe. Collegeprogramma Rotterdam 2014-2018, september 2014.

door persoonlijk contact centraal. In het ‘Stedelijk kader de Rotterdamse dienstverlening’⁴ is deze ambitie verder uitgewerkt. In dit kader wordt een aantal maatregelen aangekondigd om de dienstverlening te verbeteren, zoals verruiming van de openingstijden van de stadswinkels en de introductie van een leerlijn ‘attente ambtenaar’, uitbreiding van de dienstverlening door het callcenter en de aanscherping van servicenormen bij dienstverlening. Op lange termijn moeten verschillende dienstverleningsloketten van de gemeente worden geconcentreerd in grotere ‘servicecentra’. Hierdoor kan een bredere dienstverlening op één locatie worden aangeboden.

personele krimp

In het collegewerkprogramma 2010-2014 sprak het toenmalige college de ambitie uit dat ‘de ambtelijke organisatie kleiner en flexibeler wordt en beter en sneller kan inspelen op behoeften van de stad.’⁵ Het college wilde € 72 mln. bezuinigen op de organisatie en de bedrijfsvoering, onder andere door de eerder genoemde verkleining van het ambtelijk apparaat met 1.000 fte in 2015. Het college was voornemens om de uitvoerende taken hierbij te ontzien en de inkrimping vooral te laten plaatsvinden in de management-, advies- en ondersteunende functies. Naar aanleiding van de aangenomen motie-31 is de ambitie om te besparen op het ambtelijk apparaat verhoogd tot 2.450 fte eind 2014. Het huidige college is voornemens door een krimp van ‘enkele honderden fte’s’ verder te bezuinigen op de kosten van bedrijfsvoering. De extra personele krimp die het huidige college wil realiseren mag niet ten koste gaan van de dienstverlening. Het college heeft in een brief van 29 oktober 2014 het volgende opgemerkt: ‘Uitgangspunt bij de nieuwe bezuinigingen is dat de organisatie verder krimpt, terwijl de dienstverlening aan bewoners en bedrijven kwalitatief op peil blijft. Wij zien mogelijkheden om efficiënter te werken door onder meer ontwikkeling van innovatieve werkmethoden en investeringen in ICT, dit moet besparingen opleveren zonder dat de dienstverlening daaronder lijdt. Daar waar de dienstverlening tekortschoot (denk aan de betaaltermijn van inkoopfacturen, de afhandeling van bijstandsaanvragen, terugbelgedrag, etc.) zijn maatregelen genomen.’⁶

In tabel 1-1 is een overzicht opgenomen van de verschillende wijzigingen van de (invulling van) de reductie van het ambtelijk apparaat door het college en de gemeenteraad.

tabel 1-1: voorgenomen krimp ambtelijke organisatie

document	totale voorgenomen omvang krimp	toelichting
motie-Moti	de stijging van de formatie wordt beperkt met ongeveer 200 fte (een stijging van +1% i.p.v. +2,6% ten opzichte van de formatie in 2010)	in deze motie wordt het college opgedragen de toename van het personeelsbestand die was opgenomen in de begroting 2010 te beperken door het selectief invullen van het natuurlijk verloop en een beperking van het aantal management- en beleidsfuncties

⁴ ‘Stedelijk kader: doorontwikkeling Rotterdamse dienstverlening...naar een volgende fase in onze dienstverlening’. Bijlage bij de brief van 22 december 2014 van de wethouder Mobiliteit, Duurzaamheid en Cultuur aan de gemeenteraad.

⁵ Gemeente Rotterdam, Collegewerkprogramma Rotterdam 2010-2014.

⁶ College van B en W, brief aan de gemeenteraad ‘afdoening motie onderbouwing extra krimp’, 29 oktober 2014.

kaderbrief 2010	1000 fte in 2015 ten opzichte van formatie eind 2010	deze 1000 fte is inclusief de beperking van de stijging van de formatie door motie Moti.
motie-31	2450 fte in 2015 ten opzichte van formatie eind 2010	in deze motie werd het college opgedragen om in 2015 een kostenreductie van 20% te realiseren ten opzichte van 2010. Het college wil deze kostenreductie realiseren door een bezuiniging op de apparaatskosten.
kaderbrief 2012	idem	het doel om 2.450 fte te krimpen blijft overeind, maar het is de bedoeling om de benodigde krimp vooral in 2013 te realiseren en daarmee de structurele besparing op de loonkosten naar voren te halen.
motie-'motie-Moti'	idem	in deze motie wordt het college opgedragen de eerdere uitspraak over het ontzien van de uitvoering 'als kader te blijven zien bij de verdere uitwerking van de reorganisatie'.
kaderbrief 2014	een extra krimp van onbekende omvang boven op de reeds voorgenomen reductie van formatie ⁷	in de kaderbrief wordt een extra bezuiniging op het ambtelijk apparaat oplopend tot 40 miljoen in 2018 aangekondigd.

1-2-2 financiële context

dienstverlening

De gemeente Rotterdam investeert al enige tijd in de dienstverlening aan burgers en bedrijven. In het kader van het Masterplan dienstverlening is in de periode 2005 tot en met 2008 € 7 mln. geïnvesteerd in het realiseren van de basisinfrastructuur voor de dienstverlening. In de periode 2009 tot en met 2014 is nog eens € 9,7 mln. in de dienstverlening aan Rotterdammers geïnvesteerd. Vanuit deze gelden zijn de huidige dienstverleningskanalen ingericht en zijn werkprocessen herontworpen. In de periode 2015-2018 wordt nog eens € 0,9 mln. geïnvesteerd in de doorontwikkeling van de dienstverlening, onder andere door digitalisering.⁸

financiële opgave

Door de krimp van de ambtelijke organisatie in de periode 2010-2014 moest een bedrag van ongeveer € 193 mln. worden bezuinigd op de apparaatslasten, waarvan € 93 mln. op de loonkosten. De totale loonkosten mogen in 2015 maximaal € 629 mln. per jaar bedragen. In de periode 2014-2018 moet, boven op deze bezuiniging, een extra besparing oplopend tot € 40 mln. op de jaarlijkse kosten van het ambtelijke apparaat worden gerealiseerd.

1-3 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke dienstverlening ligt bij de wethouder Financiën, Organisatie, Haven, Binnenstad en Sport.

⁷ De extra krimp van onbekende omvang is in de afdoening van de motie geïdentificeerd als tenminste enkele honderden fte's.

⁸ Gemeente Rotterdam, Kadernotitie doorontwikkeling Rotterdamse dienstverlening, december 2014.

De ambtelijke verantwoordelijkheid voor concern brede dienstverlening is belegd bij het cluster Dienstverlening. De verantwoordelijkheid voor afzonderlijke producten en diensten is belegd bij de vijf clusters.

2 doel- en vraagstelling en afbakening

2-1 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer na te gaan in hoeverre de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening op peil is gebleven, ondanks de personele krimp in de voorgaande collegeperiode. Daarnaast beoogt de rekenkamer na te gaan in hoeverre verwacht kan worden dat de kwaliteit van dienstverlening op peil blijft na implementatie van de reorganisatieplannen in de huidige collegeperiode.

2-2 onderzoeksvragen

centrale onderzoeksvraag:

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre is de gemeente Rotterdam er, ondanks de personele krimp in de voorgaande collegeperiode, in geslaagd om de kwaliteit van de dienstverlening op peil te houden en wat betekent dit voor de reorganisatieplannen in de huidige collegeperiode?

deelvragen

De centrale onderzoeksvraag zal worden beantwoord door middel van een aantal casestudy's van producten en diensten van de gemeente. In deze casestudy's zullen drie deelvragen worden beantwoord:

- 1 Hoe heeft de kwaliteit van de dienstverlening voor de geselecteerde producten zich ontwikkeld in de voorgaande collegeperiode?
- 2 Hoe kan de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening voor de geselecteerde producten worden verklaard?
- 3 In hoeverre is er een verband tussen de krimp van de ambtelijke organisatie en de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening voor de geselecteerde producten?

Op basis van de uitkomsten van de casestudy's zal vervolgens de volgende vraag worden beantwoord:

- 4 Welke gevolgen voor de dienstverlening kunnen, gezien de antwoorden op deelvraag 1, 2 en 3, worden verwacht bij de uitvoering van de reorganisatieplannen in de huidige collegeperiode?

2-3 afbakening

2-3-1 selectie casestudy's

De gemeente Rotterdam onderscheidt een groot aantal verschillende gemeentelijke producten en diensten, zoals een abonnement op een gemeentelijke parkeergarage, een rijbewijs of een omgevingsvergunning. Er bestaan specifieke servicenormen per product of dienst, die vaak voortvloeien uit wettelijke normen.

Het gehele pakket van gemeentelijke producten en diensten is te omvangrijk om in zijn geheel binnen dit onderzoek te betrekken. De rekenkamer zal daarom de onderzoeksvragen beantwoorden in casestudy's van een selectie van producten. Bij de selectie van producten zal rekening gehouden worden met de volgende factoren:

- de rekenkamer streeft er naar om de selectie van producten en diensten zo veel mogelijk te doen overeenkomen met de gemeentelijke dienstverlening die door een 'gemiddelde' bewoner of een 'gemiddeld' bedrijf op enige moment in hun bestaan wordt afgenomen;
- producten en diensten die relatief nieuw zijn (bijvoorbeeld de onlangs gedecentraliseerde taken in het sociaal domein) of producten die te maken hebben met gehad met veel veranderingen in wetgeving worden niet geselecteerd;
- om een onderbouwd verband te kunnen leggen tussen de dienstverlening en de personele inzet worden producten en diensten met een meer gestandaardiseerd karakter en een groot volume geselecteerd in plaats van producten die een maatwerk-karakter hebben.

2-3-2 periode

De onderzoeksperiode betreft de periode 2008 tot en met heden. De twee jaar voor de voorgaande collegeperiode wordt in het onderzoek betrokken, zodat een vergelijking kan worden gemaakt tussen de kwaliteit van dienstverlening in deze jaren en de periode waarin de personele krimp plaatsvond.

3 uitvoering casestudy's

De rekenkamer zal per casestudy de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening in kaart brengen aan de hand van (onder meer):

- de ontwikkeling van de scores op product specifieke servicenormen;
- gesprekken met medewerkers;
- (benchmark) onderzoeken naar de dienstverlening en interne en externe rapportages;
- bestaande peilingen van de waardering van de dienstverlening door burgers en bedrijven die gebruik maken van de geselecteerde producten;
- analyse van klachten en bezwaarschriften.

Aanvullend aan de casestudy's zal de rekenkamer overigens ook inzicht verschaffen in de ontwikkeling van meer algemene indicatoren van de kwaliteit van dienstverlening (zoals algemene waarderingen van burgers in enquêtes).

De rekenkamer is tevens voornemens om, door middel van gesprekken met (vertegenwoordigers van) burgers en bedrijven, zicht te krijgen op de impact van ontwikkelingen in de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening op burgers en bedrijven.

Vervolgens zullen door interviews en documentstudie de oorzaken van de ontwikkeling van de dienstverlening worden verklaard. Hierbij zal aandacht worden besteed aan diverse mogelijke oorzaken, zoals de personele krimp, maar ook de arbeidsproductiviteit van ambtelijk personeel, digitalisering en innovatieve werkmethoden. Bij het bepalen van het effect van de personele krimp als gevolg van de financiële taakstelling, zal tevens rekening worden gehouden met andere organisatorische ontwikkelingen die invloed hebben gehad op de ontwikkeling van het

personeelsbestand, het overhevelen van het personeel van de voormalige deelgemeenten en de concernvorming.

In elk effectiviteitsonderzoek speelt het probleem van het vaststellen van causaliteit. Dat geldt des te meer voor een kwalitatief onderzoek als dit, waarin geen statistische zekerheid over bepaalde causaliteiten is te geven. Toch verwacht de rekenkamer dat het in dit onderzoek mogelijk is om iets te zeggen over de daadwerkelijke bijdrage van een bepaalde ontwikkeling aan veranderingen in het niveau van de dienstverlening. Dat kan via een plausibiliteitstoets. Daarin worden enerzijds zoveel mogelijk verklaringen voor een bepaalde ontwikkeling in de dienstverlening systematisch op aannemelijkheid getoetst en beoordeeld. Anderzijds wordt een zo breed mogelijke selectie van producten gemaakt met zoveel mogelijk variatie in de verklarende factoren. Door systematische vergelijkingen te maken tussen producten waar zich wel en niet bepaalde verklarende factoren hebben voorgedaan,⁹ kan wat gezegd worden over de bijdrage van een bepaalde ontwikkeling aan de dienstverlening. Met deze twee lijnen – die relatief gangbaar zijn in meervoudige gevalstudies – verwacht de rekenkamer in staat te zijn onderbouwde en beredeneerde uitspraken te doen over welke factoren hoogstwaarschijnlijk van invloed op de dienstverlening zijn geweest.

Bij de casestudy's zullen alle dienstonderdelen (backoffice, frontoffice, uitvoering) die een rol spelen bij de totstandkoming van het product of de dienst worden betrokken. Er zal hierbij ook aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van de kwaliteit van de interne dienstverlening en de gevolgen van deze ontwikkeling voor de externe dienstverlening. Tevens zal aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van de vraag van burgers en bedrijven naar het product of de dienst en eventuele wijzigingen van het product of dienst in de periode 2010 tot en met heden.

4 organisatie en planning

4-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam van de rekenkamer bestaande uit:

- Rolf Willemse (projectleider);
- Nicole Kuijpers;
- Laurens Wijmenga.

4-2 planning en procedure

De voorbereiding van dit onderzoek is in november 2015 gestart. Het onderzoek zal resulteren in publicatie van de rapportage medio 2016.

⁹ Ter illustratie: zo zal er ook ten minste één product moeten worden geselecteerd, waar nauwelijks personele krimp dan wel een andere organisatorische ontwikkeling heeft plaatsgevonden. Dit product fungeert dan als het ware als een controlegroep.