

BESTUURLIJK RAPPORT

Dienstverlening paspoorten en uittreksels

Kosten en kwaliteit vergeleken in 7 stadsdelen

mei 2012

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam



BESTUURLIJK RAPPORT

Dienstverlening paspoorten en uittreksels

Kosten en kwaliteit vergeleken in 7 stadsdelen

mei 2012

Colofon

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: drs. Johan de Groot

drs. John van Leuken (projectleider)

drs. Daniëlle van der Wiel

Rian Muijsers MSc

Dit rapport bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport. In het bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen weer.

Samenvatting

In Amsterdam werden in 2011 ongeveer 116.000 paspoorten en 62.000 uittreksels afgegeven. Dit gebeurt op 12 locaties (balies) van de 7 stadsdelen. De meeste paspoorten worden verstrekt op de balies van stadsdeel Oost en stadsdeel Centrum; de meeste uittreksels op die van Zuidoost. In dit onderzoek gaat de rekenkamer de kwaliteit van de dienstverlening na bij de afgifte van paspoorten en uittreksels. We doen dit door zowel de tevredenheid over de kwaliteit van de dienstverlening bij de burger na te gaan als door meer objectieve gegevens te verzamelen (zoals over wachttijden, openingstijden en de kwaliteit van de informatie). Ook bekeek de rekenkamer of de stadsdelen inzicht hebben in de kosten van de dienstverlening.

Burger redelijk tevreden

Als de tevredenheid van de burger de belangrijkste maatstaf is om de kwaliteit van de dienstverlening te beoordelen dan kan die kwaliteit bij het afgeven van paspoorten en uittreksels voldoende worden genoemd. De aanvragers van een paspoort of uittreksel waarden de dienstverlening gemiddeld met een 7,6. Het resultaat bij de balies met de laagste score (Centrum, Oost en Zuidoost) is niet veel lager (7,4). De balie Tripolis van stadsdeel Zuid scoorde het hoogst (8,0). De algemene waardering voor de behandeling (8,0 of hoger) is wel duidelijk hoger dan die voor de wachttijd (7,3) of de openingstijden (6,6).

Wachttijden vaak langer dan de norm

In Amsterdam wachtte je in 2011 gemiddeld 21 minuten als je een paspoort en 15 minuten als je een uittreksel kwam aanvragen. De stedelijke normtijd van gemiddeld 20 minuten wachten, die is neergelegd in de Servicecode Amsterdam, wordt door nogal wat stadsdelen voor paspoorten niet gehaald. Over heel 2011 gemiddeld overschreden de stadsdelen Centrum, Noord, Oost, Zuidoost en de locatie Osdorp in Nieuw-West de norm. In Zuidoost liep de gemiddelde wachttijd op tot 30 minuten; in Noord tot 38 minuten.

Mensen die op afspraak komen, wachten veel minder lang dan die in de vrije inloop; dat is tenslotte de bedoeling. Toch lijkt het invoeren van het werken op afspraak vooralsnog niet tot gemiddeld kortere wachttijden voor de klant te leiden; integendeel, de stadsdelen met de meeste mensen op afspraak (Noord en Oost) behoren tot de stadsdelen met gemiddeld de langste wachttijden. Dit betekent dat het invoeren van het werken op afspraak ten koste gaat van de mensen die in de vrije inloop hun paspoort komen verlengen. De gemiddelde wachttijd in de vrije inloop was in Oost 30 minuten en liep in Noord op tot 55 minuten.

Noord en Oost overschreden de norm voor wachttijden ook voor uittreksels. De norm om 90% van de klanten binnen de 20 minuten te helpen werd in 2011 door geen enkel stadsdeel gehaald.

Openingstijden verschillend

In 2011 waren de openingstijden per stadsdeel en balie verschillend. De balie burgerzaken van stadsdeel Oost had in uren de ruimste openstelling, namelijk 49 uur. Stadsdeel Centrum was het minst lang open (31,5 uur per week). De overige stadsdeellocaties zaten tussen de 33 en 38 uur per week.

Informatie kan transparanter

Geen van de websites van de stadsdelen geeft algemene informatie over het aanvragen van paspoorten en uittreksels. Hiervoor word je doorgeleid naar de website van de gemeente Amsterdam, waar je dan opnieuw een zoekopdracht moet starten. De informatie op de websites over de openingstijden is wel adequaat.

Tevredenheid van de burger spoort niet altijd met de objectieve gegevens

Leiden korte wachttijden, lange openingstijden en goede informatie tot tevredenheid bij de burger? Uit onze vergelijking tussen de objectieve gegevens en de tevredenheid van de burger blijkt dat dit lang niet altijd het geval is. Zo leiden de lange wachttijden in Noord niet tot een lage tevredenheid. Noord werkt het meest op afspraak en het is mogelijk dat mensen die op afspraak komen juist het meest kritisch zijn over de wachttijd. De extra lange openingstijden, die stadsdeel Oost in 2011 kende, leiden niet direct tot een hoge tevredenheid. Burgers hebben misschien niet zozeer behoefte aan langere, maar aan andere openingstijden.

Alleen schattingen over directe kosten; weinig inzicht in andere kosten

Stadsdelen hebben een redelijk inzicht in de directe kosten van de dienstverlening aan de balies bij het verstrekken van paspoorten en uittreksels. Dit is overigens wel op schattingen gebaseerd, niet op tijdschrijven of eigen onderzoek. Uitgaande van een gemiddelde geschatte tijd van 26¼ minuut komen de kosten uit op ongeveer € 30,30 voor een regulier paspoort voor één persoon. Er is bij stadsdelen veel minder overzicht van de overige kosten bij paspoorten, zoals die voor het stedelijke telefoonnummer 14020, kwaliteitsbewaking of huisbezoeken. Gezien de omvang van deze kosten mag er echter van worden uitgegaan dat de totale kosten per paspoort enkele euro's hoger zijn dan het hierboven genoemde bedrag. Stadsdelen hebben dus onvoldoende inzicht in de totale kosten van de dienstverlening bij paspoorten.

Weinig aandacht voor dienstverlening

De rekenkamer constateert dat zowel de centrale stad als de stadsdelen weinig beleidsaandacht aan dienstverlening besteden. De dienstverlening lijkt in Amsterdam eerder als een uitvoeringsprobleem te worden benaderd dan als een beleidsprobleem en die uitvoering krijgt vervolgens weinig bestuurlijke aandacht. Zelfs bij de verandering van de uitvoering, die door het stedelijke *Programmaplan Dienstverlening* in gang wordt gezet, is de bestuurlijke aansturing beperkt. De weinige beleidsuitgangspunten die de gemeente voor de dienstverlening heeft opgesteld, sturen niet, maar functioneren hooguit als een verzameling los van elkaar staande randvoorwaarden voor de uitvoering.

De rekenkamer vraagt daarom om aandacht voor de keuzes, die de gemeente maakt bij dienstverlening. Het gaat daarbij om:

1. de vraag hoe de keuze voor de kwaliteit van de dienstverlening als belangrijkste ambitie zich verhoudt tot andere mogelijke ambities;
2. de vraag of met de keuze voor de tevredenheid van de burger als belangrijkste beleidsdoel de kwaliteit van de dienstverlening voldoende in beeld komt.

Aanbevelingen

De rekenkamer formuleerde de volgende aanbevelingen voor de stadsdelen:

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Onderbouw de gewenste kwaliteit van dienstverlening beleidsmatig en maak daarbij een afweging met de veiligheid en de kosten2. Formuleer eenduidige, realistische normen voor het meten van de kwaliteit van de dienstverlening.3. Zorg voor een goede externe en interne informatievoorziening.4. Evalueer het werken op afspraak en zorg er voor dat de normen voor de wachttijd ook gehaald worden voor de bezoekers in de vrije inloop.5. Ga de effecten na van de schaalgrootte van de balies op de tevredenheid, de wachttijden en de efficiency.6. Breng de directe en overige kosten voor de paspoorten bij de stadsdelen in beeld en onderzoek of de paspoorten kostendekkend zijn. Onderzoek of er mogelijkheden voor efficiencyverbetering zijn en houdt hierbij rekening met lokale omstandigheden.7. Zorg voor een goed managementinformatiesysteem. |
|--|

Reacties en nawoord

De rekenkamer heeft de dagelijks besturen van de stadsdelen gevraagd een reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De aanbevelingen van de rekenkamer zijn door de stadsdelen in algemene zin overgenomen. De bestuurlijke reacties en het nawoord van de rekenkamer daarop zijn integraal opgenomen in het bestuurlijk rapport.

Leeswijzer

Voor u ligt het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam ('de rekenkamer') van het onderzoek naar dienstverlening bij het verstrekken van paspoorten en uittreksels. De rekenkamer voerde haar onderzoek uit aan de hand van de volgende centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre is er bij de dienstverlening van de producten: paspoorten, uittreksels en evenementenvergunningen sprake van een doelmatige en doeltreffende werkwijze?

De probleemstelling is beantwoord aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre is bij de stadsdelen de dienstverlening bij paspoorten en uittreksels van een goede kwaliteit?
2. In hoeverre hebben de stadsdelen voldoende inzicht in de kosten van dienstverlening bij paspoorten en uittreksels om een doelmatige werkwijze mogelijk te maken?

Het volledige onderzoeksrapport bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport. In het bestuurlijk rapport staan de belangrijkste bevindingen en de conclusies en aanbevelingen.

Bestuurlijk rapport

Het bestuurlijk rapport is bedoeld voor degene die snel op hoofdlijnen bekend wil raken met de bestuurlijke inhoud. Het bestuurlijk rapport geeft antwoord op de vraag hoe de kwaliteit van dienstverlening bij het verstrekken van paspoorten en uittreksels wordt beoordeeld en hoe de kosten hiervan kunnen worden bepaald. Het bevat een samenvatting van de bevindingen en conclusies uit het onderzoeksrapport, geeft inzicht in de aanbevelingen en de reactie van de dagelijks besturen van de stadsdelen hierop. Het bestuurlijk rapport wordt afgesloten met het nawoord van de rekenkamer op de reacties.

Onderzoeksrapport

Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen. Ook bevat het informatie over de totstandkoming en achtergrond van het onderzoek en de door de rekenkamer gehanteerde toetsaspecten. In de bijlagen van het onderzoeksrapport is de lijst van geraadpleegde personen te vinden, een overzicht van geraadpleegde literatuur en details van het onderzoek naar klanttevredenheid.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Leeswijzer	7
1 Dienstverlening	11
1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen	11
1.2 Klanttevredenheid	12
1.3 Kosten	15
2 Bevindingen	17
2.1 Beleid en normen	17
2.2 Tevredenheid klanten	18
2.3 Voorwaarden voor tevredenheid	21
2.4 Tevredenheid en voorwaarden	24
2.5 Kosten	26
2.6 Conclusies	27
3 Analyse en aanbevelingen	29
3.1 Wat is kwaliteit van dienstverlening en hoe verhoudt zich dat tot andere belangen?	29
3.2 Hoe kan de kwaliteit van dienstverlening worden verbeterd?	32
3.3 Hoe kan de efficiency van de uitvoering worden verbeterd?	34
4 Bestuurlijke reacties en nawoord rekenkamer	37
4.1 Bestuurlijke reacties	37
4.2 Nawoord rekenkamer	51

1 Dienstverlening

1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling voor dit onderzoek luidt:

In hoeverre is er bij de dienstverlening van de producten: paspoorten, uittreksels en evenementenvergunningen sprake van een doelmatige en doeltreffende werkwijze?

Hierbij wordt doelmatigheid beoordeeld aan de hand van de kosten en doeltreffendheid aan de hand van de kwaliteit van de dienstverlening. Een toetsing van de kwaliteit van dienstverlening kan via subjectieve criteria (vooral de tevredenheid of de waardering van de klant) gebeuren of via meer objectieve criteria (de voorwaarden voor tevredenheid, zoals de wachttijd bij de balie of de doorlooptijd van een vergunning).

Het onderzoek naar dienstverlening bij de stadsdelen heeft betrekking op paspoorten, uittreksels en de evenementenvergunning. Dit zijn verschillende soorten producten, die op verschillende wijze verleend worden en waarbij de relatie tussen de klant en de overheid een andere vorm aanneemt. Marcel Hoogwout geeft in zijn boek *De rationaliteit van de klantgerichte overheid* een overzicht van soorten overheidsdienstverlening. Het verstrekken van paspoorten en uittreksels deelt hij in bij de categorie inschrijvingsbewijzen en het verlenen van een vergunning hoort bij vergunningen en ontheffingen. Bij het verstrekken van een paspoort of uittreksels verstrekt de overheid een document. Hiermee kan de aanvrager een bepaald recht bewijzen. De burger kan hierbij gezien worden als een individuele klant. Bij het verlenen van een evenementenvergunning toetst de overheid de vergunningaanvraag aan het collectieve belang. De aanvrager is hierbij een individuele klant, maar de overheid moet rekening houden met het collectieve belang.¹

Bij de uitvoering van het onderzoek en de rapportage hebben we onderscheid gemaakt tussen dienstverlening bij paspoorten en uittreksels en de dienstverlening bij de evenementenvergunning. We hebben hierin ook aanleiding gezien om uiteindelijk tot twee afzonderlijke publicaties te komen. We hebben voor dit onderzoek wel dezelfde uitgangspunten voor klanttevredenheid en de kosten gehanteerd, deze worden in de volgende paragrafen beschreven. Ook geven we kort de gekozen aanpak voor dit onderzoek per onderdeel weer.

¹ Marcel Hoogwout (2010), *De rationaliteit van de klantgerichte overheid*, Nieuwegein, p. 56.

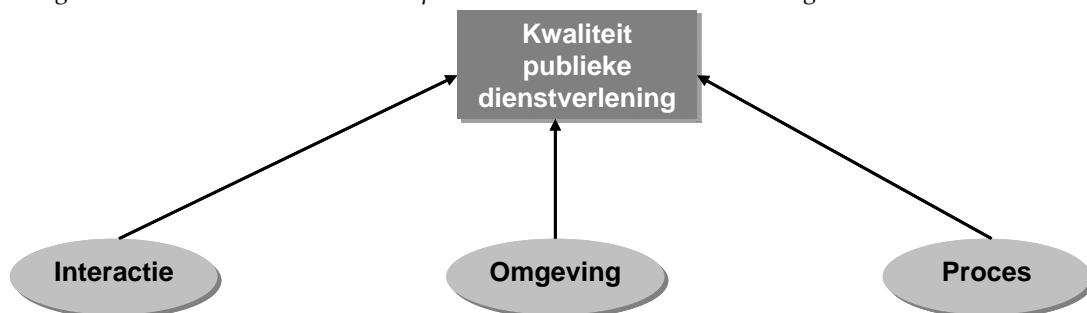
De algemene probleemstelling is op grond van de hierboven genoemde overwegingen beantwoord aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre is bij de stadsdelen de dienstverlening bij paspoorten en uittreksels van een goede kwaliteit?
2. In hoeverre hebben de stadsdelen voldoende inzicht in de kosten van dienstverlening bij paspoorten en uittreksels om een doelmatige werkwijze mogelijk te maken?

1.2 Klanttevredenheid

Wanneer is de dienstverlening van voldoende kwaliteit? Het simpele en voor de handliggende antwoord is: als de klant tevreden is. Bij dat antwoord wordt er van uitgegaan dat kwaliteit een subjectief begrip is en dus alleen subjectief (via het oordeel van de klant) kan worden bepaald². In deze benadering is de gedachte veelal dat die tevredenheid ontstaat als alles loopt zoals de klant verwacht en dat er ontevredenheid ontstaat als er een verschil is tussen de verwachte en de ervaren kwaliteit. De verwachte kwaliteit kan gebaseerd zijn op persoonlijke behoeften, ervaringen van mensen uit het verleden, allerlei informatie of beelden uit gesprekken met anderen en het 'imago' van de gemeente. Bij de - aan de balie - ervaren kwaliteit is een onderscheid te maken tussen (zie figuur 1.1), de interactie (het contact met de ambtenaar), de omgeving (de locatie, waaronder de toegankelijkheid en de bereikbaarheid) en het proces (het product: reisdocument of de vergunning en de moeite die het kostte om het te verkrijgen).

Figuur 1.1 - Factoren van invloed op de kwaliteit van de dienstverlening



Bewerkt door de rekenkamer, gebaseerd op: Brady, M.K. en Cronin, Jr. J.J., Some new Thoughts on conceptualizing perceived Service Quality: A Hierarchical Approach. *Journal of Marketing*, volume 65, 2001.

² M.K. Brady and J.J. Cronin (2001): Some new thoughts on conceptualizing perceived service quality: a hierarchical approach, *Journal of Marketing* Volume 65.

C. Grönroos (1982): Strategic management and marketing in the service sector, Helsingfors, Swedish School of Economics and Business Administration.

V.A. Zeithaml, A. Parasuraman and L.L. Berry (1990): Delivering Quality Service – Balancing Customer Perceptions and Expectations, New York, The Free Press.

Bij interactie, omgeving en proces kan de kwaliteit worden bepaald door te vragen naar het oordeel van de klant. Dan wordt dus eigenlijk direct de kloof gemeten tussen de verwachte en ervaren kwaliteit. Het ligt voor de hand dat die ervaren kwaliteit toch wel enige relatie heeft met de werkelijkheid. Beleid gericht op het verbeteren van de kwaliteit zal zich moeten richten op het verbeteren van die objectieve aspecten van de interactie, omgeving en proces bij de dienstverlening, waarvan het waarschijnlijk is dat ze de ervaren kwaliteit zullen beïnvloeden. We zouden deze aspecten ook voorwaarden voor de tevredenheid kunnen noemen. In verschillende onderzoeken is geprobeerd om te bepalen wat die objectieve criteria voor de kwaliteit van dienstverlening zijn.³ In figuur 1.2 zijn 8 criteria opgenomen waarop dienstverlening volgens de onderzoeken kan worden beoordeeld.

Figuur 1.2 - Objectieve criteria kwaliteit dienstverlening

Criteria	Omschrijving	Indicator
Bereikbaarheid	De mogelijkheden voor burgers om gebruik te kunnen maken van de dienst	openingstijden
Beschikbaarheid	De aanwezige capaciteit om burgers mee te helpen	% diensten dat direct foutloos geleverd wordt
Transparantie	De mate waarin informatie duidelijk, makkelijk en snel te vinden is	aanwezigheid van informatie over de wachttijd
Wachttijd	De tijd die de burger moet wachten aan de balie	de tijd tussen de aanmelding en het contact met de ambtenaar
Levertijd	De tijd tussen het eerste contact en het daadwerkelijk leveren van de dienst	de doorlooptijd tussen het eerste contact en de daadwerkelijke levering van de dienst
Prijs	De prijs van de dienst	de prijs
Behandeling	De mate waarin burgers correct en deskundig worden behandeld	de professionaliteit en de deskundigheid van de medewerker
Betrouwbaarheid	De volledigheid en juistheid van de dienst	% klachten en % correct afgehandelde klachten

Ook bij deze objectieve criteria kan een onderscheid gemaakt worden tussen interactie, omgeving en procescriteria. De meeste van de hierboven genoemde criteria kunnen aan het proces worden gerelateerd zoals beschikbaarheid, wachttijd, levertijd, prijs en betrouwbaarheid. De professionaliteit en de deskundigheid van de medewerker komt vooral in de interactie met de burger tot uitdrukking en dat geldt

³ H. Albeda, S. van Keulen en L. Bloemers (2007): De effecten van de introductie van een kwaliteitshandvest: Een onderzoek naar de invloed van een kwaliteitshandvest op de kwaliteit van de publieke dienstverlening, Amsterdam, TNSnipo

Burgerlink (2009): In 7 stappen naar een kwaliteitshandvest: Een invoeringsplan voor overheidsorganisaties, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

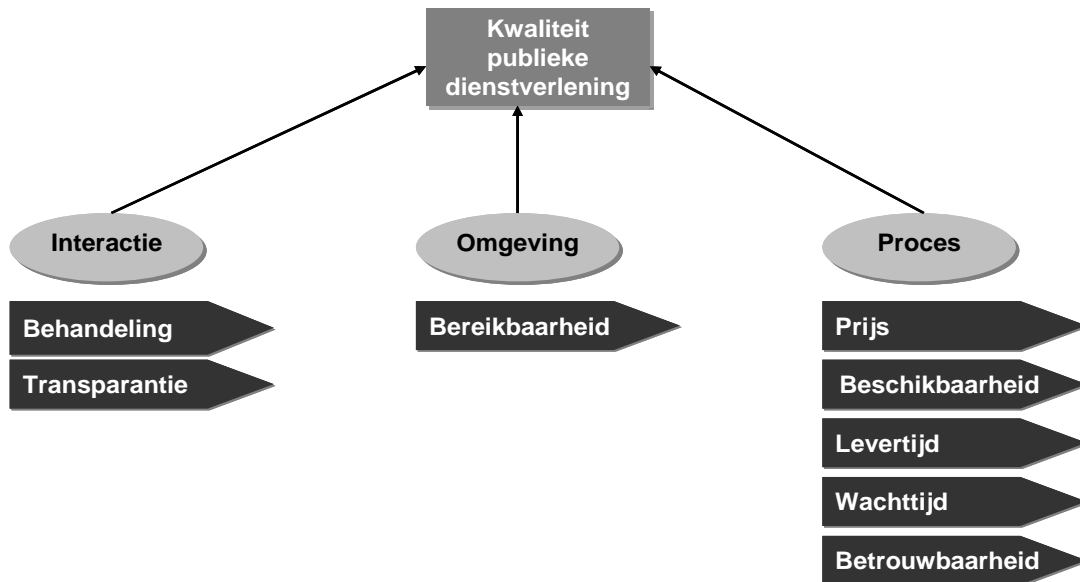
PriceWaterhouseCoopers (2007): Servicenormen op basis van klachtenanalyse: Een handreiking aan overheidsinstanties ter verbetering van hun dienstverlening, Amsterdam, PriceWaterhouseCoopers

Quint Result Onderzoek (2010): Benchmark Publiekzaken 2010: Eindrapport, Amsterdam, Quint Result Onderzoek

TNSnipo (2009): Eindrapportage benchmark dienstverlening Amsterdam 2009, Amsterdam, TNSnipo

in zekere mate ook voor het criterium transparantie. De bereikbaarheid is een kenmerk van de omgeving. In figuur 1.3 is dit schematisch weergegeven.

Figuur 1.3 - Kwaliteit publieke dienstverlening



Deelvragen kwaliteit dienstverlening

In lijn met bovenstaande uitgangspunten over de kwaliteit van dienstverlening kan de eerste onderzoeksvraag nader worden uitgesplitst in deelvragen. We stellen ons eerst de vraag welke normen de stadsdelen gesteld hebben om de kwaliteit van dienstverlening te bepalen en of daarin bovenstaande normen uit de literatuur zijn terug te vinden. Vervolgens beoordelen wij of de stadsdelen de normen weten te realiseren. Conform de geïntroduceerde tweedeling maken we daarbij een onderscheid tussen subjectieve en objectieve normen, oftewel tevredenheid en de voorwaarden voor tevredenheid. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre is bij de stadsdelen de dienstverlening bij paspoorten en uittreksels van een goede kwaliteit?
 - a. Welke normen hebben de stadsdelen voor dienstverlening gesteld?
 - b. Wat is de waardering van de klanten voor de dienstverlening? En voldoen de stadsdelen daarmee aan de normen?
 - c. Wat zijn de objectieve kwalitatieve karakteristieken van de dienstverlening? En voldoen de stadsdelen daarmee aan de normen?
 - d. Wat is de verklaring voor verschillen tussen normen en resultaten?

Aanpak kwaliteit dienstverlening

De subjectieve kwaliteit is in dit onderzoek achterhaald met behulp van een enquête onder burgers die een paspoort of uittreksel hebben aangevraagd. Die enquête is aan de balie van de verschillende locaties in de stadsdelen uitgevoerd. In totaal hebben 1.171 mensen de vragen van de enquête beantwoord. Dit gebeurde op 12 locaties van

de stadsdelen. Met een deel van de geënquêteerden, namelijk 108, zijn afzonderlijke, wat langere, interviews gehouden. Daarin is dieper ingegaan op de verschillende onderdelen van de dienstverlening.

Daarnaast heeft de Dienst Onderzoek en Statistiek (O&S) in opdracht van de rekenkamer een aantal vragen over kwaliteit van dienstverlening opgenomen in het panel van de dienst, dat regelmatig onderzoeksvragen beantwoordt. Dit leverde nog eens informatie op van 1.372 respondenten. De objectieve kwaliteit beoordelen we aan de hand van gegevens van de stadsdelen over de wachttijden en behandeltijden die door de Dienst Facilitair Management (DFM) zijn verzameld. Ook doen we dit aan de hand van door de rekenkamer verzamelde gegevens over openingstijden en informatievoorziening.

1.3 Kosten

Bij de kosten is vooral transparantie over de kosten van de verschillende procesonderdelen bij de aanvraag van een paspoort of een uittreksel van belang. Dat moet een zekere garantie vormen voor de doelmatigheid van de dienstverlening. In een kostenmodel kunnen de verschillende onderdelen, waaruit de kosten bestaan, worden ondergebracht. Vanwege de vergelijkbaarheid sluit het door ons gebruikte kostenmodel aan bij het model zoals dat is ontwikkeld in opdracht van de directeuren Dienstverlening en Bedrijfsvoering van de stadsdelen.⁴

Deelvragen kosten

De onderzoeksvraag over de kosten kunnen we nader uitsplitsen in de volgende deelvragen:

2. In hoeverre hebben de stadsdelen voldoende inzicht in de kosten van dienstverlening bij paspoorten en uittreksels om een doelmatige werkwijze mogelijk te maken?
 - a. Hoe verloopt het (dienst)verleningsproces bij het leveren van het paspoort of uittreksel?
 - b. Welke elementen bepalen de kosten per product?
 - c. Kunnen we een algemeen kostenmodel ontwikkelen om de kosten van de dienstverlening van de producten te bepalen?
 - d. Kunnen de stadsdelen de informatie over deze kosten leveren?
 - Zo ja, wat is de hoogte van kosten?
 - Zo nee, waarom lukt dit niet?
 - e. Hoe verhouden de kosten van de stadsdelen zich tot elkaar?

⁴ Kostprijsmodel bij het verlenen van vergunningen, in opdracht van de directeuren Dienstverlening en directeuren BVO van de Amsterdamse stadsdelen, juli 2011.

Aanpak kosten

De eerste stap voor inzicht in de kosten is kennis van het dienstverleningsproces van het paspoort of uittreksel. De verschillende onderdelen van het proces bepalen de kosten van de dienstverlening. Om hier zicht op te krijgen voerden we gesprekken met de medewerkers van de stadsdelen. Aan medewerkers van de stadsdelen is gevraagd of zij het door ons gehanteerde kostenmodel kunnen invullen. Daarna zijn de verschillen in kosten tussen de stadsdelen geanalyseerd, waarbij we de kostendekkendheid en het aantal afgegeven producten hebben betrokken. Verder is nagegaan wat de redenen zijn voor lacunes bij de stadsdelen in het inzicht in de kosten.

2 Bevindingen

In 2011 zijn ongeveer 117.000 paspoorten en 62.000 uittreksels bij de balies van de stadsdelen aangevraagd. Stadsdeel Oost was de locatie met de meeste aanvragen van paspoorten (ruim 19.000). De minste aanvragen voor paspoorten werden gedaan - als we afzien van de inmiddels gesloten locatie Westerpark - bij de locaties Geuzenveld-Slotermeer (bijna 5.000 aanvragen) en Bos en Lommer (ongeveer 7.500 aanvragen). Uittreksels werden het meest aangevraagd in stadsdeel Zuidoost (11.300 aanvragers). De minste uittreksels zijn aangevraagd bij de locatie Tripolis in Zuid (ongeveer 2.900), Slotervaart (ongeveer 3.000) en Geuzenveld-Slotermeer (bijna 4.000).

Op basis van ons onderzoek kunnen we constateren dat de dienstverlening bij het verstrekken van een paspoort of uittreksel bij de Amsterdamse stadsdelen in het algemeen leidt tot redelijke tevredenheid bij de burgers. De normtijd van 20 minuten wachttijd wordt echter bij het aanvragen van paspoorten vaak overschreden. De norm om 90% van de klanten binnen 20 minuten te helpen wordt bij de paspoorten zelfs door geen van de stadsdelen gehaald. In dit hoofdstuk zijn onze belangrijkste bevindingen te vinden over de dienstverlening bij het verstrekken van paspoorten en uittreksels.

2.1 Beleid en normen

Het proces van het verlenen van paspoorten is in zeer grote mate gestandaardiseerd. Landelijk is bepaald wanneer en hoe paspoorten worden afgegeven. Door de centrale stad zijn daarnaast een aantal doelstellingen voor dienstverlening vastgelegd. Het landelijk beleid is voor paspoorten is vastgelegd in wettelijke richtlijnen die uitgewerkt zijn in het Handboek Burgerzaken Amsterdam. De Dienst Persoons- en Geo-informatie (DPG) heeft aan de landelijke richtlijnen nog enkele eigen richtlijnen toegevoegd. De stadsdelen kunnen geen eigen beleid hebben inzake de afgifte van paspoorten. Voor de afgifte van paspoorten zijn wel algemene doelstellingen en normen voor dienstverlening relevant.

Beleid en normen dienstverlening beperkt

Het stedelijk beleid over kwaliteit van de dienstverlening is vastgelegd in de *Visie Dienstverlening* (2010)⁵ en de *ServiceCode Amsterdam* (2007). Voor de uitvoering van de *Visie Dienstverlening* is het *Programmaplan Dienstverlening* opgesteld met acht concrete projecten. De *Visie Dienstverlening* is in februari 2011 door de gemeenteraad aangenomen. De *Visie Dienstverlening* was in maart 2010 al ambtelijk en bestuurlijk vastgesteld. Het *Programmaplan Dienstverlening* en het *Eindbeeld Stadsloket* als uitwerking van de visie waren toen al ambtelijk vastgesteld. In de *ServiceCode* zijn vooral als afspraken geformuleerde doelen opgenomen, die slechts in een enkel geval

⁵ De *Visie Dienstverlening* is ambtelijk en bestuurlijk vastgesteld in maart 2010 en door de gemeenteraad besproken en geaccordeerd in februari 2011.

in een meetbare norm zijn omgezet. De belangrijkste daarvan is dat de wachttijd aan de balie gemiddeld niet meer dan 20 minuten mag duren. Daarnaast is er de norm dat tenminste 90% van de bezoekers aan de balie binnen 20 minuten wordt geholpen. Van deze norm is de status echter niet duidelijk.

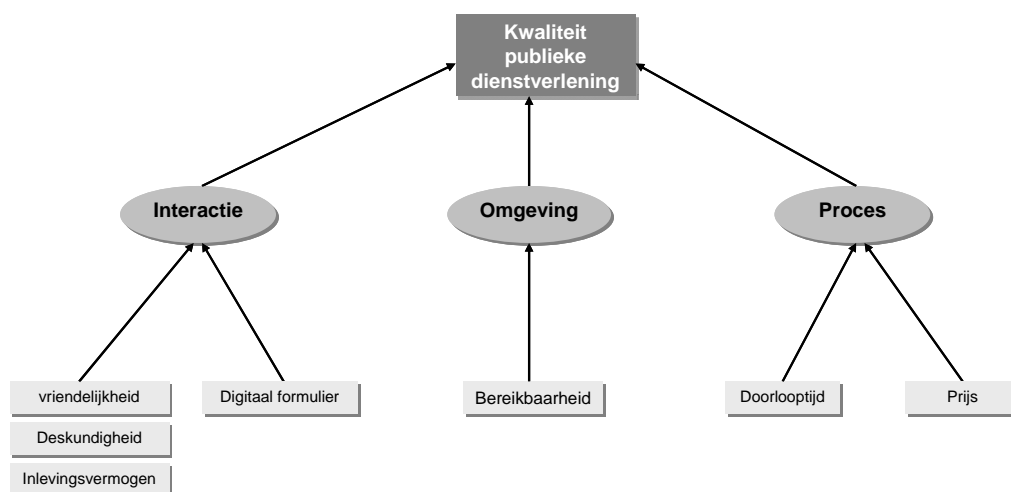
Normen stadsdelen beperkt

De stadsdelen geven hun uitgangspunten voor dienstverlening weer in de programmabegrotingen. De stadsdelen hebben, met uitzondering van stadsdeel Zuid, geen apart beleid voor dienstverlening opgesteld. In het beleid zijn slechts een beperkt aantal uitgangspunten voor dienstverlening bij vergunningverlening geformuleerd. Die uitgangspunten zijn erg algemeen en nauwelijks in concrete meetbare doelen uitgedrukt. Zo stellen de meeste stadsdelen wel een doel voor de algemene waardering van de klanttevredenheid, meestal rond de 7,5. Dit rapportcijfer is uitsluitend bedoeld voor de waardering van de dienstverlening bij de balie burgerzaken.

2.2 Tevredenheid klanten

De rekenkamer heeft een enquête afgenomen bij de klanten van burgerzaken die voor een paspoort of uittreksel kwamen. We hebben de respondenten onder meer gevraagd een algemene waardering te geven voor de dienstverlening bij het aanvragen van een paspoort of uittreksel en we hebben daarnaast onderscheid gemaakt naar de drie factoren die de tevredenheid van de dienstverlening bepalen. In figuur 2.1 laten we zien welke elementen bij het aanvragen van een paspoort of uittreksel van belang zijn.

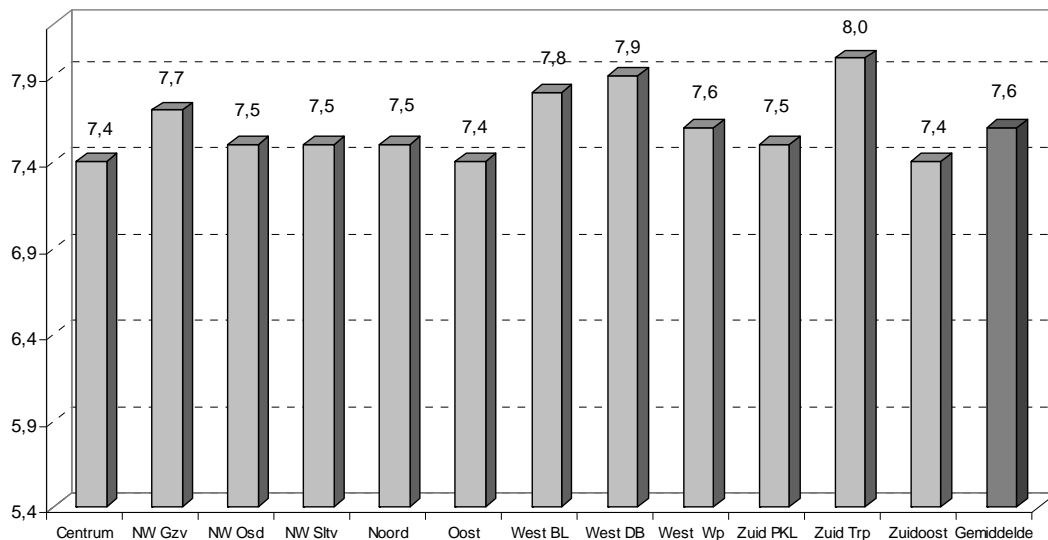
Figuur 2.1 - Relevante elementen tevredenheidsaanvraag paspoort of uittreksel



Waardering dienstverlening paspoort of uittreksel

De aanvragers van een paspoort of uittreksel waarden de dienstverlening met 7,6 als rapportcijfer. In figuur 2.2 zijn de rapportcijfers per locatie van de stadsdelen opgenomen.

Figuur 2.2 - Gemiddelde rapportcijfers dienstverlening paspoorten/uittreksels locaties stadsdelen



Stadsdeel Zuid, locatie Tripolis (Zuid Trp), heeft het hoogste rapportcijfer (8,0) gekregen voor de dienstverlening, terwijl in West de locaties in De Baarsjes (West DB) met een 7,9 en Bos en Lommer (West BL) met 7,8 ook goed scores. Het laagste rapportcijfer is 7,4 voor Centrum, Oost en Zuidoost.

De rapportcijfers zijn vergelijkbaar met cijfers uit eerder onderzoek; in 2007 was het gemiddelde cijfer voor klanttevredenheid 7,5 en in 2008 en 2009 7,6. Overigens betrof de enquête van de rekenkamer 2 producten en niet - zoals de overige onderzoeken - alle producten.

Tevredenheid over deelaspecten van de dienstverlening

Zoals uit figuur 2.1 naar voren komt verwachten we dat de waardering van de dienstverlening door de klanten wordt bepaald door de factoren: interactie, omgeving en proces.

De indicatoren voor interactie, omgeving en proces zijn in het onderzoek wat anders gecombineerd. Aan de respondenten is gevraagd in hoeverre zij tevreden waren over enige aspecten van de behandeling bij en de organisatie van de dienstverlening. Het blijkt dat respondenten het meest tevreden zijn over de mate van vriendelijkheid van de baliemedewerker (rapportcijfer 8,7). Andere aspecten van de interactie (de deskundigheid en de inleving van de baliemedewerker en de behandeltijd) scoorden ook vrij hoog: gemiddeld 8,0 of hoger. Minder tevreden was men over de wachttijden (7,3) gemiddeld en het minst over de openingstijden (rapportcijfer 6,6).

In onderstaande tabel zijn per locatie de rapportcijfers opgenomen van de tevredenheid over de behandeltijd, openingstijden en wachttijden.

Tabel 2.1 - Gemiddelde tevredenheid behandeltijd, openingstijden en wachttijd naar locatie

locatie	tevredenheid behandeltijd	tevredenheid openingstijden	tevredenheid wachttijd
	gemiddeld rapportcijfer	gemiddeld rapportcijfer	gemiddeld rapportcijfer
Centrum	8,4	6,4	7,1
Nieuw West Geuzenveld- Slotermeer	8,0	7,1	6,6
Nieuw West Osdorp	8,7	6,9	7,3
Nieuw West Slotervaart	8,0	6,6	6,0
Noord	8,7	6,4	7,3
Oost	8,4	6,9	7,5
West Bos en Lommer	8,9	6,4	7,8
West Baarsjes	8,9	7,3	8,0
West Westerpark	8,0	5,7	8,2
Zuid President Kennedylaan	8,4	6,0	7,1
Zuid Tripolis	9,1	6,0	8,4
Zuidoost	8,2	6,4	6,9
Totaal	8,4	6,6	7,3

Bron: Eigen rekenkameronderzoek

De tevredenheid over de behandeltijd bij twee locaties in Nieuw-West (Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart) en bij Westerpark in West wordt het minst goed beoordeeld. Het gaat daarbij echter toch nog om een 8,0 als rapportcijfer. Stadsdeellocatie Tripolis in Zuid kreeg het hoogste rapportcijfer, namelijk 9,1.

Het laagste en hoogste rapportcijfer van de tevredenheid over de openingstijden is te vinden in West. De locatie in Westerpark kreeg een 5,7 en De Baarsjes een 7,3 als rapportcijfer.

De tevredenheid over de wachttijd is het grootst in Tripolis met een 8,4. Ook de drie locaties in West scoren relatief goed. Het minst tevreden waren de respondenten over de wachttijd in Slotervaart (6,0).

Normen van stadsdelen

Stadsdelen (behalve Oost) hebben zelf normen gesteld voor de klanttevredenheid over de dienstverlening aan de balie. Deze normen variëren tussen 7,3 en 7,8.

Tabel 2.2 - Norm stadsdeel en rapportcijfer enquête

locatie	norm stadsdeel	rapportcijfer enquête	norm behaald?
Centrum	7,5	7,4	-
Nieuw West Geuzenveld-Slotermeer	7,3	7,7	√
Nieuw West Osdorp	7,3	7,5	√
Nieuw West Slotervaart	7,3	7,5	√
Noord	7,8	7,5	-
Oost	nb	7,4	nb
West Bos en Lommer	7,6	7,8	√
West Baarsjes	7,6	7,9	√
West Westerpark	7,6	7,6	√
Zuid President Kennedylaan	7,5	7,5	√
Zuid Tripolis	7,5	8,0	√
Zuidoost	7,5	7,4	-

Drie van de zeven stadsdelen behalen de door hen zelf gestelde norm niet: Centrum, Noord en Zuidoost. Noord heeft in vergelijking met de andere stadsdelen de lat wel hoog gelegd.

2.3 Voorwaarden voor tevredenheid

In figuur 2.4 onderscheiden we acht criteria die we kunnen typeren als voorwaarden voor tevredenheid. In onderstaande figuur laten we zien welke van deze criteria van toepassing zijn op het aanvragen van een paspoort of uittreksel.

Figuur 2.4 - Objectieve criteria aanvragen paspoort/uittreksel

Criteria	Omschrijving	Indicator
Interactie		
Transparantie	De mate waarin informatie duidelijk, makkelijk en snel te vinden is	Toegankelijkheid van de informatie (websites en duidelijkheid procedure)
Levertijd	De tijd tussen het eerste contact en het daadwerkelijk leveren van de dienst	Gemiddelde behandeltijd
Omgeving		
Bereikbaarheid	De mogelijkheden voor burgers om gebruik te kunnen maken van de dienst	Openingstijden burgerzaken
Proces		
Wachttijd	De tijd die de burger moet wachten aan de balie	Gemiddelde wachttijd

Behandeltijd

De gemiddelde behandeltijd in de stadsdelen in 2011 is voor paspoorten ongeveer 10 minuten en voor uittreksels ongeveer 5 minuten. De variatie tussen de stadsdelen is niet groot. Opvallend is dat de behandeltijd bij afspraken langer is dan bij vrije inloop - omdat meer ingewikkelde 'gevallen' vaker op afspraak komen? - en dat de variatie tussen de stadsdelen dan toeneemt.

Wachttijd

De gemiddelde wachttijd in 2011 was voor paspoorten 21 minuten en voor uittreksels 15 minuten.

Tabel 2.3 - Wachttijden en servicelevels vrije inloop en afspraken samen

locaties	gemiddelde wachttijd		servicelevel	
	paspoorten 2011	uittreksels 2011	paspoorten 2011	uittreksels 2011
Servicecode Amsterdam	20:00	20:00	90%	90%
Centrum	22:37	12:16	57,7	76,3
Nieuw-West, Geuzenveld	13:41	10:04	69,6	76,1
Nieuw-West, Osdorp	23:22	17:59	43,5	50,2
Nieuw-West, Slotervaart	15:25	12:28	54,8	67,0
Noord	38:10	28:23	40,9	40,1
Oost	23:26	20:33	54,0	54,5
West, Bos en Lommer	13:45	12:46	71,6	74,7
West, De Baarsjes	14:01	9:23	71,6	88,3
West, Westerpark	8:29	7:41	86,5	90,3
Zuid, Pres. Kennedylaan	19:31	17:34	55,6	60,4
Zuid, Tripolis	10:28	9:40	81,4	83,1
Zuidoost	30:05	13:51	38,8	71,4
Gemiddeld hele stad	21:02	15:22	57,8	66,9

Bron: DFM

In het algemeen was de wachttijd in 2011 het kortst op de locatie Westerpark in stadsdeel West. Afgezien van die locatie, die in september 2011 is gesloten, was de wachttijd op de locatie Tripolis in Zuid het kortst (ongeveer 10½ minuten). Wachten duurt het langst in stadsdeel Noord, ondanks het veel hogere aandeel van mensen dat hier op afspraak zijn paspoort komt aanvragen. De gecombineerde wachttijd (voor vrije inloop en afspraken samen) was hier in 2011 ruim 38 minuten voor paspoorten en 28 minuten voor uittreksels.

Mensen die op afspraak komen, wachten veel minder lang dan die in de vrije inloop; dat is tenslotte de bedoeling. Toch lijkt het invoeren van het werken op afspraak voorsnog niet tot gemiddeld kortere wachttijden voor de klant te leiden; integendeel, de stadsdelen met de meeste mensen op afspraak (Noord en Oost) behoren tot de stadsdelen met gemiddeld de langste wachttijden.

Verder valt op dat de kleinere balies (de balies in West, Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart in Nieuw-West, Tripolis in Zuid) kortere wachttijden kennen dan de grotere balies.

De rekenkamer constateert dat de normtijd van gemiddeld 20 minuten wachten voor een klant bij paspoorten door nogal wat stadsdelen niet wordt gehaald. In 2011 overschreden de stadsdelen Centrum, Noord, Oost, Zuidoost en de locatie Osdorp in Nieuw-West voor paspoorten de norm van 20 minuten. Noord en Oost overschreden de norm ook voor de uittreksels. Bij de afspraken halen alle stadsdelen de norm en dit betekent dat bij de vrije inloop in de genoemde stadsdelen het beeld dus nog somberder is.

De norm van 90% van klanten die binnen de 20 minuten wordt geholpen (Servicelevel) wordt bij de paspoorten in 2011 door geen enkel stadsdeel gehaald. De locatie Tripolis in Zuid komt hier nog het dichtst bij. Enkele stadsdelen weten nog niet de helft van de mensen binnen 20 minuten te helpen. Voor de paspoorten waren dit Noord, Zuidoost en de locatie Osdorp in Nieuw-West; voor de uittreksels betreft het alleen stadsdeel Noord.

Bereikbaarheid

De openingstijden zijn een belangrijk onderdeel van de fysieke omgeving van de stadsdeellocaties. Per stadsdeel en per locatie verschillen de openingstijden. De balie burgerzaken van stadsdeel Oost had in 2011 in uren de ruimste openstelling, namelijk 49 uur. Stadsdeel Centrum was het minst lang open (31,5 uur per week). De overige stadsdeellocaties zaten tussen de 33 en 38 uur per week. Wat betreft de openstelling buiten kantooruren scoorde stadsdeel Oost ook het beste. De afdeling burgerzaken op deze locatie was als enige ook op zaterdagochtend open en doordeweeks 's ochtends al vanaf 08.00u. Voor alle overige locaties gold dat deze één of twee avonden in de week later dan 17.00u nog geopend waren⁶.

Transparantie

Voor transparantie hebben we onderzocht hoe de informatievoorziening over paspoorten en uittreksels op stadsdeelwebsites er uitziet. Steeds meer mensen zoeken immers van tevoren informatie op over onder andere de openingstijden van stadsdeellocaties, maar bijvoorbeeld ook over het gewenste product. De stadsdelen Centrum en Nieuw-West blijken het minst goed te scoren. Dit heeft vooral te maken met de resultaten van de zoekfunctie van de website, welke geen relevante informatie over de drie producten oplevert. Voor alle stadsdelen geldt dat de websites geen algemene informatie over de drie producten geven. Op deze websites word je doorgeleid naar het digitale loket van Amsterdam, waar je opnieuw een zoekopdracht moet geven.

⁶ Op 5 maart 2012 zijn de openingstijden van de stadsdelen gewijzigd.

Samenhang

Samenvattend kunnen we constateren dat geen enkel stadsdeel er op alle criteria positief uitspringt en zo relatief gunstige voorwaarden creëert voor de tevredenheid van de klant. Integendeel, combinaties van tegengestelde scores komen vaker voor, zoals in Noord en Oost (ruime openingstijden, maar lange wachttijden). Centrum heeft relatief gemiddelde wachttijden en daarnaast beperkte openingstijden en een minder goede website. De voorwaarden voor tevredenheid zijn in dit stadsdeel relatief minder goed te noemen.

2.4 Tevredenheid en voorwaarden

Leiden gunstige voorwaarden voor tevredenheid tot tevredenheid? Uit de vergelijking van de objectieve cijfers over de behandeltijd, de openingstijden en de wachttijd met de tevredenheid over de dienstverlening blijkt dat dit lang niet altijd het geval is. Onderstaande tabel vat onze bevindingen samen. In de tabel zijn stadsdelen die positief of negatief van de gemiddelde score afwijken met een + of - aangegeven.

Tabel 2.4 - Uitkomsten vergelijking objectieve en subjectieve criteria

locatie	behandeltijd		openingstijden		wachttijd	
	objectief	subjectief	objectief	subjectief	objectief	subjectief
Centrum	0	0	-	0	0	0
Nieuw-West Geuzenveld- Slotermeer	0	0	0	+	+	-
Nieuw-West Osdorp	0	0	0	0	0	0
Nieuw-West Slotervaart	0	0	0	0	+	-
Noord	0	0	0	0	-	0
Oost	0	0	+	0	0	0
West Bos en Lommer	0	+	0	0	+	+
West De Baarsjes	0	+	+	+	+	+
West Westerpark	0	0	-	-	+	+
Zuid Pres. Kennedylaan	0	0	0	-	0	0
Zuid Tripolis	0	+	0	-	+	+
Zuidoost	0	0	0	0	-	0

Behandeltijd

De variatie in behandeltijd is niet erg groot tussen de locaties. Er is een klein negatief verband tussen de objectieve behandeltijd en de beoordeling door burgers: hoe langer de gemiddelde behandeltijd hoe lager de gemiddelde beoordeling. De gemiddelde scores van de locaties laten een aantal uitschieters zien (Bos en Lommer, De Baarsjes en Tripolis), waarbij de beoordeling van de behandeltijd niet overeenkomt met wat je op basis van de objectieve cijfers zou verwachten. Omdat de verschillen tussen locaties in behandeltijd niet erg groot zijn, kunnen snel wat toevallige uitschieters ontstaan.

Openingstijden

De lengte van de openingstijden varieerde in 2011 nogal tussen de locaties. Er is een positief verband tussen de lengte van de openingstijden en de subjectieve beoordeling; hoe meer uren de stadsdeellocaties open zijn hoe hoger de gemiddelde beoordeling. Er zijn wel enkele uitschieters. Stadsdeel Oost had de meest ruime openingstijden, maar wordt daar door respondenten niet bovengemiddeld voor gewaardeerd. Opvallend is verder dat de subjectieve beoordeling voor beide locaties in Zuid relatief negatief is (6,0), terwijl hier objectief niet direct aanleiding toe is. Het omgekeerde geldt voor de locaties Centrum en Geuzenveld-Slotermeer. De openingstijden kunnen door burgers dus verschillend worden ervaren. Met enige voorzichtigheid zou je kunnen zeggen dat respondenten in stadsdeel Zuid wellicht geen behoefte aan meer, maar wel aan andere openingstijden hebben.

Wachttijden

Ook de gemiddelde wachttijd varieert tussen de locaties. Toename van de wachttijd leidt tot effecten op de beoordeling van de dienstverlening. Bij een vergelijking van gemiddelde scores per locatie van objectieve wachttijd en subjectieve tevredenheid springen wel een aantal zaken in het oog. Het meest opvallend is dat stadsdeel Noord een relatief lange wachttijd heeft, maar hier door respondenten niet op wordt afgerekend. Dit stadsdeel werkt het meest op afspraak. In Nieuw-West zijn respondenten minder tevreden over de wachttijd voor Geuzenveld-Slotermeer en Slotervaart, terwijl de objectieve wachttijd gemiddeld of zelfs lager dan gemiddeld is. Voor deze twee locaties was het gedurende de enquêteperiode echter nog niet mogelijk om een afspraak te maken.

Een verklaring voor deze verschillen kan zijn dat mensen die op afspraak komen juist het meest kritisch zijn over de wachttijd. Deze 'kritische' burgers worden in Noord bediend en in Nieuw-West (nog) niet.

Burgers verschillen van mening over wat een acceptabele wachttijd is. De meeste door ons ondervraagde personen gaven aan dat deze wachttijd binnen een range van 30 minuten moet zijn. Aanvullend gaven sommigen aan dat het hierbij zou moeten gaan om de maximale wachttijd voor de vrije inloop. Bij afspraken dient deze wachttijd minimaal te zijn.

Persoonskenmerken

Naast bovengenoemde kenmerken die voor een groot deel door de stadsdelen kunnen worden beïnvloed, zijn er ook persoonlijke factoren die een rol spelen bij de beoordeling van de kwaliteit van de dienstverlening. Zo blijkt dat hoger opgeleiden meer kritisch en ouderen juist meer positief over de dienstverlening oordelen. Verder blijkt ook dat het oordeel over de dienstverlening negatiever wordt naarmate er meer tijd is verstreken. Dit kan mogelijk worden verklaard doordat een goede dienstverlening als 'normaal' wordt beschouwd en minder goed wordt onthouden. Meer negatieve ervaringen met de dienstverlening blijven echter wel op het netvlies staan.

2.5 Kosten

De kosten voor het verstrekken van paspoorten zijn voor wat betreft het directe productieproces door stadsdelen vrij goed te bepalen. Wel zijn in de meeste stadsdelen de kosten gebaseerd op schattingen. Uitgaande van een gemiddelde geschatte tijd van 26¼ minuut komen de kosten uit op ongeveer € 30,30 voor een regulier paspoort voor één persoon. De bandbreedte van de totale geschatte tijdsbesteding varieert bij de stadsdelen van 22½ minuut in stadsdeel West tot 30¼ minuut in stadsdeel Zuidoost. Hoewel dit misschien niet een groot verschil lijkt, leidt dit bij een 'omzet' van 10.000 paspoorten per jaar al tot een verschil in directe kosten van ongeveer € 150.000. Opvallend is dat het enige stadsdeel, waar de opgegeven tijd is gebaseerd op waarnemingen uit onderzoek (Zuidoost), het hoogste uitkomt.

Behalve voor het directe productieproces maken de stadsdelen nog andere kosten. De belangrijkste hiervan zijn de kosten voor huisbezoeken, kwaliteitsbewaking en die voor Antwoord. De kosten voor huisbezoeken kunnen worden gebaseerd op de (geschatte) tijdsbesteding, maar de kosten voor kwaliteitsbewaking en voor Antwoord zijn minder duidelijk, omdat ze moeten worden gebaseerd op aannames over het aandeel van paspoorten binnen het totaal van deze kostenposten. Gezien de omvang van deze kosten mag er echter van worden uitgegaan dat de totale kosten per paspoort enkele euro's hoger zijn dan het hierboven genoemde bedrag. Dit betekent dat het verstrekken van paspoorten voor de stadsdelen niet kostendekkend is.

Voor de verschillen in kosten tussen de stadsdelen zijn enkele verklaringen te noemen. De belangrijkste zijn de wijze van organisatie, de onvoorspelbaarheid van het aanbod aan klanten en de wijze waarop omgegaan wordt met piekperiodes, het aantal locaties en tenslotte de manieren waarop stadsdelen de kwaliteitsbewaking hebben ingevuld.

De kosten voor het verstrekken van uittreksels uit de Gemeentelijke Basisadministratie zijn te schatten op ongeveer € 5,75 per uittreksel. Gezien de gevraagde leges voor een uittreksel moet dit ruim kostendekkend zijn.

2.6 Conclusies

Als de tevredenheid van de burger de belangrijkste maatstaf is om de kwaliteit van de dienstverlening te beoordelen dan kan die kwaliteit voldoende worden genoemd. De aanvragers van een paspoort of uittreksel waarden de dienstverlening gemiddeld met een 7,6. Het resultaat bij de locaties met de laagste score (Centrum, Oost en Zuidoost) is niet veel lager (7,4). De algemene waardering voor de behandeling (8,0 of hoger) is wel duidelijk hoger dan die voor de wachttijd (7,3) of de openingstijden (6,6). In Amsterdam wachtte je in 2011 gemiddeld 21 minuten als je een paspoort en 15 minuten als je een uittreksel kwam aanvragen. De normtijd van gemiddeld 20 minuten wachten wordt door nogal wat stadsdelen voor paspoorten niet gehaald. Over heel 2011 gemiddeld overschreden de stadsdelen Centrum, Noord, Oost, Zuidoost en de locatie Osdorp in Nieuw-West de norm. Noord en Oost overschreden de norm ook voor uittreksels. De norm om 90% van de klanten binnen de 20 minuten te helpen werd in 2011 door geen enkel stadsdeel gehaald. Er is dus niet een directe relatie tussen de tevredenheid van de klanten en het bereiken van de normen, die in de Servicecode van de gemeente zijn opgenomen.

Stadsdelen hebben een redelijk inzicht in de directe kosten van de dienstverlening aan de balies bij het verstrekken van paspoorten en uittreksels. Dit is overigens wel op schattingen gebaseerd, niet op tijdschrijven of eigen onderzoek. Er is bij stadsdelen veel minder overzicht van de overige kosten bij paspoorten, zoals die voor Antwoord, kwaliteitsbewaking of huisbezoeken. Stadsdelen hebben dus onvoldoende inzicht in de totale kosten van de dienstverlening bij paspoorten.

3 Analyse en aanbevelingen

De rekenkamer onderzocht de dienstverlening bij het verstrekken van paspoorten, uittreksels en het verlenen van evenementenvergunningen door de zeven Amsterdamse stadsdelen. Het startpunt daarbij was de tevredenheid van de klanten over de dienstverlening. Daarnaast is aandacht besteed aan een aantal objectieve karakteristieken van de dienstverlening, die beschouwd kunnen worden als voorwaarden voor tevredenheid. In dit hoofdstuk geven we onze analyse en aanbevelingen voor de dienstverlening bij het verstrekken van paspoorten en uittreksels.

3.1 Wat is kwaliteit van dienstverlening en hoe verhoudt zich dat tot andere belangen?

In dit onderzoek zijn we van het uitgangspunt uitgegaan dat de kwaliteit van dienstverlening vooral bepaald wordt door de tevredenheid van de burger. Er is sprake van goede kwaliteit van dienstverlening als de burger tevreden is. Met het kiezen van dit uitgangspunt sluiten we aan bij het beleid zoals dat door de centrale stad en de stadsdelen is neergelegd in diverse documenten.

Zowel de centrale stad als de stadsdelen besteden weinig beleidsaandacht aan dienstverlening. Dit geldt ook voor de dienstverlening door de afdeling burgerzaken. De dienstverlening lijkt in Amsterdam eerder als een uitvoeringsprobleem te worden benaderd dan als een beleidsprobleem en die uitvoering krijgt vervolgens weinig bestuurlijke aandacht. Zelfs bij de verandering van de uitvoering, die door het *Programmaplan Dienstverlening* in gang wordt gezet, is de bestuurlijke aansturing beperkt. De weinige beleidsuitgangspunten die de gemeente voor de dienstverlening heeft opgesteld, sturen niet, maar functioneren hooguit als een verzameling los van elkaar staande randvoorwaarden voor de uitvoering.

De rekenkamer vraagt daarom om aandacht voor de keuzes, die de gemeente maakt bij dienstverlening. Het gaat daarbij om:

1. de vraag hoe de keuze voor de kwaliteit van de dienstverlening als belangrijkste ambitie zich verhoudt tot andere mogelijke ambities;
2. de vraag of met de keuze voor de tevredenheid van de burger als belangrijkste beleidsdoel de kwaliteit van de dienstverlening voldoende in beeld komt.

Kwaliteit als ambitie?

Sommige auteurs vinden het gebrek aan beleidsaandacht voor dienstverlening niet raar of zelfs terecht. Het gebrek aan politiek en bestuurlijke aandacht voor dienstverlening hangt volgens Hoogwout samen met de dualisering. Dienstverlening wordt door de raad als een uitvoeringskwestie gezien, waarvoor het college verantwoordelijk is. Alleen wanneer er een duidelijke verslechtering optreedt in de dienstverlening, heeft de raad de neiging zich actief te bemoeien met het onderwerp dienstverlening. Hoogwouts opvatting is in lijn met de negatieve gezagshypothese

van Tops. Met goede dienstverlening kan het bestuur zijn gezag niet vergroten, met slechte dienstverlening kan het bestuur wel gezag verliezen.⁷ Vanuit een dergelijke invalshoek is dienstverlening alleen een noodzakelijk beleidsaandachtspunt als het niet goed gaat.

Er bestaan echter ook andere opvattingen, waarbij veel meer de directe politieke relevantie van dienstverlening wordt onderstreept. Volgens die opvattingen, die doorklinken in publicaties van de VNG, leidt een betere uitvoering van de dienstverlening door de overheid tot meer vertrouwen van de inwoners in het bestuur.⁸ Hoewel niet duidelijk is of deze opvatting door feiten wordt onderbouwd, impliceert deze benadering dat dienstverlening wel de nodige beleidsaandacht verdient. In een benadering waarin betere dienstverlening vooral tot meer vertrouwen van burgers in het bestuur moet leiden is de verhoging van de tevredenheid van de burger over de dienstverlening meestal een belangrijke doelstelling.

Naast de kwaliteit spelen bij dienstverlening ook andere aspecten een rol. Daarbij gaat het vooral om de veiligheid en de kosten. Veiligheid betreft bij paspoorten vooral fraudegevoeligheid. Dit omvat de voorwaarden waaronder je moet voldoen om een paspoort te krijgen, de omstandigheden waaronder het wordt geproduceerd, maar ook maatregelen in de back-office van de balies (vooral voor controlemaatregelen). Al deze maatregelen hebben gevolgen voor de wachttijd, de behandeltijd en de levertijd van paspoorten, en dus voor de tevredenheid van de burger. De maatregelen die fraude moeten voorkomen zijn over het algemeen voorgeschreven door het Rijk, maar sommige kunnen wel verschillend tot uitvoering komen.

De kosten van een paspoort of uittreksel worden onder meer bepaald door de veiligheidsvoorschriften en door de kwaliteitseisen die we aan het proces en aan het product stellen. Omdat de personeelslasten het grootste deel uitmaken van de kosten is de efficiency het meest gevoelig voor de inzet van personeel. Wachtrijen zijn daarom vanuit het oogpunt van efficiency nuttig: ze voorkomen dat personeel niets doet (omdat er geen aanbod van mensen voor de balie is) en ze oefenen druk uit op personeel om op te schieten. Het voorkomen of beperken van wachttijden is dus niet altijd efficiënt. Ook openingstijden hebben gevolgen voor de efficiency. Verruiming van openingstijden leidt tot meer onvoorspelbaarheid van het aanbod en dus tot meer kans op inefficiency.

Er is dus spanning tussen kwaliteit van dienstverlening enerzijds en veiligheid en kosten (efficiency) anderzijds. In het beleid dienen daarin keuzen gemaakt te worden. In het beleid van de gemeente Amsterdam - van de centrale stad noch de stadsdelen - is nauwelijks sprake van een dergelijke afweging tussen kwaliteit, veiligheid en kosten.

⁷ Marcel Hoogwout (2010), *De rationaliteit van de klantgerichte overheid*, Nieuwegein, p. 295. Pieter Tops (1995), *Gemeenten en gezag: het verschuivende politieke moment in het lokale bestuur*, Amsterdam/ Antwerpen.

⁸ VNG, *Dienstverlening draait om mensen: De basis op orde, werken aan de toekomst*: maart 2010, p. 15.

Tevredenheid als doel?

Zoals al gezegd sluiten we ons in dit onderzoek bij de doelstelling van de gemeente, waarin de tevredenheid van de burger het belangrijkste doel is. Daarmee wordt – volgens het uitgangspunt – de kwaliteit van dienstverlening in beeld gebracht. Is dat zo? De resultaten van dit onderzoek geven aanleiding tot een aantal opmerkingen.

In de eerste plaats lijkt de gemeten tevredenheid door de jaren heen niet erg te verschillen. Er zijn uiteraard opmerkingen te maken over de verschillen in meetmethoden bij de diverse onderzoeken, maar het gemiddelde resultaat komt altijd uit op ongeveer een 7,5. Wat meten we dan eigenlijk? In dit verband is ook de uitkomst van de tevredenheid over de prijs van evenementenvergunningen interessant.⁹ Die tevredenheid verschilt nogal tussen burgers van verschillende stadsdelen, terwijl de prijzen uiteraard niet verschillen. Een vergelijkbare vraag hebben we bij paspoorten niet gesteld, maar zou die niet tot vergelijkbare uitkomsten hebben geleid?

Ten tweede stellen we vast dat de gemeten tevredenheid wordt beïnvloed door het moment dat je om het oordeel vraagt. De burger geeft direct nadat hij de balie heeft bezocht een hogere waardering dan als zijn laatste bezoek langer geleden is. En hoe langer geleden dat bezoek is, hoe lager de waardering. Het lijkt er dus op dat minder goede ervaringen langer blijven ‘hangen’ dan goede.

Ten derde blijkt uit het onderzoek dat de relatie tussen de tevredenheid van de burger en de meer objectieve gegevens, waarvan je verwacht dat ze voorwaarden scheppen voor tevredenheid, niet erg eenduidig is. Er is wel een zekere relatie tussen de openingstijden, de wachttijden en de tevredenheid daarover, maar er zijn tamelijk veel afwijkingen. Langere openingstijden leiden dus niet bij voorbaat tot meer tevredenheid en langere wachttijden niet perse tot meer ontevredenheid.

We gaan er vanuit dat tevredenheid ontstaat als alles loopt zoals de klant verwacht en er geen of weinig verschillen zijn tussen de verwachte en de ervaren kwaliteit. Maar hoe komt de verwachting tot stand? Is het niet zo dat een verbetering van objectief vast te stellen kwaliteit (in behandeling, wachttijd of bereikbaarheid) steeds weer leidt tot het opschroeven van de verwachting? Als dat zo zou zijn, betekent dat dat het ook heel veel moeite zal kosten om van de nu bereikte 7,5 een 8 te maken. Met het risico dat die verhoging van tevredenheid slechts tijdelijk blijkt te zijn.

Het is daarom een vraag of tevredenheid van de burger het beste doel is om de kwaliteit van dienstverlening in uit te drukken. In feite sluit de tevredenheid van de burger als doel meer aan bij de verhoging van het politiek vertrouwen als ambitie. Het is de vraag of bij het uitdrukken van de kwaliteit van de dienstverlening meer objectieve criteria, zoals wacht- en levertijden, prijzen, bereikbaarheid en betrouwbaarheid niet een belangrijkere rol zouden moeten spelen. Uit ander onderzoek blijkt dat het verbeteren van dienstverlening niet noodzakelijk leidt tot

⁹ Zie de uitkomsten van het parallelle onderzoek naar de dienstverlening bij het verlenen van evenementenvergunningen.

meer tevredenheid of vertrouwen bij de burger¹⁰. De bevindingen uit dit onderzoek wijzen in dezelfde richting.

Aanbeveling 1: Onderbouw de gewenste kwaliteit van dienstverlening beleidsmatig en maak daarbij een afweging met de veiligheid en de kosten

De gewenste kwaliteit van de dienstverlening kan niet uitsluitend worden bepaald door een streefwaarde te bepalen voor de te behalen klanttevredenheid. Met oog op de doelmatigheid moet een bewuste afweging worden gemaakt tussen de noodzaak van een bepaald kwaliteitsniveau en andere belangen, zoals de kosten die daarmee gemoeid zijn en de noodzakelijke voorwaarden voor veiligheid. Wegen bijvoorbeeld de (extra) kosten om van 7,5 naar een 8 te gaan wel op tegen de extra tevredenheid waarnaar gestreefd wordt? Het betekent dat er inzicht moet zijn in de kosten die het gevolg zijn van een bepaalde gewenste verbetering van de kwaliteit van dienstverlening. Een voorwaarde hiervoor is uiteraard dat er inzicht is in de kosten van het proces van dienstverlening.

3.2 Hoe kan de kwaliteit van dienstverlening worden verbeterd?

Uitgaande van de kwaliteit van dienstverlening als belangrijkste ambitie en de tevredenheid van de burger als belangrijkste doel geven we hieronder aan hoe het bereiken van dit doel kan worden verbeterd.

De meest concrete norm die door de stadsdelen gebruikt wordt bij de dienstverlening is de norm over de wachttijd: de gemiddelde wachttijd voor een klant is 20 minuten. Deze norm wordt echter op verschillende manieren geïnterpreteerd en toegepast. Hij wordt op diverse plekken geïnterpreteerd als absoluut maximum, dat niet - of slechts in een beperkt, aangegeven aantal gevallen - overschreden mag worden. Ook is niet duidelijk of de norm het gemiddelde van een jaar betreft, of eventueel van een maand, week of dag. Naast deze norm wordt door de stadsdelen ook als norm gehanteerd dat 90% van de klanten binnen 20 minuten geholpen moeten zijn (servicelevel). Deze norm conflicteert echter met de vorige, omdat ze rekenkundig leidt tot een veel lagere gemiddelde wachttijd dan 20 minuten. We constateren dat de normtijd van gemiddeld 20 minuten wachten voor een klant bij paspoorten door nogal wat stadsdelen niet wordt gehaald. De norm van 90% van klanten die binnen de 20 minuten wordt geholpen (servicelevel) wordt door geen enkel stadsdeel gehaald bij de paspoorten in 2011. Duidelijke en realistische normen voor de kwaliteit van de dienstverlening zijn noodzakelijk om goed te kunnen sturen.

¹⁰ Zie hiervoor ook ons onderzoek naar Buurtgerichtwerken, vooral Onderzoeksrapport blz. 64-66.

Aanbeveling 2: Formuleer eenduidige, realistische normen voor het meten van de kwaliteit van de dienstverlening.

Naast de beleidsmatige onderbouwing en het formuleren van kwaliteitseisen is het ook van belang deze laatste zodanig duidelijk te definiëren dat deze eenduidig in de praktijk ingevoerd kunnen worden. Uit de analyse blijkt dat de huidige beschikbare normen niet eenduidig zijn en voor een deel met elkaar conflicteren. Willen de stadsdelen in de toekomst kunnen controleren of zij de kwaliteitsnormen halen dan zullen deze eenduidig en ook realistisch moeten zijn.

Uit het onderzoek blijkt dat de bezoekers van de balie het meest ontevreden zijn over de openingstijden. Hoewel er samenhang is tussen de lengte van de openingstijden en de tevredenheid, zijn er ook opvallende uitschieters. Zo leidden de lange openingstijden van stadsdeel Oost niet tot een relatief hoge waardering bij de bezoekers van dit stadsdeel. Andersom zijn de bezoekers van stadsdeel Zuid erg ontevreden over openingstijden, terwijl die niet erg afweken van het gemiddelde. Recent (maart 2012) zijn de openingstijden van de balies veranderd. Alle stadsdelen zijn nu tenminste op bepaalde tijdstippen open. De meeste stadsdelen hebben echter langere openingstijden. Ook zijn er verschillen in openstelling voor vrije inloop en op afspraak.

Aanbeveling 3: Zorg voor een goede externe en interne informatievoorziening.

Zorg voor een goede informatievoorziening over openingstijden. Denk hierbij aan de website maar ook aan de klassieke media zoals de folder en hang de informatie ook zichtbaar op bij de locatie zelf. Informeer de klanten ook duidelijk over de mogelijkheden. Uit het onderzoek bleek bijvoorbeeld dat veel klanten niet op de hoogte zijn van de mogelijkheid om gebruik te maken van andere stadsdeellocatie om een product aan te vragen of op te halen. Zorg ook dat de informatie over wachttijden of de lengte van de wachtrij duidelijk en correct is op de displays bij de balie.

Burgers maken in verschillende mate gebruik van de mogelijkheid om op afspraak hun paspoort aan te vragen. In 2011 deed 42% van de bezoekers van de balie van stadsdeel Noord dit, in Oost was dit 31% en in Centrum 17%. In de stadsdelen West en Zuid was dit aandeel lager (5-12%); in Nieuw-West bestond de mogelijkheid nog niet¹¹. Eén van de doelen van het invoeren van het werken op afspraak is om de wachttijd voor de bezoekers te verminderen. Dit is zeker ook het gevolg voor de mensen die op afspraak komen. Opvallend is echter dat de stadsdelen Noord, Oost en Centrum in 2011 de langste gemiddelde wachttijd kenden voor alle bezoekers samen. Met andere woorden: de wachttijd voor de bezoekers in de vrije inloop is in deze stadsdelen erg groot: van gemiddeld 25 minuten in Centrum via 30 minuten in Oost tot 55 minuten in Noord. Dat heeft overigens niet altijd gevolgen voor de tevredenheid van de bezoekers over de wachttijd. In Noord is die gelijk aan het stedelijk gemiddelde; in Oost zelfs iets hoger.

¹¹ Van Zuidoost zijn geen gegevens bekend.

Het werken op afspraak lijkt dus te leiden tot een verhoging van de tevredenheid, maar ook tot een toename van de wachttijden bij de bezoekers die niet op afspraak komen. Een verklaring hiervoor kan zijn dat mensen die op afspraak komen juist het meest kritisch zijn over de wachttijd. Deze 'kritische' burgers worden in de stadsdelen Noord, Oost en Centrum bediend en elders (nog) minder.

Aanbeveling 4: Evalueer het werken op afspraak en zorg er voor dat de normen voor de wachttijd ook gehaald worden voor de bezoekers in de vrije inloop.

Ga na hoe het werken op afspraak zo georganiseerd kan worden dat de wachttijd van de bezoekers in de vrije inloop niet langer wordt. Verken de gevolgen van een volledige splitsing van de openingstijden voor vrije inloop en afspraken (b.v. 's morgens vrije inloop; 's middags afspraken). Ga ook na wat de gevolgen zijn van het werken op afspraak voor de efficiency van de uitvoering.

Door de fusie van de stadsdelen is een aantal stadsdeelkantoren gesloten. In West is dat eerst gebeurd met de balie aan de Kwakersstraat en in september 2011 met die aan de Haarlemmerweg. Stadsdeel Zuid sloot de balie aan de Koninginneweg. In Nieuw-West wordt nog discussie gevoerd over sluiting van één van de 3 aanwezige balies.

Uit het onderzoek blijkt dat de kleinere balies (de balies in West, Geuzenveld en Slotervaart in Nieuw-West, Tripolis in Zuid) kortere wachttijden kennen dan de grotere balies. De oorzaak hiervan is niet specifiek onderzocht.

Aanbeveling 5: Ga de effecten na van de schaalgrootte van de balies op de tevredenheid, de wachttijden en de efficiency.

Vanuit overwegingen van efficiency kan een voorkeur bestaan voor grotere balies. Bij een bepaalde schaalgrootte kunnen schaalvoordelen optreden. Anderzijds doen kleinere balies sneller een beroep op de flexibiliteit van personeel.

3.3 Hoe kan de efficiency van de uitvoering worden verbeterd?

De kosten voor het verstrekken van paspoorten zijn in te delen in directe kosten - het proces van verstrekken van paspoorten achter de balies - en een aantal bijkomende kosten, zoals kosten voor informatie (Antwoord), kwaliteitsbewaking en huisbezoeken.

De directe kosten zijn door de stadsdelen nog wel te bepalen. Wel moet dit in de meeste stadsdelen gebeuren op grond van schattingen. De bestaande verschillen tussen de stadsdelen zijn deels te verklaren door een andere wijze van organisatie, de onvoorspelbaarheid van het aanbod van klanten, de wijze waarop omgegaan wordt met piekperiodes en het aantal locaties. Hoewel het verschil tussen de stadsdelen misschien niet groot lijkt (maximaal nog geen 8 minuten per paspoort), leidt dit bij een 'omzet' van 10.000 paspoorten per jaar al tot een verschil in directe kosten van ongeveer €150.000. Voor het in beeld krijgen van de directe kosten kan invoeren van tijdschrijven overwogen worden, maar gezien de veelvuldig wisselende activiteiten

van de medewerkers kan dit een te grote last voor de uitvoering betekenen. Het alternatief is om regelmatig onderzoek naar de uitvoering te laten uitvoeren. De overige kosten zijn nog minder scherp in beeld. Vooral de kosten voor Antwoord en die voor kwaliteitsbewaking zijn gebaseerd op aannames. Hier moet meer inzicht in komen.

Aanbeveling 6: Breng de directe en overige kosten voor de paspoorten bij de stadsdelen in beeld en onderzoek of de paspoorten kostendekkend zijn. Onderzoek of er mogelijkheden voor efficiencyverbetering zijn en houdt hierbij rekening met lokale omstandigheden.

In het kader van het project *Verbeteren klantprocessen* dat onderdeel uitmaakt van het *Programma dienstverlening* wordt gewerkt aan een optimalisatie bij het proces van het verstrekken van paspoorten en uittreksels. Wij bevelen aan om in het kader van deze procesoptimalisatie de verschillen in werkwijze bij de stadsdelen te onderkennen en op basis van deze verschillen te bepalen welke efficiencywinst er (nog) te behalen valt.

Op basis van de eerste aangeleverde informatie van de stadsdelen constateert de rekenkamer dat de managementinformatie bij de stadsdelen nog verbeterd kan worden. Goede managementinformatie geeft inzicht in het proces van het verstrekken van paspoorten en uittreksels. Op basis daarvan kan (tijdig) bijgestuurd en verantwoord worden. Goede managementinformatie in relatie tot een klanttevredenheidsonderzoek kan inzicht geven of een meer doelmatige uitvoering van het proces ook bijdraagt aan het vergroten van de klanttevredenheid of dat dit op zichzelf staande processen zijn.

Aanbeveling 7: Zorg voor een goed managementinformatiesysteem.

Ter verbetering van de managementinformatie denken wij in eerste instantie aan een eenduidige definitie van kwaliteitsnormen van de dienstverlening bij paspoorten en uittreksels. De operationalisering daarvan in de diverse systemen dient eenduidig toegepast te worden; zowel op de verschillende locaties als over verschillende periodes.

4 Bestuurlijke reacties en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft dit rapport op 14 maart 2012 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan de dagelijks besturen van de Amsterdamse stadsdelen. De rekenkamer heeft van alle dagelijks besturen een reactie ontvangen.

Hierna volgt de integrale tekst van de reacties van de dagelijks besturen van de stadsdelen.

4.1 Bestuurlijke reacties

4.1.1 Bestuurlijke reactie stadsdeel Centrum

Met deze brief reageert het dagelijks bestuur van Stadsdeel Centrum op het door de Rekenkamer op 14 maart 2012 verzonden conceptrapport "Dienstverlening paspoorten en uittreksels". Kosten en kwaliteit vergeleken in 7 stadsdelen. Allereerst danken we u voor het toezenden van het conceptrapport. Het dagelijks bestuur van Stadsdeel Centrum gaat graag in op uw verzoek om te reageren op de conclusies en aanbevelingen.

Het rekenkameronderzoek sluit goed aan bij onze activiteiten binnen het Programma Dienstverlening. Dit is een gezamenlijk programma van stadsdelen en diensten en gericht op verbetering van de dienstverlening in Amsterdam. In het Programma Dienstverlening besteden wij ruime aandacht aan het verbeteren van de werkprocessen bij de dienstverlening. Daarnaast zijn er verschillende werkgroepen ingericht die zich (onder meer) bezig houden met het vaststellen van realistische normen voor het meten van de kwaliteit van de dienstverlening, goede en begrijpelijke informatievoorziening alsmede de openingstijden bij de stadsdelen.

Reactie op de aanbevelingen

Hieronder onze reactie op de 7 aanbevelingen, waarbij per punt is aangegeven welke maatregelen wij zullen treffen.

Aanbeveling 1: Onderbouw de gewenste kwaliteit van dienstverlening beleidsmatig en maak daarbij een afweging met de veiligheid en de kosten.

Wij zijn het eens met de door de Rekenkamer geconstateerde bevinding dat de dienstverlening niet uitsluitend kan worden bepaald door een streefwaarde te bepalen voor de te behalen klanttevredenheid. Om beleidsmatig afwegingen te kunnen maken, is meer inzicht nodig in de voor dienstverlening bepalende factoren, de stuurmogelijkheden hiervan en de bijhorende kosten in relatie tot kwaliteit en veiligheid. Dit wordt al opgepakt binnen het Programma Dienstverlening. De projectgroep "kwaliteit en rapportage" doet hier onderzoek naar en zal zo nodig op basis van bevindingen een voorstel doen tot herziening van de Servicecode Amsterdam, op basis van realistische en haalbare normen. Deze zullen inderdaad eenduidig moeten worden toegepast.

Aanbeveling 2: Formuleer eenduidige, realistische normen voor het meten van de kwaliteit van de dienstverlening.

Zie onder aanbeveling 1.

Aanbeveling 3: Zorg voor een goede externe en interne informatievoorziening.

Wij onderschrijven de noodzaak voor een goede informatievoorziening richting de burger en ondernemer. Hier wordt continue aandacht aan gegeven. Met name de informatie die in de kennisbank zit wordt voortdurend geactualiseerd. Wij zullen de door u gemaakte opmerkingen bestuderen en bezien op welke wijze de informatievoorziening kan worden verbeterd. Wij zullen de opmerkingen ook doorgeven aan de verantwoordelijke voor het project "eenvoudige en begrijpelijke informatievoorziening" van het Programma Dienstverlening en inbrengen in ons overleg met de verantwoordelijke afdeling(en).

Aanbeveling 4: Evalueer het werken op afspraak en zorg ervoor dat de normen voor de wachttijd ook gehaald worden voor de bezoekers in de vrije inloop.

Deze aanbeveling zal worden meegenomen in de evaluatie van de nieuwe openingstijden van de stadsdelen. Deze evaluatie zal plaats vinden in november 2012.

Aanbeveling 5: Ga de effecten na van de schaalgrootte van de balies op de tevredenheid, de wachttijden en de efficiency.

In het kader van het Programma Dienstverlening wordt er naar gestreefd om in Amsterdam te werken met 7 stadsloketten. Bij de uitwerking hiervan zal deze aanbeveling worden meegenomen.

Aanbeveling 6: Breng de directe en overige kosten voor de paspoorten bij de stadsdelen in beeld en onderzoek of de paspoorten kostendekkend zijn. Onderzoek of er mogelijkheden voor efficiencyverbetering zijn en houdt hierbij rekening met lokale omstandigheden.

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Wij zullen met de werkgroep leges van de gemeente Amsterdam onderzoeken of het mogelijk is om de kostendekkendheid van de burgerzaken producten in beeld te brengen. In het kader van klantproces verbetering is het proces reisdocumenten (paspoorten en NIK's) en uittreksels bekeken op efficiency voor klant en organisatie. Gebleken is dat het proces aanmerkelijk eenvoudiger kan worden gemaakt. Dit nieuwe proces zal binnenkort worden ingevoerd in de stadsdelen.

Aanbeveling 7: Zorg voor een goed managementinformatiesysteem.

Deze aanbeveling onderschrijven wij volledig. Zonder managementsysteem is het onmogelijk om inzicht te krijgen in het proces en effectief verbeteringen toe te passen. In het project kwaliteit en rapportage (zie ook aanbeveling 1) van het programma dienstverlening wordt hier expliciet aandacht aan besteed.

4.1.2 Bestuurlijke reactie stadsdeel Nieuw-West

Op 15 maart 2012 hebben wij uw conceptrapport "*Dienstverlening paspoorten en uittreksels*". *Kosten en kwaliteit vergeleken in 7 stadsdelen* ontvangen. We danken u voor het toezenden van het conceptrapport. Wij hebben inhoudelijk kennisgenomen van uw conceptrapport en daarin opgenomen bevindingen. Wij willen graag als volgt reageren.

Het stadsdeel staat open voor optimalisering van zijn dienstverlening. Het rekenkameronderzoek sluit dan ook goed aan bij onze activiteiten binnen het Programma Dienstverlening. Dit is een gezamenlijk programma van stadsdelen en diensten en gericht op verbetering van de dienstverlening in Amsterdam. In het Programma Dienstverlening besteden wij ruime aandacht aan het verbeteren van de werkprocessen bij de dienstverlening. Daarnaast zijn er verschillende werkgroepen ingericht die zich (onder meer) bezig houden met het vaststellen van realistische normen voor het meten van de kwaliteit van de dienstverlening, goede en begrijpelijke informatievoorziening alsmede de openingstijden bij de stadsdelen.

Reactie op de aanbevelingen

Hieronder onze reactie op de 7 aanbevelingen, waarbij per punt is aangegeven welke maatregelen wij zullen treffen.

Aanbeveling 1: Onderbouw de gewenste kwaliteit van dienstverlening beleidsmatig en maak daarbij een afweging met de veiligheid en de kosten.

Wij zijn het eens met de door de Rekenkamer geconstateerde bevinding dat de dienstverlening niet uitsluitend kan worden bepaald door een streefwaarde te bepalen voor de te behalen klanttevredenheid. Om beleidsmatig afwegingen te kunnen maken, is meer inzicht nodig in de voor dienstverlening bepalende factoren, de stuurmogelijkheden hiervan en de bijhorende kosten in relatie tot kwaliteit en veiligheid.

Dit wordt al opgepakt binnen het programma Dienstverlening. De projectgroep "Kwaliteit en rapportage" doet hier onderzoek naar en zal zo nodig op basis van bevindingen een voorstel doen tot herziening van de Servicecode Amsterdam, op basis van realistische en haalbare normen. Deze zullen inderdaad eenduidig moeten worden toegepast.

Aanbeveling 2: Formuleer eenduidige, realistische normen voor het meten van de kwaliteit van de dienstverlening.

Zie onder aanbeveling 1.

Aanbeveling 3: Zorg voor een goede externe en interne informatievoorziening.

Wij onderschrijven de noodzaak voor een goede informatievoorziening richting de burger en ondernemer. Hier wordt continu aandacht aan gegeven. Met name de informatie die in de kennisbank zit wordt voortdurend geactualiseerd. Wij zullen de door u gemaakte opmerkingen bestuderen en bezien op welke wijze de informatievoorziening kan worden verbeterd. Wij zullen de opmerkingen ook doorgeven aan de verantwoordelijke voor het project "eenvoudige en begrijpelijke

informatievoorziening" van het Programma Dienstverlening en inbrengen in ons overleg met de verantwoordelijke afdeling(en).

Amsterdam is voornemens de website in 2012 te vernieuwen. Hierbij wordt veel aandacht besteed aan de wijze waarop de klant naar producten zoekt. Dit zal het voor de burger makkelijker maken om zijn product te vinden. Tot die tijd zal Nieuw-West kijken of de huidige zoekfunctie en kennisbank op de site van Nieuw-West kunnen worden verbeterd.

Aanbeveling 4: Evalueer het werken op afspraak en zorg ervoor dat de normen voor de wachttijd ook gehaald worden voor de bezoekers in de vrije inloop.

Deze aanbeveling zal worden meegenomen in de evaluatie van de nieuwe openingstijden van de stadsdelen. Deze evaluatie zal plaats vinden in november 2012.

Twee locaties van Nieuw-West scoren voor wat betreft het onderdeel wachttijden laag bij de respondenten uit uw onderzoek. In uw rapport geeft u echter ook aan dat de objectief gemeten wachttijd lager dan gemiddeld is. Met andere woorden de klant wordt hier juist sneller geholpen. Als mogelijke verklaring geeft u aan dat burgers van mening verschillen over wat acceptabel is. Het kan zijn dat mensen die het meest kritisch zijn juist een afspraak maken en daardoor geen mening hebben over de wachttijd.

Nieuw-West is ondertussen ook op afspraak gaan werken. Indien de veronderstelling klopt zal de tevredenheid over de wachttijd dan ook in 2012 op genoemde locaties stijgen.

Aanbeveling 5: Ga de effecten na van de schaalgrootte van de balies op de tevredenheid, de wachttijden en de efficiency.

In het kader van het Programma Dienstverlening wordt er naar gestreefd om in Amsterdam te werken met 7 stadsloketten. Bij de uitwerking hiervan zal deze aanbeveling worden meegenomen.

Aanbeveling 6: Breng de directe en overige kosten voor de paspoorten bij de stadsdelen in beeld en onderzoek of de paspoorten kostendekkend zijn. Onderzoek of er mogelijkheden voor efficiencyverbetering zijn en houdt hierbij rekening met lokale omstandigheden.

Wij onderschrijven deze aanbevelingen. Wij zullen met de werkgroep leges van de gemeente Amsterdam onderzoeken of het mogelijk is om de kostendekkendheid van de burgerzaken producten in beeld te brengen. In het kader van klantprocesverbetering is het proces reisdocumenten (paspoorten en NIK's) en uittreksels bekeken op efficiency voor klant en organisatie. Gebleken is dat het proces aanmerkelijk eenvoudiger kan worden gemaakt. Dit nieuwe proces zal binnenkort worden ingevoerd in de stadsdelen.

Aanbeveling 7: Zorg voor een goed managementinformatiesysteem.

Deze aanbeveling onderschrijven wij volledig. Zonder managementsysteem is het onmogelijk om inzicht te krijgen in het proces en effectief verbeteringen toe te passen.

In het project kwaliteit en rapportage (zie ook aanbeveling 1) van het programma dienstverlening wordt hier expliciet aandacht aan besteed.

4.1.3 Bestuurlijke reactie stadsdeel Noord

Met deze brief reageert het Dagelijks Bestuur van Stadsdeel Noord op het door de Rekenkamer op 14 maart 2012 verzonden conceptrapport "Dienstverlening paspoorten en uittreksels". Kosten en kwaliteit vergeleken in 7 stadsdelen.

Allereerst danken we u voor het toezenden van het conceptrapport.

Het Dagelijks Bestuur van Stadsdeel Noord gaat graag in op uw verzoek om te reageren op de conclusies en aanbevelingen.

Het rekenkameronderzoek sluit goed aan bij onze activiteiten binnen het Programma Dienstverlening. Dit is een gezamenlijk programma van stadsdelen en diensten en gericht op verbetering van de dienstverlening in Amsterdam. In het Programma Dienstverlening besteden wij ruime aandacht aan het verbeteren van de werkprocessen bij de dienstverlening. Daarnaast zijn er verschillende werkgroepen ingericht die zich (onder meer) bezig houden met het vaststellen van realistische normen voor het meten van de kwaliteit van de dienstverlening, goede en begrijpelijke informatievoorziening alsmede de openingstijden bij de stadsdelen.

Reactie op de aanbevelingen

Hieronder onze reactie op de 7 aanbevelingen, waarbij per punt is aangegeven welke maatregelen wij zullen treffen.

Aanbeveling 1: Onderbouw de gewenste kwaliteit van dienstverlening beleidsmatig en maak daarbij een afweging met de veiligheid en de kosten.

Wij zijn het eens met de door de Rekenkamer geconstateerde bevinding dat de dienstverlening niet uitsluitend kan worden bepaald door een streefwaarde te bepalen voor de te behalen klanttevredenheid. Om beleidsmatig afwegingen te kunnen maken, is meer inzicht nodig in de voor dienstverlening bepalende factoren, de stuurmogelijkheden hiervan en de bijhorende kosten in relatie tot kwaliteit en veiligheid. Dit wordt al opgepakt binnen het Programma Dienstverlening. De projectgroep "kwaliteit en rapportage" doet hier onderzoek naar en zal zo nodig op basis van bevindingen een voorstel doen tot herziening van de Servicecode Amsterdam, op basis van realistische en haalbare normen. Deze zullen inderdaad eenduidig moeten worden toegepast.

Aanbeveling 2: Formuleer eenduidige, realistische normen voor het meten van de kwaliteit van de dienstverlening.

Zie onder aanbeveling 1.

Aanbeveling 3: Zorg voor een goede externe en interne informatievoorziening.

Wij onderschrijven de noodzaak voor een goede informatievoorziening richting de burger en ondernemer. Hier wordt continue aandacht aan gegeven. Met name de informatie die in de kennisbank zit wordt voortdurend geactualiseerd. Wij zullen de door u gemaakte opmerkingen bestuderen en bezien op welke wijze de

informatievoorziening kan worden verbeterd. Wij zullen de opmerkingen ook doorgeven aan de verantwoordelijke voor het project “eenvoudige en begrijpelijke informatievoorziening” van het Programma Dienstverlening en inbrengen in ons overleg met de verantwoordelijke afdeling(en).

Aanbeveling 4: Evalueer het werken op afspraak en zorg ervoor dat de normen voor de wachttijd ook gehaald worden voor de bezoekers in de vrije inloop.

Deze aanbeveling zal worden meegenomen in de evaluatie van de nieuwe openingstijden van de stadsdelen. Deze evaluatie zal plaats vinden in november 2012.

Aanbeveling 5: Ga de effecten na van de schaalgrootte van de balies op de tevredenheid, de wachttijden en de efficiency.

In het kader van het Programma Dienstverlening wordt er naar gestreefd om in Amsterdam te werken met 7 stadsloketten. Bij de uitwerking hiervan zal deze aanbeveling worden meegenomen.

Aanbeveling 6: Breng de directe en overige kosten voor de paspoorten bij de stadsdelen in beeld en onderzoek of de paspoorten kostendekkend zijn. Onderzoek of er mogelijkheden voor efficiencyverbetering zijn en houdt hierbij rekening met lokale omstandigheden.

Wij onderschrijven deze aanbeveling. En wij zullen met de werkgroep leges van de gemeente Amsterdam onderzoeken of het mogelijk is om de kostendekkendheid van de burgerzaken producten in beeld te brengen. In het kader van klantprocesverbetering is het proces reisdocumenten (paspoorten en NIK's) en uittreksels bekeken op efficiency voor klant en organisatie. Gebleken is dat het proces aanmerkelijk eenvoudiger kan worden gemaakt. Dit nieuwe proces zal binnenkort worden ingevoerd in de stadsdelen.

Aanbeveling 7: Zorg voor een goed managementinformatiesysteem.

Deze aanbeveling onderschrijven wij volledig. Zonder managementsysteem is het onmogelijk om inzicht te krijgen in het proces en effectief verbeteringen toe te passen. In het project kwaliteit en rapportage (zie ook aanbeveling 1) van het programma dienstverlening wordt hier expliciet aandacht aan besteed. Deze projectgroep heeft ook aansluiting bij de ontwikkeling van Dashboard 2.0, een managementsysteem dat ontwikkeld wordt voor geheel Amsterdam.

4.1.4 Bestuurlijke reactie stadsdeel Oost

Met deze brief reageert het Dagelijks Bestuur van stadsdeel Oost op het door de Rekenkamer op 14 maart 2012 verzonden conceptrapport “Dienstverlening paspoorten en uittreksels”. Kosten en kwaliteit vergeleken in 7 stadsdelen. Allereerst danken we u voor het toezenden van het conceptrapport. Het Dagelijks Bestuur van Stadsdeel Oost gaat graag in op uw verzoek om te reageren op de conclusies en aanbevelingen.

Het rekenkameronderzoek sluit goed aan bij onze activiteiten binnen het Programma Dienstverlening. Dit is een gezamenlijk programma van stadsdelen en diensten en gericht op verbetering van de dienstverlening in Amsterdam. In het Programma

Dienstverlening besteden wij ruime aandacht aan het verbeteren van de werkprocessen bij de dienstverlening. Daarnaast zijn er verschillende werkgroepen ingericht die zich (onder meer) bezig houden met het vaststellen van realistische normen voor het meten van de kwaliteit van de dienstverlening, goede en begrijpelijke informatievoorziening alsmede de openingstijden bij de stadsdelen.

Reactie op de aanbevelingen

Hieronder onze reactie op de 7 aanbevelingen, waarbij per punt is aangegeven welke maatregelen wij zullen treffen.

Aanbeveling 1: Onderbouw de gewenste kwaliteit van dienstverlening beleidsmatig en maak daarbij een afweging met de veiligheid en de kosten.

Wij zijn het eens met de door de Rekenkamer geconstateerde bevinding dat de dienstverlening niet uitsluitend kan worden bepaald door een streefwaarde te bepalen voor de te behalen klanttevredenheid. Om beleidsmatig afwegingen te kunnen maken, is meer inzicht nodig in de voor dienstverlening bepalende factoren, de stuurmogelijkheden hiervan en de bijhorende kosten in relatie tot kwaliteit en veiligheid.

Stedelijk wordt dit opgepakt in het project 'Kwaliteit en rapportage' van het Programma Dienstverlening. Het doel van dit project is het verhogen van de inzichtelijkheid en vergelijkbaarheid van het serviceniveau en de kwaliteit in alle contactkanalen door uniforme Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's), kwaliteitsnormen en rapportage. De werkgroep onderzoekt onder andere welke factoren de tevredenheid van de klant, aan de balie en via de andere kanalen, bepalen en hoe op hierop gestuurd kan worden. Het beoogd resultaat van het project is dat de KPI's, kwaliteitsnormen en rapportage gezamenlijk gedefinieerd, ontwikkeld en in de bedrijfsvoering van de organisaties geïncorporeerd worden. Op basis van KPI's wordt de Servicecode Amsterdam herzien. Vanuit dit project ontstaat het vereiste inzicht in de voor de dienstverlening bepalende factoren en de stuurmogelijkheden daarvan.

Om beleidsmatige afwegingen te kunnen maken is aanvullend inzicht nodig in de aan de dienstverlening verbonden kosten. Het stadsdeel Oost werkt momenteel aan het vergroten van het inzicht in de directe en indirecte kosten die voor de verschillende producten/productgroepen van burgerzaken gemaakt worden. Hierbij wordt onder meer gekeken naar de baliecapaciteit die vereist is om de wachttijdnorm te kunnen voldoen. Aldus ontstaat (beter) inzicht in de kosten van het proces van dienstverlening.

Aanbeveling 2: Formuleer eenduidige, realistische normen voor het meten van de kwaliteit van de dienstverlening.

Een belangrijk beoogd resultaat van het stedelijk project 'Kwaliteit en rapportage' (zie boven) is het formuleren van eenduidige, realistische normen voor het meten van de kwaliteit van de dienstverlening.

Aanbeveling 3: Zorg voor een goede externe en interne informatievoorziening.

Wij onderschrijven de noodzaak voor een goede informatievoorziening richting de burger en ondernemer. Hier wordt continue aandacht aan gegeven. Begin maart zijn de openingstijden van de balies burgerzaken aangepast. Alle balies zijn nu op bepaalde tijden, de zogenaamde algemene openingstijden, geopend en een aantal stadsdelen, waaronder Oost, hebben langere openingstijden. Ook zijn de verschillen in openstelling voor vrije inloop en op afspraak aanzienlijk verkleind; met uitzondering van een vijftal burgerlijke stand producten, worden tijdens de algemene openingstijden alle producten parallel op vrije inloop en op afspraak aangeboden. De verschillen zitten nu vooral in de extra openingstijden van een aantal stadsdelen. Door de uniformering van tijden en werkwijze is de te communiceren boodschap vereenvoudigd. De informatievoorziening over openingstijden is inmiddels verbeterd. Op stedelijk niveau in de kennisbank, die de basis vormt voor de informatievoorziening via de websites van de stadsdelen en de stad, en op stadsdeelniveau door communicatie via de stadsdeelkrant, folders en schermen en borden in de publiekshal van het stadsdeel. Wij zullen in samenwerking met de andere stadsdelen bekijken hoe de informatievoorziening over de locatievrijheid verbeterd kan worden en onderzoeken of en zo ja op welke wijze duidelijke en correcte informatie over wachttijden of de lengte van de wachtrij op displays bij de balie verstrekt kan worden. Tenslotte zullen wij de opmerkingen van de rekenkamer doorgeven aan de verantwoordelijke voor het project “eenvoudige en begrijpelijke informatievoorziening” van het Programma Dienstverlening.

Aanbeveling 4: Evalueer het werken op afspraak en zorg ervoor dat de normen voor de wachttijd ook gehaald worden voor de bezoekers in de vrije inloop.

In november 2012 zal een evaluatie plaatsvinden van de nieuwe openingstijden van de stadsdelen. Deze aanbeveling zal hierbij worden meegenomen. Voor het werken op afspraak wordt daarbij gebruik gemaakt van de ervaringen van stadsdeel Oost en andere stadsdelen met het volledig splitsen van vrije inloop en afspraak. Aanvullend werkt het stadsdeel aan het optimaliseren van de baliedienstverlening met het doel de norm voor de wachttijd voor alle bezoekers te halen. Een stuurmiddel dat hierbij wordt gebruikt is het beïnvloeden van de klantenstroom van bezoekers die op afspraak langs komen. Door de veranderde openingstijden en werkwijze van stadsdeel Oost begin maart, is de klantenstroom veranderd. De nieuwe klantenstroom wordt doorlopend gemonitord en beïnvloed door de ruimte voor het maken van afspraken te beperken (op drukke tijden) of juist te verruimen (op rustige tijden).

Aanbeveling 5: Ga de effecten na van de schaalgrootte van de balies op de tevredenheid, de wachttijden en de efficiency.

Op 1 mei 2010 zijn de stadsdelen Zeeburg en Oost-Watergraafsmeer gefuseerd tot het nieuwe stadsdeel Oost. Vanaf de fusiedatum is het stadsdeelkantoor Zeeburg gesloten en is de baliedienstverlening van het stadsdeel geconcentreerd in het stadsdeelhuis aan het Oranje-Vrijstaatplein. Mede op basis van de uitkomsten van uw onderzoek zullen wij de effecten van deze schaalvergroting op de tevredenheid, de wachttijden en de efficiency onderzoeken. De resultaten van dit onderzoek worden

gebruikt als input voor het stedelijke Programma Dienstverlening. In het kader van het Programma Dienstverlening wordt er namelijk naar gestreefd om in Amsterdam te werken met 7 stadskolletten. Bij de uitwerking hiervan zal deze aanbeveling worden meegenomen.

Aanbeveling 6: Breng de directe en overige kosten voor de paspoorten bij de stadsdelen in beeld en onderzoek of de paspoorten kostendekkend zijn. Onderzoek of er mogelijkheden voor efficiencyverbetering zijn en houdt hierbij rekening met lokale omstandigheden.

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Het stadsdeel werkt aan het vergroten van het inzicht in de directe en indirecte kosten die voor de producten/ productgroepen van burgerzaken; o.a. voor het product paspoorten. Aanvullend zal de kostendekkendheid per product(groep) onderzocht worden. Hierbij wordt op stedelijk niveau aansluiting gezocht bij de werkzaamheden van de werkgroep leges van de gemeente Amsterdam. In het kader van het project 'Verbeteren klantprocessen' worden o.a. de processen reisdocumenten en uittreksels bekeken op efficiency voor de klant en organisatie. Gebleken is dat het proces reisdocumenten aanmerkelijk eenvoudiger kan worden gemaakt. Dit nieuwe proces zal binnenkort worden ingevoerd in de stadsdelen.

Aanbeveling 7: Zorg voor een goed managementinformatiesysteem.

Deze aanbeveling onderschrijven wij volledig. Zonder goede managementinformatie is het onmogelijk om inzicht te krijgen in het proces en effectief verbeteringen toe te passen. In eerste instantie gaat het, zoals u aangeeft, inderdaad om het eenduidig definiëren van de kwaliteitsnormen van de dienstverlening en de eenduidige operationalisering daarvan in de diverse systemen van burgerzaken. In het project kwaliteit en rapportage (zie ook aanbeveling 1) van het programma dienstverlening wordt hier expliciet aandacht aan besteed.

In aanvulling op de hierboven genoemde activiteiten gaan we aan de slag met een aantal uitkomsten van uw onderzoek. Zo zal bijvoorbeeld bij het opstellen van onze Perspectievennota en Programmabegroting 2013 kritisch gekeken worden naar de vermelde objectieve en subjectieve criteria voor dienstverlening om deze aan te vullen en/of aan te passen. Bovendien zullen we, in samenwerking met de andere stadsdelen, nader onderzoeken waarom de behandeltijden van stadsdeel Oost relatief lang zijn in vergelijking met die van de andere stadsdelen. Het terugbrengen van de behandeltijd zal direct een positief effect hebben op onze relatief lange wachttijden.

4.1.5 Bestuurlijke reactie stadsdeel West

Met deze brief reageert het Dagelijks Bestuur van stadsdeel West op het door de Rekenkamer op 14 maart 2012 verzonden conceptrapport 'Dienstverlening paspoorten en uittreksels. Kosten en kwaliteit vergeleken in 7 stadsdelen'. Allereerst danken we u voor het toezenden van het conceptrapport. Het Dagelijks Bestuur van stadsdeel West maakt graag gebruik van het recht op bestuurlijk wederhoor.

Wij hebben het rapport met belangstelling gelezen. Het rekenkameronderzoek sluit goed aan bij onze activiteiten binnen het stedelijke Programma Dienstverlening. Dit is een gezamenlijk uitvoeringsprogramma van stadsdelen en diensten en gericht op verbetering van de dienstverlening in Amsterdam. Uitgangspunt van het programma is de visie op dienstverlening zoals deze bestuurlijk is vastgesteld in 2010. Vanuit het Programma Dienstverlening besteden de gezamenlijke stadsdelen ruime aandacht aan het verbeteren en optimaliseren van de werkprocessen van de dienstverlening. Daarnaast zijn er verschillende werkgroepen ingericht die zich (onder meer) bezig houden met het vaststellen van realistische normen voor het meten van de kwaliteit van de dienstverlening, goede en begrijpelijke informatievoorziening alsmede de openingstijden bij de stadsdelen.

Binnen stadsdeel West zijn beleidsuitgangspunten opgenomen in de ambitieboom van de afdeling dienstverlening, welke is vastgesteld door het Dagelijks Bestuur. Deze uitgangspunten zijn:

- West voldoet qua dienstverlening aan de normen van de Servicecode Amsterdam
- West eindigt in de gemeentelijke benchmark in 2011 minimaal op het Amsterdamse gemiddelde en in 2014 bij de hoogste drie van de stad
- West beschikt in 2014 over 1 stadsloket, conform de stedelijke standaarden
- Overbodige regels worden geschrapt en langdurige procedures verbeterd

Reactie op de aanbevelingen

Hieronder onze reactie op de 7 aanbevelingen, waarbij per punt is aangegeven welke maatregelen wij zullen treffen.

Aanbeveling 1: Onderbouw de gewenste kwaliteit van dienstverlening beleidsmatig en maak daarbij een afweging met de veiligheid en de kosten.

Wij zijn het eens met de door de Rekenkamer geconstateerde bevinding dat de dienstverlening niet uitsluitend kan worden bepaald door een streefwaarde te bepalen voor de te behalen klanttevredenheid. Om beleidsmatig afwegingen te kunnen maken, is meer inzicht nodig in de voor dienstverlening bepalende factoren, de stuurmogelijkheden hiervan en de bijhorende kosten in relatie tot kwaliteit en veiligheid. Dit wordt al opgepakt binnen het Programma Dienstverlening. De projectgroep 'Kwaliteit en rapportage' doet hier onderzoek naar en zal zo nodig op basis van bevindingen een voorstel doen tot herziening van de Servicecode Amsterdam, op basis van realistische en haalbare normen. Deze zullen inderdaad eenduidig moeten worden toegepast.

Aanbeveling 2: Formuleer eenduidige, realistische normen voor het meten van de kwaliteit van de dienstverlening.

Zie onder aanbeveling 1.

Aanbeveling 3: Zorg voor een goede externe en interne informatievoorziening.

Wij onderschrijven de noodzaak voor een goede informatievoorziening richting de burger en ondernemer. Hier wordt continue aandacht aan gegeven. Met name de informatie die in de kennisbank zit wordt voortdurend geactualiseerd (de kennisbank

is een digitale informatiebank die raadpleegbaar is door 14020, de eigen medewerkers en door burgers op het digitale loket).

Aanbeveling 4: Evalueer het werken op afspraak en zorg er voordat de normen voor de wachttijd ook gehaald worden voor de bezoekers in de vrije inloop.

Deze aanbeveling zal worden meegenomen in de evaluatie van de nieuwe openingstijden van de stadsdelen. Deze evaluatie zal plaats vinden in november 2012.

Aanbeveling 5: Ga de effecten na van de schaalgrootte van de balies op de tevredenheid, de wachttijden en de efficiency.

In het kader van het Programma Dienstverlening wordt er naar gestreefd om in Amsterdam te werken met 7 stadsloketten. Bij de uitwerking hiervan zal uw aanbeveling worden meegenomen als de resultaten bij kunnen dragen aan het verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening. Deze zullen echter geen invloed hebben op het geplande aantal stadsloketten.

Aanbeveling 6: Breng de directe en overige kosten voor de paspoorten bij de stadsdelen in beeld en onderzoek of de paspoorten kostendekkend zijn. Onderzoek of er mogelijkheden voor efficiencyverbetering zijn en houdt hierbij rekening met lokale omstandigheden.

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Wij zullen met de werkgroep leges van de gemeente Amsterdam onderzoeken of het mogelijk is om de kostendekkendheid van de burgerzaken producten in beeld te brengen. In het kader van klantprocesverbetering is het proces reisdocumenten (paspoorten en NIK's) en uittreksels bekeken op efficiency voor klant en organisatie. Gebleken is dat het proces aanmerkelijk eenvoudiger kan worden gemaakt. Dit nieuwe proces zal binnenkort worden ingevoerd in de stadsdelen.

Aanbeveling 7: Zorg voor een goed managementinformatiesysteem.

Deze aanbeveling onderschrijven wij volledig. Zonder managementsysteem is het onmogelijk om inzicht te krijgen in het proces en effectief verbeteringen toe te passen. In het project kwaliteit en rapportage (zie ook aanbeveling 1) van het programma dienstverlening wordt hier expliciet aandacht aan besteed.

4.1.6 Bestuurlijke reactie stadsdeel Zuid

Met deze brief reageert het Dagelijks Bestuur van Stadsdeel Zuid op het door de Rekenkamer op 14 maart 2012 verzonden conceptrapport "Dienstverlening paspoorten en uittreksels". Kosten en kwaliteit vergeleken in 7 stadsdelen.

Allereerst danken we u voor het toezenden van het conceptrapport.

Het Dagelijks Bestuur van Stadsdeel Zuid gaat graag in op uw verzoek om te reageren op de conclusies en aanbevelingen.

Het rekenkameronderzoek sluit goed aan bij onze activiteiten binnen het Programma Dienstverlening. Dit is een gezamenlijk programma van stadsdelen en diensten en gericht op verbetering van de dienstverlening in Amsterdam. In het Programma Dienstverlening besteden wij ruime aandacht aan het verbeteren van de werkprocessen bij de dienstverlening. Daarnaast zijn er verschillende werkgroepen ingericht die zich (onder meer) bezig houden met het vaststellen van realistische

normen voor het meten van de kwaliteit van de dienstverlening, goede en begrijpelijke informatievoorziening alsmede de openingstijden bij de stadsdelen.

Reactie op de aanbevelingen

Hieronder onze reactie op de 7 aanbevelingen, waarbij per punt is aangegeven welke maatregelen wij zullen treffen.

Aanbeveling 1: Onderbouw de gewenste kwaliteit van dienstverlening beleidsmatig en maak daarbij een afweging met de veiligheid en de kosten.

Wij zijn het eens met de door de Rekenkamer geconstateerde bevinding dat de dienstverlening niet uitsluitend kan worden bepaald door een streefwaarde te bepalen voor de te behalen klanttevredenheid. Om beleidsmatig afwegingen te kunnen maken, is meer inzicht nodig in de voor dienstverlening bepalende factoren, de stuurmogelijkheden hiervan en de bijhorende kosten in relatie tot kwaliteit en veiligheid. Dit wordt al opgepakt binnen het Programma Dienstverlening. De projectgroep "kwaliteit en rapportage" doet hier onderzoek naar en zal zo nodig op basis van bevindingen een voorstel doen tot herziening van de Servicecode Amsterdam, op basis van realistische en haalbare normen. Deze zullen inderdaad eenduidig moeten worden toegepast.

Aanbeveling 2: Formuleer eenduidige, realistische normen voor het meten van de kwaliteit van de dienstverlening.

Zie onder aanbeveling 1.

Aanbeveling 3: Zorg voor een goede externe en interne informatievoorziening.

Wij onderschrijven de noodzaak voor een goede informatievoorziening richting de burger en ondernemer. Hier wordt continue aandacht aan gegeven. Met name de informatie die in de kennisbank zit wordt voortdurend geactualiseerd.. Wij zullen de door u gemaakte opmerkingen bestuderen en bezien op welke wijze de informatievoorziening kan worden verbeterd. Wij zullen de opmerkingen ook doorgeven aan de verantwoordelijke voor het project "eenvoudige en begrijpelijke informatievoorziening" van het Programma Dienstverlening en inbrengen in ons overleg met de verantwoordelijke afdeling(en).

Aanbeveling 4: Evalueer het werken op afspraak en zorg ervoor dat de normen voor de wachttijd ook gehaald worden voor de bezoekers in de vrije inloop.

Deze aanbeveling zal worden meegenomen in de evaluatie van de nieuwe openingstijden van de stadsdelen. Deze evaluatie zal plaats vinden in november 2012.

Aanbeveling 5: Ga de effecten na van de schaalgrootte van de balies op de tevredenheid, de wachttijden en de efficiency.

In het kader van het Programma Dienstverlening wordt er naar gestreefd om in Amsterdam te werken met 7 stadsloketten. Na invoering van deze loketten wordt onderzocht of hiermee het gewenste effect voor de efficiency, wachttijden en

klanttevredenheid wordt bewerkstelligd. Bij de uitwerking hiervan zal bovenstaande aanbeveling worden meegenomen.

Aanbeveling 6: Breng de directe en overige kosten voor de paspoorten bij de stadsdelen in beeld en onderzoek of de paspoorten kostendekkend zijn. Onderzoek of er mogelijkheden voor efficiencyverbetering zijn en houdt hierbij rekening met lokale omstandigheden.

Wij onderschrijven deze aanbeveling. En wij zullen met de werkgroep leges van de gemeente Amsterdam onderzoeken of het mogelijk is om de kostendekkendheid van de burgerzaken producten in beeld te brengen. In het kader van klantprocesverbetering is het proces reisdocumenten (paspoorten en NIK's) en uittreksels bekeken op efficiency voor klant en organisatie. Gebleken is dat het proces aanmerkelijk eenvoudiger kan worden gemaakt. Dit nieuwe proces zal binnenkort worden ingevoerd in de stadsdelen.

Aanbeveling 7: Zorg voor een goed managementinformatiesysteem.

Deze aanbeveling onderschrijven wij volledig. Zonder managementsysteem is het onmogelijk om inzicht te krijgen in het proces en effectief verbeteringen toe te passen. In het project kwaliteit en rapportage (zie ook aanbeveling 1) van het programma dienstverlening wordt hier expliciet aandacht aan besteed. Deze projectgroep heeft ook aansluiting bij de ontwikkeling van MIA 2.0, een managementsysteem dat ontwikkeld wordt voor geheel Amsterdam.

4.1.7 Bestuurlijke reactie stadsdeel Zuidoost

Met deze brief reageert het Dagelijks Bestuur van Stadsdeel Zuidoost op het door de Rekenkamer op 14 maart 2012 verzonden conceptrapport "Dienstverlening paspoorten en uittreksels". Kosten en kwaliteit vergeleken in 7 stadsdelen. Allereerst danken we u voor het toezenden van het conceptrapport. Het Dagelijks Bestuur van Stadsdeel Zuidoost gaat graag in op uw verzoek om te reageren op de conclusies en aanbevelingen.

Het rekenkameronderzoek sluit goed aan bij onze activiteiten binnen het Programma Dienstverlening. Dit is een gezamenlijk programma van stadsdelen en diensten en gericht op verbetering van de dienstverlening in Amsterdam. In het Programma Dienstverlening besteden wij ruime aandacht aan het verbeteren van de werkprocessen bij de dienstverlening. Daarnaast zijn er verschillende werkgroepen ingericht die zich (onder meer) bezig houden met het vaststellen van realistische normen voor het meten van de kwaliteit van de dienstverlening, goede en begrijpelijke informatievoorziening alsmede de openingstijden bij de stadsdelen.

Reactie op de aanbevelingen

Hieronder onze reactie op de 7 aanbevelingen, waarbij per punt is aangegeven welke maatregelen wij zullen treffen.

Aanbeveling 1: Onderbouw de gewenste kwaliteit van dienstverlening beleidsmatig en maak daarbij een afweging met de veiligheid en de kosten.

Wij zijn het eens met de door de Rekenkamer geconstateerde bevinding dat de dienstverlening niet uitsluitend kan worden bepaald door een streefwaarde te bepalen voor de te behalen klanttevredenheid. Om beleidsmatig afwegingen te kunnen maken, is meer inzicht nodig in de voor dienstverlening bepalende factoren, de stuurmogelijkheden hiervan en de bijhorende kosten in relatie tot kwaliteit en veiligheid. Dit wordt al opgepakt binnen het Programma Dienstverlening. De projectgroep “kwaliteit en rapportage” doet hier onderzoek naar en zal zo nodig op basis van bevindingen een voorstel doen tot herziening van de Servicecode Amsterdam, op basis van realistische en haalbare normen. Deze zullen inderdaad eenduidig moeten worden toegepast.

Aanbeveling 2: Formuleer eenduidige, realistische normen voor het meten van de kwaliteit van de dienstverlening.

Zie onder aanbeveling 1.

Aanbeveling 3: Zorg voor een goede externe en interne informatievoorziening.

Wij onderschrijven de noodzaak voor een goede informatievoorziening richting de burger en ondernemer. Hier wordt continue aandacht aan gegeven. Met name de informatie die in de kennisbank zit wordt voortdurend geactualiseerd. Wij zullen de door u gemaakte opmerkingen bestuderen en bezien op welke wijze de informatievoorziening kan worden verbeterd. Wij zullen de opmerkingen ook doorgeven aan de verantwoordelijke voor het project “eenvoudige en begrijpelijke informatievoorziening” van het Programma Dienstverlening en inbrengen in ons overleg met de verantwoordelijke afdeling(en).

Aanbeveling 4: Evalueer het werken op afspraak en zorg ervoor dat de normen voor de wachttijd ook gehaald worden voor de bezoekers in de vrije inloop.

Deze aanbeveling zal worden meegenomen in de evaluatie van de nieuwe openingstijden van de stadsdelen. Deze evaluatie zal plaats vinden in november 2012.

Aanbeveling 5: Ga de effecten na van de schaalgrootte van de balies op de tevredenheid, de wachttijden en de efficiency.

In het kader van het Programma Dienstverlening wordt er naar gestreefd om in Amsterdam te werken met 7 stadsloketten. Bij de uitwerking hiervan zal deze aanbeveling worden meegenomen.

Aanbeveling 6: Breng de directe en overige kosten voor de paspoorten bij de stadsdelen in beeld en onderzoek of de paspoorten kostendekkend zijn. Onderzoek of er mogelijkheden voor efficiencyverbetering zijn en houdt hierbij rekening met lokale omstandigheden.

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Wij zullen met de werkgroep leges van de gemeente Amsterdam onderzoeken of het mogelijk is om de kostendekkendheid van de burgerzaken producten in beeld te brengen. In het kader van klantproces verbetering is het proces reisdocumenten (paspoorten en NIK's) en uittreksels

bekeken op efficiency voor klant en organisatie. Gebleken is dat het proces aanmerkelijk eenvoudiger kan worden gemaakt. Dit nieuwe proces zal binnenkort worden ingevoerd in de stadsdelen.

Aanbeveling 7: Zorg voor een goed managementinformatiesysteem.

Deze aanbeveling onderschrijven wij volledig. Zonder managementsysteem is het onmogelijk om inzicht te krijgen in het proces en effectieve verbeteringen toe te passen. In het project kwaliteit en rapportage (zie ook aanbeveling 1) van het programma dienstverlening wordt hier expliciet aandacht aan besteed.

4.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt de dagelijks besturen van de stadsdelen voor de bestuurlijke reacties op het bestuurlijk rapport en de daarin opgenomen aanbevelingen.

De rekenkamer constateert dat de 7 stadsdelen alle aanbevelingen overnemen. Inhoudelijk komen de reacties van de stadsdelen grotendeels met elkaar overeen. Een aantal stadsdelen, Oost en West, gaat iets verder en geeft nog enige toelichtende nuances aan.

Uit de reacties van de stadsdelen blijkt dat de dagelijks besturen de uitvoering van de aanbevelingen van de rekenkamer meenemen bij het project 'Verbeteren Klantprocessen' dat deel uitmaakt van het stedelijke Programma dienstverlening 2010-2014. Het doel daarvan is om het proces van het verlenen van paspoorten en uittreksels vanuit de positie van de klant opnieuw in te richten, te versimpelen en efficiënter te laten verlopen.

De rekenkamer juicht het verbeteren van het proces van verlenen van paspoorten en uittreksels toe. De rekenkamer vindt echter dat de kern van de aanbevelingen, die de rekenkamer doet, namelijk de aandacht die de stadsdelen besteden aan de beleidsmatige keuze die ten grondslag ligt aan de gewenste kwaliteit van dienstverlening onvoldoende opgepakt wordt. De rekenkamer vindt dit te beperkt terug in de reacties. Het gaat er om dat de stadsdelen een afweging maken over het gewenste niveau van dienstverlening, de noodzakelijke voorwaarden voor veiligheid en de kosten. Kiest het stadsdeel bijvoorbeeld voor een verhoging van de kwaliteit door de klanttevredenheid te verhogen dan impliceert dat een verhoging van de kosten. Ook de veiligheidsvoorwaarden brengen extra kosten met zich mee. De rekenkamer is van mening dat ieder stadsdeel deze beleidsmatige afweging bewust moet maken. Hierdoor vindt niet alleen een beleidsmatige onderbouwing van de kwaliteit van de dienstverlening plaats, maar laten de stadsdelen ook duidelijk de accenten zien van het maatwerk dat het betreffende stadsdeel aan zijn burgers wil leveren.

De rekenkamer wil benadrukken dat uit de reacties van de stadsdelen blijkt dat de dagelijks besturen nog te veel bezig zijn met het oplossen van een uitvoeringsprobleem in plaats van dienstverlening te benaderen als een beleidprobleem. Terecht stellen de stadsdelen dat inzicht nodig is maar dit inzicht moet vervolgens wel

gebruikt worden om een beleidsmatige keuze te maken voor de gewenste kwaliteit van de dienstverlening.

Bij de andere aanbevelingen wil de rekenkamer nog de volgende opmerkingen maken.

Ook aanbeveling 3 over een goede externe en interne informatievoorziening wordt door de dagelijkse besturen onderschreven. De reactie van stadsdeel Oost geeft goed aan waar het in essentie om gaat. Eenvoudige, begrijpelijke en tijdige informatie voor zowel de klanten als de medewerkers met benutting van zowel traditionele als digitale kanalen. De rekenkamer heeft tijdens het onderzoek geconstateerd dat dit niet altijd het geval was. Bijvoorbeeld de informatie over de door Oost genoemde locatievrijheid, de wachttijden en de lengte van de wachtrij op de displays. In de praktijk bleek deze informatie niet altijd gegeven te worden, beschikbaar of correct te zijn. Dit leidde bij de klanten tot ontevredenheid, onbegrip en irritatie. Iets dat door een goede informatievoorziening voorkomen had kunnen worden.

De rekenkamer is verheugd dat de dagelijks besturen de kostendekkendheid van afzonderlijke producten van burgerzaken in beeld willen brengen (aanbeveling 6). De dagelijks besturen wijzen daarbij op de vereenvoudiging van het proces reisdocumenten die op gang wordt gebracht als gevolg van het project klantprocesverbetering. Dit draagt waarschijnlijk bij aan een verbetering van de kostendekkendheid, maar daarmee is die nog niet in beeld gebracht. De rekenkamer zal verdere stappen op het gebied met aandacht volgen.

Aanbeveling 7 over een managementinformatiesysteem wordt door de dagelijks besturen onderschreven. De meeste stadsdelen beschikken wel over een managementinformatiesysteem, maar dit zijn allemaal verschillende. Er moet dus nog een grote, gezamenlijke stap gemaakt worden. Dit betreft het eenduidig definiëren van de kwaliteitsnormen voor de dienstverlening en het ook eenduidig operationaliseren in de verschillende systemen van burgerzaken. Stadsdeel Oost merkt in haar reactie op dat in het Programma dienstverlening hier expliciet aandacht aan wordt besteed. Gezien de knelpunten die de rekenkamer, maar ook de stadsdelen zelf bij de aanlevering van data voor het onderzoek, ervaren hebben, is de rekenkamer verheugd met deze actie.

De rekenkamer zal met belangstelling volgen hoe de stadsdeelraden en de dagelijks besturen gevolg geven aan onze aanbevelingen.



Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 xk Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl