

De opmaat naar procesinnovatie

Het kritisch analyseren en verbeteren van werkprocessen kan een belangrijke bijdrage leveren aan een beter presterende overheid. De komst van de omgevingsvergunning noodzaakt gemeenten om samen met andere overheidsorganisaties een aantal vergunningverlenende processen fundamenteel te verbeteren. Wij vinden dat gemeenten de ervaring met procesinnovatie moeten gebruiken om ook andere werkprocessen te verbeteren.

Sigrit van Werven, Ewoud de Voogd en Marcel Rademaker

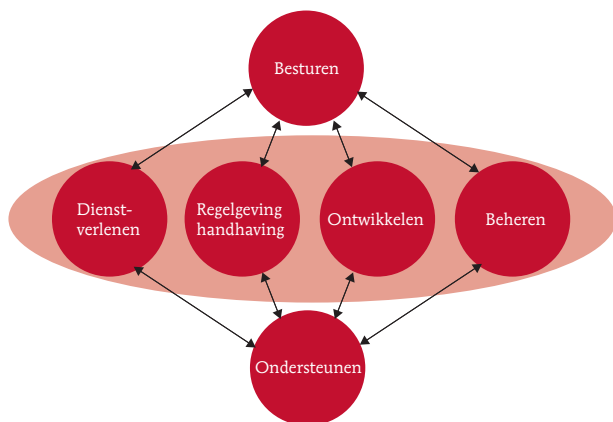
Het is opvallend op hoeveel verschillende terreinen overheidsorganisaties genoodzaakt zijn om zich te herbezinnen op de huidige organisatie en werkwijze. Op alle hoofdprocessen van de presterende overheid zijn ingrijpende veranderingen gaande (zie figuur 1). Voorbeelden hiervan zijn:

- Regelgeven en handhaven: veel bestuurders willen de kloof verkleinen tussen de regelambitie en de handhaafcapaciteit. Naast het verlagen van regelambitie en het eenvoudiger maken van regels, vraagt dit om een effectievere wijze van handhaving waarbij na moet worden gedacht over meer integrale handhaving, het verbreden en tegelijkertijd specialiseren van handhavingsfunctionarissen en het intensiever inzetten van ICT.
- Ontwikkelen: in veel provincies en gemeenten zijn bestuurders en topmanagement kritisch over de wijze waarop de beleidsrol wordt ingevuld. Beleid komt onvoldoende in samenhang tot stand en wordt nog onvoldoende mét maatschappelijke partners gemaakt. Dit is geen nieuw thema. Toch blijft het de uitdaging om echt tot een meer gestandaardiseerd en modern beleidsproces te komen.

- Dienstverlening: diverse overheidsorganisaties werken aan een verbetering en modernisering van de dienstverlening. Meest in het oog springend zijn het vormen van een Klant Contact Centrum (KCC) en de vergaande digitalisering van de dienstverlening. Dit vraagt samenhangende veranderingen in de frontoffice en in de backoffice. Maar hoe verlopen processen straks precies tussen front- en backoffice?
- Ondersteunen: naast het versterken van de concernfuncties op de verschillende middelenterreinen, zien we een trend naar het concentreren van beheers- en uitvoeringsfuncties. Deze functies – bijvoorbeeld financieel en op personeelsterrein – worden gepositioneerd in shared service centra. Maar hoe moet de nieuwe relatie met de opdrachtgevende lijn worden vormgegeven en hoe kan het beoogde kosten- en kwaliteitsvoordeel echt gerealiseerd worden?

Alle bovengenoemde voorbeelden vragen om het verbeteren van processen. Onder procesinnovatie verstaan we daarbij: 'het vanuit het beoogde effect van vernieuwen van een keten van activiteiten, met als doel de effectiviteit, de doelmatigheid en burgergerichtheid te vergroten'.¹ Procesinnovatie kan ondersteund worden met een methode die een aantal stappen omvat, waarmee organisatielieden systematisch naar de huidige en wenselijke wijze van de inrichting van het proces kunnen kijken. Zo wordt op een gestructureerde wijze de verbeteringspotentie in





Figuur 1. Op alle hoofdprocessen van de presterende overheid doen zich belangrijke veranderingen voor die vragen om het verbeteren van de werkprocessen.

een proces opgespoord. De ervaring leert dat dit dikwijls buitengewoon nuttig is. Het enkele jaren niet kijken naar werkprocessen levert per definitie inefficiënties in een werkproces op. Medewerkers bij een waterschap vonden met de methode van procesinnovatie bijvoorbeeld een besparing van 10 procent op de omzet en een grote hoeveelheid aan kwaliteitsverbetering.

De omgevingsvergunning vraagt om procesinnovatie

De ‘Wet algemene Bepalingen omgevingsrecht’ (Wabo) dwingt gemeenten, provincies en waterschappen om een aantal vergunningverlenende processen beter te organiseren.² De wetgever dwingt overheden onder andere tot:

- Betere dienstverlening vanuit één loket: de burger heeft straks maar één loket voor de omgevingsvergunning, dat georganiseerd wordt bij de gemeente. Ook is er straks nog maar één indieningsformulier met één overzicht van zaken waarop getoetst kan worden. Om invulling te geven aan de eisen die deze ontwikkelingen aan de overheid stellen, zetten gemeenten bijvoorbeeld in op coördinatie met het instellen van een casemanager die complexe vragen stroomlijnt en het aanspreekpunt voor de burger is. Daarnaast is er aandacht voor betere informatievoorziening over vergunningen en procedures, en een goede intake.
- Kortere procedures: de wet dwingt af dat doorlooptijden worden verkort. De omgevingsvergunning kent onderscheid tussen een reguliere procedure van 8 weken of een uitgebreide procedure van 26 weken.

Bij het overschrijden van de reguliere termijn wordt de vergunning van rechtswege verstrekt. De organisatie wordt gedwongen te kijken naar logischere clustering van de stappen in het proces en/of het sneller en efficiënter uitvoeren van stappen in het proces (bijvoorbeeld door processen parallel uit te voeren). Daarnaast vraagt het van de organisatie meer te sturen op de interne samenwerking en het procesverloop.

- Meer interne coördinatie: door vergunningen te integreren, wordt het risico van tegenstrijdigheid tussen vergunningen aangepakt. Bij een mogelijke tegenstrijdigheid van regels zal de overheid zelf intern mechanismen in het leven moeten roepen om eventuele tegenstrijdigheden te herstellen.
- Effectieve samenwerking met medeoverheden: de gemeente krijgt alle aanvragen ingediend, maar als zij geen bevoegd gezag is, stuurt de gemeente straks de aanvraag door naar de bevoegde externe partij (de provincie of het waterschap). Zo wordt de burger niet belast met de vraag welke overheidsinstelling bevoegd gezag is. Goede afspraken over doorlooptijden met deze externe partijen zijn noodzakelijk om doorlooptijden te halen.

De omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning staat centraal in de wet Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). In deze wet wordt een groot aantal (circa 25) vergunnings-, ontheffings- en andere toestemmingsstelsels samengevoegd tot één omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning wordt ingevoerd per 1 januari 2008 (huidige planning). Belangrijke opbrengsten van het instellen van de omgevingsvergunning zijn het verbeteren van dienstverlening aan bedrijf en burger door het ontstaan van één loket, één aanvraag, één bevoegd gezag, één uniforme (kortere) procedure, één procedure van bezwaar en beroep, en één handhaver. Een belangrijke opbrengst is ook een vermindering van het aantal vergunningen met 200.000 stuks en een administratieve lastenreductie van circa 33 miljoen euro. Landelijk is veel relevante informatie beschikbaar over de omgevingsvergunning en het invoeren hiervan, zoals de publicaties ‘De omgevingsvergunning georganiseerd’ en ‘Handreiking goede voorbeelden vergunningenmanagement’ van het ministerie van VROM. Deze zijn te vinden op www.omgevingsvergunning.vrom.nl.

Aanpak bij gemeente Hilversum

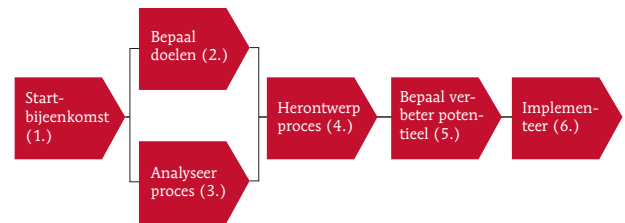
De gemeente Hilversum wil zich adequaat voorbereiden op de omgevingsvergunning. Belangrijke doelen van de gemeente zijn het verkorten van doorlooptijden en het maken van afspraken tussen verschillende actoren binnen het vergunningenproces (in de vorm van een dienstverleningsovereenkomst). Nu werken de afdelingen nog te los van elkaar, waardoor het vergunningenproces niet optimaal wordt bestuurd. Tegelijkertijd gaf de gemeente aan de methode procesinnovatie te willen beproeven om te weten of deze ook inzetbaar is voor andere processen.

Kenmerkend voor de aanpak bij de gemeente Hilversum waren de volgende uitgangspunten:

- De organisatie doet het: de gemeente koos ervoor om met eigen mensen aan de slag te gaan om zo het eigenaarschap voor het nieuwe proces goed te borgen. Bij de werkgroep die het procesontwerp samenstelde, waren medewerkers en managers betrokken.
- Methode procesinnovatie: door gebruik te maken van de beproefde methode procesinnovatie zijn stapsgewijs verbeteringen doorgevoerd en is kwaliteits- en efficiencyvoordeel geboekt. Maar er is zeker ook procesmatige opbrengst behaald doordat medewerkers intensief met elkaar in gesprek zijn gegaan.
- Externe in de rol van (mede)procesbegeleider: de werkgroep is begeleid door een externe adviseur waarbij de focus lag op het inbrengen van de methodiek en het vervullen van de zogenaamde 'hufferrol'. Onder het laatste verstaan we het uitdagen van de werkgroep om vernieuwend te denken en kritisch te kijken naar de eigen werkzaamheden

Hilversum: vergunningenproces

De gemeente Hilversum heeft de afgelopen jaren behoorlijke stappen gezet ten aanzien van haar dienstverlening, zoals het bundelen van diensten in één loket en het behalen van een behoorlijke klanttevredenheid. In lijn met deze ontwikkeling heeft de gemeente zich ambitieuze, en zelfs gedeeltelijk dwingende kaders gesteld. Vanuit de visie 'De Klant Centraal' wil de gemeente processen van buiten naar binnen gaan organiseren. In de gemeente Hilversum is het vergunningenproces georganiseerd binnen drie diensten. Bij de dienst Bestuur zijn evenementen en horeca onder gebracht. Dienst Stad bevat openbare ruimte, precario en monumenten, bij de dienst Inwoners is bouw- en woningtoezicht en milieu georganiseerd.



Figuur 2. Stappen procesinnovatie toegepast op het vergunningenproces ter voorbereiding op de omgevingsvergunning.

De gemeente Hilversum heeft met een werkgroep globaal zes stappen doorlopen om processen die relatie hadden met de omgevingsvergunning te vernieuwen. Tijdens een korte startbijeenkomst van een uur ontmoetten de betrokkenen van het proces elkaar. De belangrijkste opbrengst van deze eerste stap was het ontstaan van het gesprek tussen medewerkers die sterk gericht waren vanuit het eigen vakgebied zoals horeca, milieu en bouwen & wonen. Verder bleek het fundamenteel om bij de start de link te leggen tussen landelijk uitgevoerde pilots en de rol van de werkgroep. Besloten is zo veel mogelijk bestaande informatie in te brengen, om deze toe te passen op de eigen organisatie voor het werkelijk behalen van kwaliteits- en efficiencyverbeteringen.

In stap twee en drie zijn de doelen die de omgevingsvergunning stelt, zoals de externe gerichtheid en het innovatiever inrichten van de processen, besproken. Aan de hand van een case³ zijn de huidige vergunningprocessen geïntegreerd in één processchema waarvan de hoofdstappen zijn: de intake, de planologische toets, de inhoudelijke toets en het maken van de beschikking. Het belangrijkste leerpunt uit deze fase was dat het in kaart brengen van de huidige situatie veel energie kost en weinig inspirerend is. In het geval dat een proces fundamenteel vernieuwd moet worden (zoals in het geval van de omgevingsvergunning), moet de nadruk sterker liggen op het herontwerp.

Stap vier en vijf richtten zich op het verbeterpotentieel en het inrichten van het nieuwe proces. Knelpunten zijn vertaald naar verbeterpunten en afspraken zijn gemaakt over interne doorlooptijden. Zo is afgesproken in de nieuwe situatie bij de reguliere vergunning het proces op te delen in een periode van twee weken (intake en ontvankelijkheidstoets), vijf weken (inhoudelijke toets) en één week (beschikking en publiceren). Deze afspraken zijn door alle leden onderschreven en geven het management de mogelijkheid te sturen op doorlooptijden. De af-



spraken zorgen ervoor dat medewerkers elkaar gaan aanspreken. Dit is een belangrijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie.

Een van de belangrijkste inzichten in de gemeente Hilversum, die landelijk ook wordt gedeeld, is dat de rol van de frontoffice veel zwaarder wordt. Hierbij verandert onder andere de benodigde kennis en competenties van frontoffice-medewerkers. Maar het vraagt ook om het structureel vastleggen van klantgegevens vanaf het eerste klantcontact en bijvoorbeeld om het inzetten van een principetoets voor het vroegtijdig stoppen van die aanvragen die niet tot een beschikking leiden.

Specifieke verbeterpunten voor de gemeente Hilversum zijn het maken van afspraken tussen afdelingshoofden over eenduidige afwikkeling van het proces (bijvoorbeeld het te kiezen toetsingsniveau, te hanteren welstandscriteria en het betalen van leges) en het structureel wegwerken van de werkvoorraden. Tot slot is het voor de gemeente van essentieel belang om elkaar op medewerkers- en managementniveau structureel te ontmoeten op het verbeteren van het totale product vergunningen (dus los van dagelijkse dossiers).

Tot slot

Uit het praktijkvoorbeeld in de gemeente Hilversum blijkt dat de methode van procesinnovatie goed gebruikt kan worden door overheden om zich voor te bereiden

op de omgevingsvergunning. De belangrijkste les uit de gemeente Hilversum is om de stappen twee en drie uit de methodiek om te draaien en te beginnen met het in kaart brengen van de wenselijke situatie, alvorens te kijken naar de huidige situatie. Door medewerkers het zelf te laten doen, ontstaat maximale eigenaarschap voor het werken conform de nieuwe processen en het doorvoeren van de veranderopgave.

Sigrit van Werven en Ewoud de Voogd zijn adviseur bij Hiemstra & De Vries in Utrecht, Marcel Rademaker is hoofd van de afdeling Vergunningen en Handhaven bij de gemeente Hilversum.

Noten

- 1 Ewoud de Voogd en Jaring Hiemstra, Effectieve procesverbetering in overheidsorganisaties, *Overheidsmanagement*, april 2006.
- 2 Ministerie van VROM, 'Handreiking: de omgevingsvergunning georganiseerd', april 2006.
- 3 De case bevatte vergunningen met betrekking tot kap, bouw, milieu, object, reclame, aanleg, horeca, uitrit, monument, gevel en gebruik gemeentelijke grond. De case in de gemeente Hilversum was erg uitgebreid, waardoor het in kaart brengen van de huidige situatie een intensief proces was. Wij raden aan een eenvoudigere case te selecteren.