



Omgevingsdienstverlening van verschillende kanten belicht

Monitor invoering Omgevingswet
Combinatierapport

Maart 2018



Center for eGovernment Studies



Aan de slag met de
Omgevingswet

Omgevingsdienstverlening van verschillende kanten belicht

Monitor invoering Omgevingswet Combinatierapport Maart 2018

Type	Onderzoeksrapport
Datum	20 maart 2018
Versie	1.0
Uitgever	Hogeschool van Arnhem en Nijmegen Centrum IT + Media
In opdracht van	Programma Monitor Invoering Omgevingswet Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Auteurs	Willem Pieterse, Thea van der Geest
Correspondentie	willem@pieterse.com, thea.vandergeest@han.nl
Referentie	Pieterse, W., & Van der Geest, T. (2018). <i>Omgevingsdienstverlening van verschillende kanten belicht.</i> <i>Monitor invoering Omgevingswet Combinatierapport. Maart 2018.</i> Arnhem: Hogeschool van Arnhem en Nijmegen, Centrum IT + Media.
ISBN	XXXXX

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Een nieuwe Omgevingswet	3
1.2	De perspectieven van initiatiefnemers en dienstverleners gecombineerd	3
2	Werkprocessen en klantreis: Dienstverleners hebben een positiever beeld dan initiatiefnemers.....	4
2.1	De werkprocessen gecombineerd.....	4
2.1.1	Oriëntatiefase: de overheid moet inspireren	4
2.1.2	Vooroverleg: OLO te weinig en te veel informatie.....	5
2.1.3	Aanvraagfase: Dienstverleners zijn aan het werk, maar initiatiefnemers merken er niets van.....	5
2.1.4	Inspectie en handhaving: een onverwachte stap voor initiatiefnemers.....	5
2.2	Waardering: dienstverleners zijn positiever dan de initiatiefnemers	6
2.2.1	Initiatiefnemers zijn niet tevreden.....	6
2.2.2	Dienstverleners hebben een rooskleuriger beeld	7
2.2.3	Potentieel voor verbetering.....	8
2.3	Aanbevelingen voor een hogere waardering	8
3	Online dienstverlening: Potentie onvoldoende benut	9
3.1	Online informatie en diensten: goede bedoelingen maar negatieve ervaringen	9
3.2	Aanbevelingen voor online dienstverleningskanalen	10
4	Procesinrichting botst met praktijk en ambities Omgevingswet	11
4.1	Een nieuwe Omgevingswet vraagt om nieuwe werkprocessen en nieuwe systemen.....	11
4.2	Kwaliteit van dienstverlening verbeteren	12
4.3	Aanbevelingen.....	14

1 Inleiding

1.1 Een nieuwe Omgevingswet

Naar verwachting treedt in 2021 de Omgevingswet in werking. Deze nieuwe wet vervangt een complex stelsel van 26 wetten en vele regelingen voor de fysieke leefomgeving. De invoering van de nieuwe Omgevingswet moet verschillende doelen dienen. Zo moet het in de toekomst voor burgers, ondernemers en organisaties eenvoudiger worden om ideeën voor de omgeving te ontwikkelen en ruimtelijke projecten te starten. Voor mensen die een concreet plan voor hun omgeving hebben, moet het aanvragen en krijgen van vergunningen duidelijker, makkelijker en efficiënter worden dan nu het geval is. Vanuit het oogpunt van het bestuur en bevoegd gezag moet de regelgeving en de uitvoering van de Omgevingswet doelmatig, transparant en betaalbaar zijn. Om deze doelen te realiseren, zal de dienstverlening van overheidsorganisaties en hun contacten met initiatiefnemers en andere belanghebbenden klantvriendelijk, voorspelbaar en snel moeten zijn.

De invoering van de nieuwe Omgevingswet wordt ondersteund en begeleid door het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet'. In het kader van dat programma wordt de invoering gemonitord, onder andere om te zien of de invoering van de nieuwe Omgevingswet leidt tot de beoogde effecten op de dienstverlening, zoals doelmatigheid, duidelijkheid, efficiëntie, klantvriendelijkheid en snelheid. Deze effecten moeten niet alleen door de dienstverlenende organisaties ondervonden worden, maar ook door de burgers of ondernemers die een initiatief willen ontplooien of uitvoeren dat binnen de kaders van de Omgevingswet valt.

1.2 De perspectieven van initiatiefnemers en dienstverleners gecombineerd

In 2017 zijn – als nulmeting - de ervaringen met de omgevingsdienstverlening onderzocht bij zowel initiatiefnemers (burgers en ondernemers) als bij dienstverleners (medewerkers van gemeenten, waterschappen en omgevingsdiensten). De huidige ervaringen en de waardering voor de werkwijzen en systemen zijn bij beide groepen betrokkenen in kaart gebracht. De twee onderzoeken zijn gerapporteerd in afzonderlijke rapporten.

- Rapport 1: Dienstverlening omgevingsvergunningen vanuit het perspectief van Dienstverleners¹
- Rapport 2: Omgevingsdienstverlening vanuit het perspectief van Initiatiefnemers²

In dit rapport combineren we de perspectieven van initiatiefnemers en dienstverleners. Dit betekent dat we in deze rapportage alleen ingaan op die punten die zowel in het initiatiefnemers- als het dienstverlenersonderzoek naar voren komen als belangrijk. Daarbij benadrukken we de overeenkomsten en verschillen die we voor een succesvolle inrichting, invoering en uitvoering van de nieuwe Omgevingswet van groot belang achten. We formuleren daarbij aanbevelingen die zowel voor de procesinrichting als voor de dienstverlening en het klantcontact van toepassing zijn.

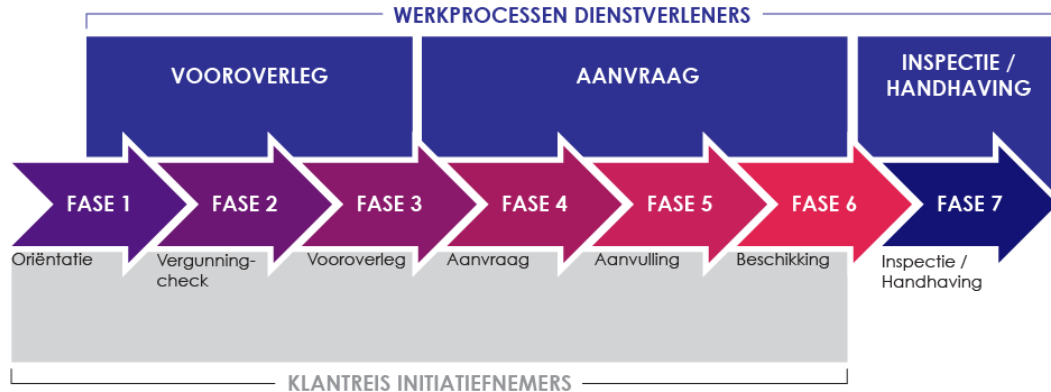
¹ TH. VAN DER GEEST, S. HOPPENBROUWERS (2017). DIENSTVERLENING OMGEVINGSVERGUNNINGEN VANUIT HET PERSPECTIEF VAN DIENSTVERLENERS. MONITOR INVOERING OMGEVINGSWET. NULMETING INRICHTING EN UITVOERING. ONDERZOEKSRAPPORT. ARNHEM: HOGESCHOOL ARNHEM-NIJMEGEN, CENTRUM IT + MEDIA.

² PIETERSON, W.J., VAN DER GEEST, T.M. & VAN HEERDT, M. (2017). OMGEVINGSDIENSTVERLENING VANUIT HET PERSPECTIEF VAN INITIATIEFNEMERS. DECEMBER 2017. ONDERZOEKSRAPPORT CENTRUM IT + MEDIA. ARNHEM: HOGESCHOOL ARNHEM-NIJMEGEN.

2 Werkprocessen en klantreis: Dienstverleners hebben een positiever beeld dan initiatiefnemers

2.1 De werkprocessen gecombineerd

In figuur 1 is een overzicht gegeven van de werkprocessen van dienstverleners en de lengte van de klantreis van de initiatiefnemers.



FIGUUR 1: OVERZICHT WERKPROCESSEN DIENSTVERLENERS EN OVERLAP MET KLANTREIS INITIATIEFNEMERS

Als we de ervaringen van dienstverleners en initiatiefnemers met elkaar combineren, vallen de volgende fasen speciaal op.

2.1.1 Oriëntatiefase: de overheid moet inspireren

In de oriëntatiefase zoeken initiatiefnemers op allerlei plekken en via allerlei kanalen naar de gewenste informatie, zeker niet alleen bij de overheid. Vooral particulieren zijn – in dit stadium waarin ze zich een idee vormen – niet goed op de hoogte van de mogelijkheden en beperkingen die gelden voor de publieke ruimte, hun huis, straat, wijk, dorp of stad. Ze zoeken pas contact met de overheid als informatiebron (bijvoorbeeld door naar het Omgevingsloket te gaan) als hun idee vaster vorm aanneemt.

Aanbeveling

De nieuwe Omgevingswet beoogt meer ruimte te geven aan (burger-)initiatieven in de openbare ruimte. De overheid wil bevorderen dat inwoners meer meepraten en meedenken over hun omgeving, met elkaar en met de instanties. Het valt niet te verwachten dat dit proces van meedenken, initiatieven ontwikkelen en participatie op gang komt louter omdat er wettelijke mogelijkheden voor worden gecreëerd. Burgers zouden beter op de hoogte moeten zijn van mogelijkheden en beperkingen om op nieuwe ideeën te komen. De overheid kan initiatiefnemers stimuleren en uitnodigen om in alle fasen van ideevorming, planontwikkeling en uitvoering in gesprek te gaan en te blijven met belangstellenden en belanghebbenden. De lokale beleidskaders voor de omgeving zijn vaak vastgelegd in omgevingsplannen, maar die zijn niet algemeen bekend bij mogelijke initiatiefnemers. Wij raden aan om de lokale omgevingsplannen regelmatig (bijvoorbeeld elke twee jaar) op een inspirerende manier te presenteren in een wijk, dorp of gebied, om op die manier meedenken, brainstormen en participeren te stimuleren.

2.1.2 Vooroverleg: OLO te weinig en te veel informatie

Pas als zich een plan (bijvoorbeeld voor een verbouwing) begint af te tekenen bij initiatiefnemers, richten zij zich op de overheid als informatiebron. De tevredenheid over direct contact met de gemeente is groter dan de tevredenheid over OLO en andere websites. De initiatiefnemers die OLO in deze fase raadplegen doen dat in veel gevallen om te checken of er voor hun plan een vergunning of melding vereist is (60%). OLO bevat zoveel informatie dat vooral onervaren initiatiefnemers (particulieren) door de bomen het bos niet meer zien, de informatie moeilijk te begrijpen vinden en niet weten of bepaalde informatie in OLO wel op hun vraag of situatie van toepassing is. Dienstverleners zien dat probleem en helpen individuele initiatiefnemers in hun zoektocht in OLO, waardoor de overheid in feite dubbel werk doet.

Ook wordt er in OLO aan het eind van een vergunningcheck vaak doorverwezen naar de gemeente, die vervolgens nogal eens terugverwijst naar de informatie op OLO. Het resultaat is dat de initiatiefnemers niet weten waar ze aan toe zijn en dus op andere manieren contact gaan zoeken met de overheid.

Aanbeveling

Informatie en checks voor simpele plannen en/of standaardvragen zouden in de opvolger van OLO volledig afgehandeld moeten kunnen worden, bij voorkeur met slimme formulieren waarin rekening gehouden wordt met de specifieke locatie en de mogelijkheden en beperkingen voor die locatie. Voor complexe vragen kunnen initiatiefnemers net zo goed meteen contact zoeken met de instanties. OLO zou moeten helpen simpele en complexe gevallen te onderscheiden ('80/20 regel').

2.1.3 Aanvraagfase: Dienstverleners zijn aan het werk, maar initiatiefnemers merken er niets van

De ervaringen van initiatiefnemers en dienstverleners in deze fase zijn erg verschillend. Als initiatiefnemers eenmaal een vergunningsaanvraag hebben ingediend, dan horen zij in veel gevallen wekenlang niets over hun aanvraag. Zij zijn zich er niet van bewust dat de dienstverleners allerlei activiteiten uitvoeren in het belang van hun aanvraag, werkzaamheden die onvermijdelijk de nodige tijd kosten. Het komt regelmatig voor dat het eerste bericht dat een aanvrager ontvangt een aangekondigde verlenging van de wettelijke behandeltermijn is. Ook vragen over aanvullingen komen nogal eens aan het einde van de behandeltermijn in plaats van aan het begin, waardoor de doorlooptijd verder vergroot wordt. Het verschil met private online dienstverleners, waar je de status van de verwerking van je bestelling vaak op de voet kunt volgen, is groot.

Aanbeveling

Wij verwachten dat als de overheid de initiatiefnemer beter op de hoogte houdt van de status van de aanvraag, de initiatiefnemers meer begrip hebben voor de doorlooptijd en de kosten van een vergunningsaanvraag. De mogelijkheden van 'track & trace' zouden moeten worden benut. Initiatiefnemers zouden moeten kunnen inzien wat de status van hun aanvraag is als ze dat willen.

2.1.4 Inspectie en handhaving: een onverwachte stap voor initiatiefnemers

Voor de initiatiefnemers is het proces van vergunningsaanvraag rond als er een (positieve) beschikking ligt, voor de dienstverleners volgt er een fase van inspecties, toezicht en handhaving

tijdens en na de uitvoering van de plannen. Het belang van inspecties (bijvoorbeeld voor het gezamenlijke en individuele belang van veiligheid, duurzaamheid of milieubescherming) wordt niet of nauwelijks benadrukt. Ook de kosten van inspecties, die deel uitmaken van de leges voor de bouwaanvraag, worden niet duidelijk gemaakt aan initiatiefnemers

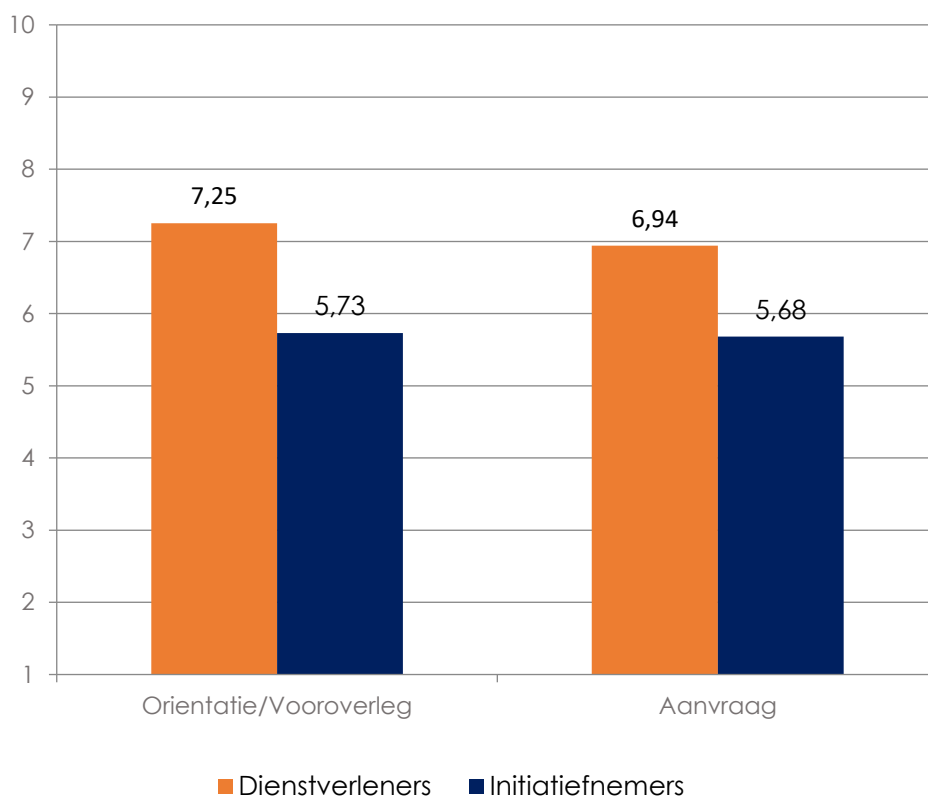
Aanbeveling

We raden aan om initiatiefnemers een beter inzicht en overzicht te geven van het hele proces, inclusief de inspecties. Benadruk dat de verschillende activiteiten van dienstverleners, voor of achter de schermen, in het belang zijn van veiligheid en bescherming van zowel de individuele aanvrager als van de publieke omgeving en andere belanghebbenden.

2.2 Waardering: dienstverleners zijn positiever dan de initiatiefnemers

In de figuur hieronder (Figuur 2) geven we de rapportcijfers weer die dienstverleners en initiatiefnemers in de oriëntatiefase en aanvraagfase van het proces gaven. Hier valt duidelijk op dat dienstverleners aanmerkelijk positiever zijn over de door hen geleverde dienstverlening dan de initiatiefnemers.

WAARDERING DIENSTVERLENING INITIATIEFNEMERS VERSUS MEDEWERKERS



FIGUUR 1: WAARDERING DIENSTVERLENING IN DE ORIËNTATIE/VOOROVERLEG EN AANVRAAGFASE, VERGELIJKING DIENSTVERLENERS EN INITIATIEFNEMERS (GEMETEN RAPPORTCIJFERS OP SCHAAL 1-10). MEDEWERKERS, N=66, INITIATIEFNEMERS, N=357-1137

2.2.1 Initiatiefnemers zijn niet tevreden

De initiatiefnemers waarden de (omgevings)dienstverlening als geheel met een rapportcijfer 5,7. De waardering varieert tussen de verschillende fasen van het aanvraagproces waarin de initiatiefnemer zich bevindt. Hoe dichterbij de aanvrager de eindstreep nadert, hoe positiever het oordeel. Daarnaast zien we de volgende verschillen in waardering.

- Verschillen tussen het contactkanaal of de type ingang waarbinnen de initiatiefnemers zich bevinden. Initiatiefnemers die zich oriënteren via websites van de overheid of die beland zijn op het Omgevingsloket Online zijn negatiever over de dienstverlening dan initiatiefnemers die direct contact met de overheid hebben naar aanleiding van hun ingediende en lopende aanvraag (zaak).
- Ook zien we verschillen tussen de typen initiatiefnemers. Zo zijn particulieren en medewerkers van bedrijven minder positief over de dienstverlening dan tussenpersonen die iets in opdracht van een andere partij doen.

We hebben de initiatiefnemers gevraagd om een gedetailleerd oordeel over allerlei aspecten van de informatievoorziening, het klantcontact en het dienstverleningsproces. Daaruit blijkt dat vooral de online informatievoorziening te wensen overlaat als het gaat om duidelijkheid en begrijpelijkheid. Bij zowel de websites van gemeenten, waterschappen en omgevingsdiensten, als bij het Omgevingsloket Online geven de respondenten aan dat hun zoektocht geen duidelijkheid verschaft over waar men aan toe is. Wat betreft de beleving van het dienstverleningsproces als geheel zijn er positieve en negatieve punten. Positief zijn de initiatiefnemers over de vriendelijkheid van het proces en daarnaast vinden ze dat ze niet te vaak worden doorverwezen. Negatief zijn ze over de complexiteit en moeilijkheid van het proces. Ze vinden het proces van een vergunning aanvragen inspannend.

2.2.2 Dienstverleners hebben een rooskleuriger beeld

Omdat we zowel de klantreis van de initiatiefnemers hebben onderzocht als de werkprocessen van dienstverleners (zie **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** voor de overlap), kunnen we de aarding van initiatiefnemers en dienstverleners vergelijken voor de fasen oriëntatie/vooroverleg en vergunningsaanvraag.

Zoals te zien in figuur 2, zijn de dienstverleners veel positiever over de (eigen) dienstverlening dan de initiatiefnemers. Dat betekent niet dat ze hun interne werkprocessen onverdeeld positief beoordelen. Het onderzoek onder dienstverleners legt een groot aantal door hen ervaren knelpunten bloot in de drie onderzochte werkprocessen. Veel van deze knelpunten hebben te maken met de complexiteit van de processen. Zo ondervinden dienstverleners relatief veel problemen bij het inwinnen van adviezen bij de verschillende interne en externe partijen of afdelingen. Daarnaast ervaren ze tijdsdruk, een hoge werkdruk en een gebrek aan deskundigheid in de organisatie. Tenslotte melden ook de dienstverleners dat het OLO en andere websites onoverzichtelijk en onbegrijpelijk zijn voor initiatiefnemers, wat dan vervolgens tot een probleem voor de dienstverleners leidt.

Naast verschillen in de oordelen van dienstverleners en initiatiefnemers, vinden we ook opmerkelijke overeenkomsten. Beide partijen vinden de dienstverlening complex en inspannend. Zowel initiatiefnemers als dienstverleners ervaren problemen met de inrichting en kwaliteit van informatievoorziening binnen de online kanalen. De problemen die de ene partij ervaart, hebben hun effect op de waardering van de andere partij. Het algemene oordeel van zowel dienstverleners als initiatiefnemers is niet (onverdeeld) positief. Wij vinden dat er alle aanleiding is om de invoering van de Omgevingswet aan te grijpen als mogelijkheid voor verbetering.

2.2.3 Potentieel voor verbetering

Er is zowel in de beleving van initiatiefnemers als dienstverleners aanleiding om naar verbetering van werkprocessen, dienstverlening en ondersteuning te streven. De verbeterpunten zoals hier geformuleerd in aanbevelingen sluiten aan bij de doelstellingen van de nieuwe Omgevingswet. Vereenvoudigen van de regelgeving kan een wezenlijke bijdrage leveren aan het verbeteren van de huidige ervaringen van zowel initiatiefnemers als dienstverleners. Daarnaast kan het overzichtelijker maken van de regelgeving die van toepassing is op een specifieke situatie meer duidelijkheid over de kansen van een idee of aanvraag geven en leiden tot een lagere gepercipieerde inspanning. We zien het algemene oordeel dan ook vooral als een startpunt en kans om in de komende jaren de dienstverlening verregaand te verbeteren.

2.3 Aanbevelingen voor een hogere waardering

Onze voornaamste aanbeveling is om de tijd die beschikbaar is door de uitgestelde invoeringsdatum (2021) te benutten voor kleinschalige experimenten en in de periode tot 2021 een aantal quick-wins te implementeren die de beleving van initiatiefnemers en dienstverleners kan verbeteren. Hierbij kan gedacht worden aan de volgende (pilot-)projecten.

- Onderzoek de mogelijkheden van voorgevulde vergunningsaanvragen bij standaard-initiatieven en zorg voor slimme formulieren waarin de regels van gemeente, waterschap of provincie al verwerkt zijn voor de locatie waarvoor een aanvraag ingediend wordt. Dit kan (gepercipieerde) inspanning van de initiatiefnemer voorkomen en daarnaast de werkdruk van de behandelende en gezagdragende organisatie(s) verlichten.
- Verbeter de informatievoorziening richting initiatiefnemers (vooral rond oriëntatie, vergunningcheck en aanvraag). Hierbij zijn de volgende succescriteria van belang:
 - Initiatiefnemers ervaren meer duidelijkheid over en voorspelbaarheid in het verloop van het proces, rechten en plichten;
 - Dienstverleners hebben minder vaak klantcontacten die voorkomen kunnen worden;
 - Het aantal fouten, vragen voor verheldering en aanvullende informatie (het zogenaamde 'pingpongen') bij aanvragen neemt af.
- Veel van de negatieve oordelen richten zich op de online dienstverlening en dus lijkt het raadzaam om de aandacht in eerste instantie vooral op de online kanalen te richten. Daarbij gaat het niet alleen om het ontwerp van de informatie, diensten en formulieren in de online kanalen, maar ook om de aanpak van het ontwerpproces. We bepleiten daarin een gebruikersgerichte *service design* aanpak, waarbij de gebruiker centraal staat en betrokken is bij alle fasen van het ontwerpproces. Stel duidelijke criteria voor gebruiksgemak en 'user experience' en test/hertest met representatieve gebruikers of de criteria gehaald worden. Lanceer informatie, diensten en systemen pas als aangetoond is dat ze geschikt en begrijpelijk zijn voor het overgrote deel van de beoogde gebruikers.

3 Online dienstverlening: Potentie onvoldoende benut

3.1 Online informatie en diensten: goede bedoelingen maar negatieve ervaringen

Het internet als dienstverleningskanaal bestaat nu zo'n 30 jaar en is in die tijd enorm gegroeid; er zijn volwassen en veelzijdige communicatiekanalen (zoals e-mail en sociale media) en websites bieden volop mogelijkheden voor goede informatievoorziening en meer transactionele dienstverlening. Daarnaast bieden digitale kanalen meer dan voorheen de mogelijkheden voor simulatie, personaliseren, "sorting & filtering", track-and-trace en geïntegreerde gebruikersondersteuning bijvoorbeeld door co-browsing en chat.

Het online dienstverleningskanaal heeft dus veel potentie, maar we zien dat de mogelijkheden in de omgevingsdienstverlening op het moment niet of weinig worden benut. De informatie ter oriëntatie op websites van gemeenten, waterschappen en provincies is vaak heel erg op de organisatie gericht en geeft in de ogen van initiatiefnemers onvoldoende duidelijkheid. Informatieve sites als ruimtelijkeplannen.nl zijn in de ogen van de dienstverleners lastig te gebruiken. Het Omgevingsloket Online (OLO) dat bedoeld is als de toegangspoort tot de omgevingsdienstverlening wordt door initiatiefnemers niet positief beoordeeld en door een deel van de dienstverleners als knelpunt gezien. De initiatiefnemers zijn wel positief over de doorlooptijd van hun aanvraag via het OLO, maar vinden dat het loket onvoldoende duidelijkheid biedt over waar ze aan toe zijn. De informatie in OLO is moeilijk te begrijpen en toe te passen op de eigen situatie. Die fasen van het proces waarin de online kanalen centraal staan, worden door de initiatiefnemers dan ook het minst positief beoordeeld.

De overheid mag er van uitgaan dat de verwachtingen over digitale overheidsdienstverlening worden gevormd door de kwaliteit van de online dienstverlening van andere (ook commerciële) dienstverleners. We denken dat gebruikers van OLO op basis van hun ervaringen het volgende verwachten:

- ✓ Overzichtelijke, begrijpelijke en betrouwbare informatie, die hen helpt zich te oriënteren op vergunningen die in hun specifieke situatie nodig zijn;
- ✓ De gelegenheid om hun vergunningen 24 uur per dag vanuit huis of kantoor aan te vragen, via een eenvoudig, interactief formulier voor elektronisch aanvragen en meldingen;
- ✓ Real-time statusinformatie over de procesgang van hun vergunningaanvraag³

Op dit moment is het OLO het loket voor alle aanvragen en voor alle typen gebruikers. Daarnaast is het OLO weinig interactief, de inhoud bevat veel technisch, juridisch en ambtelijk jargon en het gebruik sorteert niet voor op de situatie en beslissingen die van belang zijn voor de gebruiker. Dienstverleners constateren dat Initiatiefnemers binnen OLO het juiste gedeelte niet kunnen vinden door de overvloed van informatie. Zij vinden het OLO moeilijk, langzaam en tijdrovend voor hun klanten. Het landelijk gebruikte aanvraagformulier veronderstelt veel specialistische voorkennis en bevat informatie die niet relevant is voor de aanvrager. Dit sluit goed aan bij de oordelen van de initiatiefnemers over datzelfde OLO en het dienstverleningsproces als geheel (inspannend en complex).

We concluderen dat de inzet van de online (web) kanalen binnen de omgevings-dienstverlening op dit moment niet optimaal is. Dienstverleners ervaren zelf problemen met de online kanalen

³ INDIEN BBERUIKT DOOR ORGANISATIE, ZIE VERDER: [HTTP://WWW.INFOFIL.NL/PUBLISH/PAGES/75034/FUNCTIONEEL_ONTWERP_OMGEVINGSLOKET_ONLINE.PDF](http://www.infomil.nl/publish/pages/75034/functioneel_ontwerp_omgevingsloket_online.pdf)

en krijgen negatieve signalen van initiatiefnemers. De initiatiefnemers zelf zijn niet positief over de online informatievoorziening en dienstverlening via de websites van overheidsorganisaties en het Omgevingsloket Online. Wat ons betreft biedt de invoering van de Omgevingswet een grote kans om de online dienstverlening naar een hoger niveau te tillen. Veel van de potentiële mogelijkheden van digitale technologieën sluiten goed aan bij de ambities van de Omgevingswet, maar dan zal de inzet van deze technologieën (fundamenteel) anders moeten dan nu het geval is.

3.2 Aanbevelingen voor online dienstverleningskanalen

De aanbeveling die we doen is om de inzet van de online kanalen drastisch te herzien in het licht van de nieuwe Omgevingswet. Daarbij valt te denken aan de volgende aandachtspunten.

- ✓ Ga minder uit van de doelstelling om alle situaties voor alle initiatiefnemers te dekken, maar richt de inspanningen (in eerste instantie) meer op de 80/20 regel; organiseer de online dienstverlening zo dat de 80% van de aanvragers die gebruik maakt van 20% van de mogelijke aanvragen zo goed mogelijk bediend wordt. Leidt de overige 20% van minder frequente aanvragen zo snel mogelijk een meer direct en persoonlijk kanaal in. De redenering hierachter is vrij eenvoudig; op dit moment moet een initiatiefnemer een checklist met alle mogelijke plannen door op het OLO, waarbij we weten dat dat het gros van de aanvragen (88% in 2015) enkelvoudig was en dat de top 5 (van 85 onderwerpen) goed was voor ruim 55% van alle aanvragen. Daarnaast leert het dienstverlenersonderzoek dat vooral bij de meervoudige en meer complexe aanvragen meer knelpunten optreden en meer communicatie nodig is. Hetgeen er voor pleit om de complexe en uitzonderlijke situaties (de 20%) sneller te signaleren en die initiatiefnemers een ander en meer persoonlijk kanaal in te leiden.
- ✓ Bovenstaande creëert de mogelijkheid om de online dienstverlening te vereenvoudigen en te stroomlijnen. Denk daarbij aan slimme Q&A gestuurde wizards die aanvragers door hun proces loodsen, waarbij het voor de hand ligt om dit geleidelijk in te voeren via pilot-projecten. Start met de meest gevraagde vergunning en breidt het uit van daar.
- ✓ De begrijpelijkheid en toepasbaarheid van de 'content', zowel bij informatievoorziening als bij dienstverlening dient verbeterd te worden. Denk daarbij onder ander aan het reduceren van de hoeveelheid jargon en het meer stapsgewijs aanbieden van de informatie. Ontwikkel de formuleringen en de structuur van de informatie in nauw contact met representatieve gebruikers en test deze in een iteratief ontwerpproces. De zelfde eisen van begrijpelijkheid en toepasbaarheid gelden natuurlijk ook voor de informatie die aan de initiatiefnemer verschaft moet worden over het verloop en de duur van het proces, alsmede de rechten en plichten die aan het proces ontleend kunnen worden.
- ✓ Verbeter de koppeling met bestaande databases en andere informatiebronnen en -systemen. De initiatiefnemers hebben weliswaar niet het gevoel van het kastje naar de muur gestuurd te worden, maar er valt veel te verbeteren in de wijze waarop de klantreis vormgegeven is en in de manieren waarop de verschillende kanalen en bronnen van de overheid met elkaar interacteren. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan het koppelen van informatie over de ruimtelijke plannen (ruimtelijkeplannen.nl), de algemene wet- en regelgeving zoals gebruikt in het OLO, de specifieke lokale (gemeente, provincie, waterschap) plannen en regelgeving en de lokale omgevingsdata die beschikbaar zijn in GIS-systemen.

4 Procesinrichting botst met praktijk en ambities Omgevingswet

4.1 Een nieuwe Omgevingswet vraagt om nieuwe werkprocessen en nieuwe systemen

In dit laatste hoofdstuk richten we ons meer op de inrichting van de processen aan de ‘achterkant’ van de dienstverlening. Hoewel dit vaak een ‘black box’ is voor de initiatiefnemer die de processen niet ziet, raakt het de initiatiefnemer wel als een proces niet goed loopt. De twee onderzoeken vanuit het perspectief van initiatiefnemers en van dienstverleners geven aanknopingspunten om dieper in te gaan op de huidige procesinrichting en de manier waarop die geschikter gemaakt kan worden voor de nieuwe Omgevingswet.

De nieuwe Omgevingswet benadrukt zaken als overleg met betrokkenen en belangstellenden, beleidsparticipatie, maatwerk, meer ruimte voor initiatieven en meer ruimte om te anticiperen. Dit vraagt om een inrichting van de dienstverlening die flexibel is, waar de dialoog en samenwerking centraal staan en waar ruimte en ondersteuning is voor iteratieve ontwerp- en beslissingstrajecten. Hiervan treffen we nog weinig aan in de proces- en kanaalinrichting zoals deze nu gehanteerd lijkt te worden (zoals bijvoorbeeld vastgelegd in de diverse referentie architecturen⁴).

De procesinrichting, zoals onder andere in GEMMA beschreven, sluit niet aan bij het meer iteratieve proces zoals dat in de praktijk uitgevoerd wordt. De dienstverleners constateren dat het veel moeite kost om de dossiers en aanvragen van initiatiefnemers compleet en op orde te krijgen, wat tot uiting komt in het veelvuldige genoemde knelpunt “Gebrekkige of incomplete aanvragen”. In de praktijk betekent dit dat dienstverleners veelvuldig contact hebben met initiatiefnemers en in meerdere iteraties het dossier compleet proberen te krijgen. Ditzelfde geldt voor de toetsing van aanvragen bij interne en externe partijen, waar het bij elkaar halen van de benodigde adviezen en toetsen ook een meer iteratief dan lineair karakter kent. In de praktijk resulteert dit in veel meer activiteiten en contacten dan in procesmodellen wordt gesuggereerd. Dit kan een langere doorlooptijd dan nodig tot gevolg hebben, zeker als een aanvraag meerdere malen aangevuld of veranderd wordt. Daarnaast signaleren enkele dienstverleners dat hun ICT-voorziening niet geschikt is om overzicht te houden op alles wat er gebeurt. De systemen ondersteunen volgens hen het veelvuldig uitwisselen van documenten en het versiebeheer onvoldoende. Er wordt volgens veel dienstverleners uitgegaan van een intern flow-based model (alles na elkaar) dat minder efficiënt en geschikt lijkt dan een ketenbreed case-based model (proces georganiseerd rondom specifieke ‘dossiers’).

De initiatiefnemers vinden het proces inspannend en complex, met name de eerste fase van oriëntatie/vooroverleg. De door hen ervaren complexiteit resulteert vermoedelijk (deels) in de bovengenoemde gebrekkige of incomplete aanvragen. Dit geldt vooral voor die initiatiefnemers die het proces voor de eerste maal doorlopen en die géén inhoudelijke expertise als intermediair hebben.

Onze indruk is dat er een kloof ligt tussen enerzijds de wijze waarop processen nu ingeregeld zijn en anderzijds hoe dienstverleners proberen flexibel en iteratief te handelen binnen de (beperkte) mogelijkheden en de ambities van de Omgevingswet. Daarbij lijken de verwachte

⁴ ZIE DE NORA, PETRA, ETC.

werkwijzen van de Omgevingswet beter aan te sluiten bij de (gewenste) manier van werken van de dienstverleners dan de manier waarop veel processen nu zijn ingeregeld. Dit punt biedt de rijksoverheid de kans om bij de dienstverleners op lokaal niveau steun voor de invoering te krijgen.

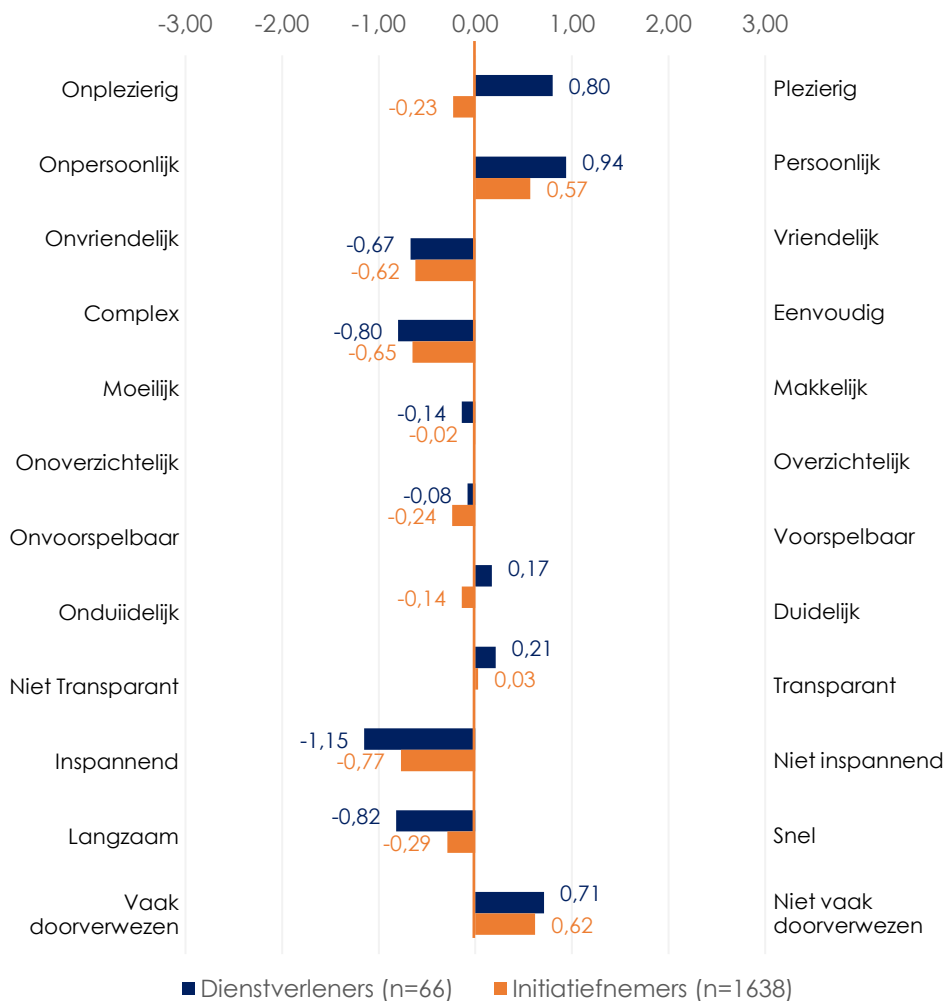
Aanbeveling

Vanuit onze visie biedt de nieuwe Omgevingswet een kans om de huidige dienstverlening (drastisch) te hervormen. We signaleren dat het doen van een aanvraag nu een tamelijk rigide proces is met een sterke scheiding tussen initiatiefnemer, dienstverlener en andere betrokkenen. Het proces heeft nu het karakter van een *black box* waarin van alles gebeurt, maar waar het voor de betrokkenen niet altijd duidelijk is wat er gebeurt en waarom. Het is dan ook niet vreemd dat dienstverleners geregeld het overzicht kwijtraken en initiatiefnemers de indruk hebben dat het proces vooral een hoop tijd en geld kost met voor hen weinig merkbaar effect of belang. Om hierin verandering te brengen is een nieuwe wet een mooi startpunt, maar moet de invoering gepaard gaan met andere en nieuwe vormen van contact, informatievoorziening en dienstverlening. De werkprocessen en systemen die initiatiefnemers en dienstverleners gebruiken, moeten dan ook ingericht zijn op de andere en nieuwe vormen van dienstverlening. Zo'n verandering is veel meer dan een wijziging van wetten of van werkwijzen, maar vergt (ook) een verandering van organisatiecultuur.

4.2 Kwaliteit van dienstverlening verbeteren

Voor kwaliteitsaspecten van de nieuwe vormen van dienstverlening kan gekeken worden naar die waarderingsaspecten die in het onderzoek onder initiatiefnemers en dienstverleners zijn meegenomen. We hebben onder andere gevraagd hoe dienstverleners tegen aspecten van de eigen dienstverlening in de aanvraagfase aankijken en aan initiatiefnemers is gevraagd hoe ze de dienstverlening van de overheid in deze fase beoordelen (figuur 3).

WAARDERING DIENSTVERLENINGSPROCES | AANVRAAG



FIGUUR 2: WAARDERING ASPECTEN VAN HET DIENSTVERLENINGSPROCES (GEMETEN OP SCHAAL -3 (NEGATIEF) TOT 3 (POSITIEF), EEN SCORE NAAR RECHTS VAN HET MIDDEN BETEKENT EEN POSITIEF OORDEEL, VOOR MEER INFORMATIE OVER DE VRAAGSTELLING, ZIE HET INITIATIEFNEMERSONDERZOEK

De dienstverleners beoordelen de eigen dienstverlening positiever dan de initiatiefnemers. Het aanvraagproces wordt als ‘plezierig’ ervaren door de dienstverleners en als ‘onplezierig’ door de initiatiefnemers. Een versterking van het klantcontact kan ervoor zorgen dat deze percepties meer met elkaar overeen gaan komen. In lijn met de doelstellingen van de Omgevingswet kan daarmee de gebruiker meer centraal gesteld worden. Een meer iteratieve participatieve benadering van het proces, met meer mogelijkheden voor co-creatie en inzicht, kan de denkbeelden dichter bij elkaar brengen en stelt de overheid daarbij beter in staat om signalen over haar functioneren bij de burger op te pikken en op basis daarvan processen bij te sturen. Een vereiste daarvoor is dat de huidige *black box* geopend wordt en er meer open en in vertrouwen gecommuniceerd wordt. Door bijvoorbeeld inzichtelijk te maken aan de initiatiefnemers welke partijen betrokken zijn bij hun aanvraag en hoeveel stappen hun zaak moet doorlopen, kan meer begrip gekweekt worden bij de initiatiefnemer over het soms ogenschijnlijk trage verloop van de aanvraag.

De voornaamste conclusie die we trekken is dat de manier waarop processen ontworpen zijn en waarop ICT systemen daarop ingericht zijn niet aansluiten bij zowel de huidige praktijk van de vergunningverlening als bij de ambities van de Omgevingswet. Een lineaire, rigide en gesloten inrichting past niet bij de werkwijze van dienstverleners en sluit niet aan bij de verwachtingen

van de initiatiefnemers. De invoering van de Omgevingswet biedt de kans om te komen tot een flexibel, iteratief en op co-creatie gerichte omgevingsdienstverlening.

4.3 Aanbevelingen

Wij raden aan om een andere benadering in de omgevingsdienstverlening te kiezen, waarbij de volgende aspecten centraal kunnen staan.

- ✓ **Zie omgevingsdienstverlening als co-creatie in plaats van (transactionele) dienstverlening**
Wij denken dat het wenselijk is in het kader van de invoering van de Omgevingswet om de processen minder als 'een pakketje' te zien waarbij een initiatiefnemer iets aanlevert dat vervolgens behandeld en beoordeeld wordt, maar het meer te benaderen als een iteratief proces waarin diverse partijen als partners samenwerken om een goede leefomgeving te creëren. Dat biedt tevens de kans om participatie en burgerinitiatieven beter tot hun recht te laten komen en een plaats te geven in de dienstverlening.
- ✓ **Denk over dienstverlening als een dialoog in plaats van als een serie van eenzijdige informatiehandelingen**
De processen bestaan op het moment veelal uit het heen en weer sturen van informatie, het bijeenrapen van informatie en het afwerken van checklists. Veel van deze informatie-uitwisseling kan effectiever en efficiënter georganiseerd worden door de dialoog met elkaar aan te gaan. In vooral de meer complexe situaties kan het zinnig zijn om initiatiefnemer smet complexe aanvragen niet langdurig te laten rondkijken in het OLO en/of naar een intermediair te verwijzen, maar om ze sneller te leiden naar een meer persoonlijk contact.
- ✓ **Creëer meer openheid en begin te werken vanuit het geambieerde vertrouwen**
Onderdeel van het openen van de black box is het inrichten van een systeem waarin te allen tijde duidelijk is wat de status van het proces is, wie aan zet is en wat er precies moet gebeuren. Dit geeft de initiatiefnemer meer inzicht in het verloop van het proces, de mogelijkheid om sneller te reageren op berichten en/of veranderingen en om waar mogelijk de vinger aan de pols te houden in het proces. Dit geldt evenzeer voor de dienstverleners. Zij krijgen meer inzicht waarom een initiatiefnemer niet reageert binnen een bepaalde termijn. Transparantie betekent dat betrokken partijen een gedeeld beeld hebben over verwachtingen, rechten en plichten, belangen en verantwoordelijkheden. Als er een centrale contactpersoon is die de communicatie over een dossier regisseert en aanspraakpunt is en de documenten toegankelijk zijn voor alle betrokkenen, kan een meer open en transparant dienstverleningsproces ontstaan tussen initiatiefnemers en dienstverleners.