

# Tango op afstand

Er is een overtuigend pleidooi te houden voor het afstemmen en laten samenvallen van projecten gericht op betere dienstverlening en het verminderen van administratieve lasten. De twee kunnen zelfs worden beschouwd als verschillende kanten van dezelfde medaille. Of anders gezegd: als twee tangodansers met elk een eigen temperament.

*Peter Noordhoek*

Goede dienstverlening leidt tot minder problemen bij de handhaving van regels en minder regels leidt tot regels waarvan het nut beter kan worden uitgelegd. Het resultaat: betere regels, betere dienstverlening. Een pure win-situatie. Maar als het zo eenvoudig is, waarom hebben we het daar dan tot nu toe zo weinig over gehad en zijn het nu vooral nog twee gescheiden – om niet te zeggen: bescheiden – sporen van kwaliteitsverbetering? Twee tangodansers die niet samen dansen, maar los van elkaar? En wat zou er moeten gebeuren om er alsnog een heftige tango van te maken tussen twee waardevolle bewegingen?

De ontwikkelingen worden kort op een rij gezet, om uit te komen op een aantal redenen waarom het zowel logisch als lastig is om de twee sporen te verbinden. En hoewel er vele wegen naar Rome leiden, worden er een paar handreikingen gegeven om de tango te starten. Want: ‘er zit meer vast aan het doen dan het zeggen dat het gedaan moet worden.’ Een citaat overigens van de Britse koning Charles I, vlak voordat zijn hoofd op het blok ging.

## **Solodansers**

Aandacht voor de kwaliteit voor de dienstverlening is er al jaren, op rijksniveau. Als het om de uitvoering ging, was dat echter toch vooral op het niveau van het lokaal bestuur. *Overheidsmanagement* heeft vol gestaan met methoden en benaderingen, de ene nog veelbelovender dan de andere. Dat heeft het zicht wat weggehouden van het feit dat elke kwaliteitsverbetering, van de dienstverlening of iets anders, vroeg of laat langs het scherpe mes van de juridische haalbaarheid wordt gehaald.

De aandacht voor juridische kwaliteit was er lang vooral op rijksniveau. Enerzijds was die aandacht gericht op het terugdringen van de regellast voor met name het bedrijfsleven, anderzijds was dat gericht op het verbeteren van de kwaliteit van regelgeving in algemene zin. Er is in feite behoorlijk veel gebeurd, maar de meeste burgers en bedrijven zullen toch zeggen dat ze er weinig van gemerkt hebben.

## **Inhaalbeweging op lokaal niveau**

Op het niveau van de lokale overheid wordt die achterstand nu ingehaald. Bij zowel gemeenten als provincies zie je dat de juristen zich organiseren, dat overal trajecten worden opgestart om verordeningen te saneren en zie je bovenal dat de bewustwording vergroot is. Om een eigen praktische observatie te geven: niemand wist vroeger dat er ook ‘Aanwijzingen voor de lokale regelgeving’ bestonden, nu kom ik het boekje regelmatig tegen, niet zelden vergezeld van een ‘toetsingskader vergunningen’.

Deze beweging wordt vanuit VNG en het Rijk inmiddels serieus gestimuleerd. Ga naar de VNG-site en direct op de homepage springt het woord deregulering de kijker tegemoet. Kijk er achter en een reeks initiatieven wordt over u uitgestort. Het thema is ‘hot’. Zelf ben ik heel geïnteresseerd in de werking van het 10-stappenplan en projecten als de opzet van een centrale database met alle lokale regelgeving. Een project als ‘Gemeente geeft *Antwoord*©’ doet vermoeden dat ook op een unieke – want geregistreerde – manier voor de vertaling naar de burger wordt gezorgd. En wat vindt u van het ‘Internetpublicatiemodel Decentrale Regelgeving (IPM/DR) met een Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving (CVDR)’? Zo technisch als het ook klinkt, het zijn dit soort projecten die aanduiden dat een trend zich aan het vertalen is in harde kennis en structuren. Ga naar diezelfde VNG-site en je ziet een lijst van meer dan 45 verschillende instrumenten, concepten en helpdesks. In dit tempo wordt nog voor 1 januari 2009 de 50 gepasseerd. Op 1 september 2008 is in ieder geval het ‘signaleringsloket Europese regelgeving’ van start gegaan. Kortom; we zien het vertrouwde patroon ontstaan van hulpstructuren zoals we die kennen als iets beleidsmatig belangrijk wordt gevonden. De volgende stap is een logische; het daadwerkelijk verbinden van de kwaliteit van de dienstverlening en de juridische kwaliteit.

## **Verbinding in beleid**

Het is eigenlijk pas sinds 2007 dat de beide bewegingen van dienstverleningskwaliteit en juridische kwaliteit expliciet met elkaar worden verbonden in beleidsnota en bestuursakkoorden. Meest concreet heeft dit inhoud gekregen via een nieuwe taskforce – het patroon is herkenbaar. De taskforce ‘minder regels, meer service’, met een mooie titel en een voortvarende voorzitter in de persoon van Wallage, is dit programma aan het uitrollen. Een van hun betere doelstellingen is het helpen om door de bomen het bos nog te zien. Prima, mede omdat je ziet dat de taskforce haar best doet om niet zelf een boom in het bos te worden.

Maar toch, met alle lof; hoe gaat dat aflopen? Formuleer je doelen maar abstract genoeg en ze vallen uiteindelijk samen, zo leert de ervaring. Dat geldt ook voor de verschillende kwaliteitsbewegingen. Maar wat wordt de praktijk?

## **Zinvol en logisch**

Voordat we (al te) kritisch schrijven over het samengaan van de twee kwaliteitsbenaderingen, is het goed om eerst nog nader stil te staan bij de vraag waarom het zo zinvol en logisch is om ze te combineren. Dan hoor je bij de burger, in zijn of haar rol als klant, te beginnen. Het is aan diens verwachtingen dat moet worden voldaan. Anders dan het gangbare beeld zegt, is die klant redelijk snel tevreden. Een zeventje in een van de vele klanttevredenheidsonderzoeken is al snel gehaald. De verwachtingen zijn over het algemeen niet al te hoog. Die verwachtingen worden bepaald door eerdere ervaringen, vergelijking met ervaringen elders en het bekende praatje op de verjaardag. De praktijk valt dan meestal eerder mee dan tegen. Die verwachtingen worden bepaald door een groot aantal factoren, maar in de praktijk zijn ze te herleiden tot twee hoofdfactoren: tevredenheid over de inhoud en over de doorlooptijden. Het probleem met veel projecten die gericht zijn op een betere dienstverlening, is dat ze overwegend gericht zijn op het verkorten van de

doorlooptijden en wezenlijk minder gericht zijn op de tevredenheid over de inhoud. Bij het verbeteren van de tevredenheid over de juridische dienstverlening is het welhaast andersom. Juridische kwaliteit wordt in de beleving van velen vooral bepaald door de inhoud van het oordeel en dat wordt weer bepaald door het niveau van kennis dat er is. Snelheid en een dienstverlenende houding zijn uiteindelijk minder belangrijk. En hoewel de wijze van organisatie van de juridische werkzaamheden voor de kwaliteitsbeleving zeer bepalend kan zijn, werkt dat in de praktijk te weinig door. Kortom; de twee invalshoeken van juridische kwaliteit en kwaliteit van dienstverlening vullen elkaar aan en hebben elkaar nodig, zoals een tango niet gedanst kan worden zonder twee partners.

### **Wisselwerking**

Van de verwachtingen van de burger tot en met de tevredenheid van die burger, steeds is er een wisselwerking tussen de kwaliteit van de dienstverlening en die van het juridisch oordeel en alles wat daaromheen zit. Een wisselwerking waarvan men zich meestal onvoldoende bewust is. De dienstverleners die de wacht houden bij balie, post en mail, zijn het eerste aan de beurt en daar wordt de eerste winst geboekt. Alles wat daar goed gaat, is weer een beslag minder op de juridisch specialisten. Naarmate de dienstverlening zich verder uitstrekt tot de mensen in 'midoffice' en 'backoffice' wordt het verhaal ingewikkelder en kwetsbaarder, maar de kern van het verhaal verandert niet: alles wat direct goed is, betaalt zich later uit. En dat geldt ook andersom. Daar waar regelingen zo worden geformuleerd dat ze begrijpbaar en handhaafbaar zijn, hebben ook de dienstverleners hun houvast. En daar waar toch de – (soms) onvermijdelijke – botsing ontstaat, hebben de dienstverleners er baat bij dat met vertrouwen een uitspraak voor de rechter tegemoet kan worden gezien. Waar iedereen gek van wordt, zijn dossiers die niet compleet zijn, berichten die niet doorgegeven zijn en verwijzingen die niet zijn gemaakt. Dan gebeurt wat een baliemedewerker al in 1984 omschreef als 'proletarisch dereguleren'. Een regel wordt dan even terzijde gezet om de werkelijkheid aan het loket wat ruimte te geven. Om dat te voorkomen, zijn de dienstverleners en regelgevers tot elkaar veroordeeld. Maar lukt dat?

### **Sprongen vooruit**

De ervaring met verbeteringen van de kwaliteit van de dienstverlening laat toch onmiskenbaar zien dat er grote sprongen voorwaarts zijn gemaakt. De doelstelling van 65 procent dienstverlening per internet is niet ver weg meer en ook de sprongen die er zijn gemaakt in procesvoering en klantgerichtheid mogen niet worden onderschat. In termen van het bekende INK-model: van organisaties in de overgang van fase I naar II blijven steken, zijn er nu steeds meer organisaties te vinden die de overgang van fase naar II naar III aan het maken zijn. En ook de doelstelling van 25 procent voor vermindering van regelgeving is binnen bereik, al was het maar door het simpel opschonen van de bestaande modelverordeningen. De afgelopen jaren is er een heuse 'drive' op gang gekomen om meer greep te krijgen op regelgeving en de toepassing ervan. Hiervoor is al een opsomming van de vele initiatieven gegeven, maar er valt nog een bijzonder element aan toe te voegen. Sommigen spreken zelfs van een ontwikkeling van juridische kwaliteit naar juridische control. Vergelijkbaar met de financiële planning en control wil men greep hebben op het verschijnsel regelgeving. De tijd is waarschijnlijk niet meer ver weg dat een gemeente niet alleen moet laten zien dat ze financieel in orde is, maar ook dat ze juridisch 'in control' is. De nieuwe figuur van de 'juridische controller' wordt waarschijnlijk binnen niet al te lange tijd een gewoon verschijnsel in gemeenteland.<sup>3</sup> Of dit allemaal vooruitgang is, valt te bezien, maar je kunt niet zeggen dat er niets gebeurt.

## **De andere kant**

De andere kant is dat de verbeteringen die er zijn, nauwelijks gelijke tred weten te houden met de gestegen complexiteit en verwachtingen. Bij publiek en politiek is er daarom per saldo toch het beeld van slechts bescheiden vooruitgang. Hoe onterecht ook, het is wel een gegeven en er zijn ook wel oorzaken voor aan te geven die gemeenten kwetsbaar maken voor kritiek. Daarbij moet ook worden beseft dat gemeenten gewoon mee doen met algemene trends. Wees eens eerlijk; als er op landelijk niveau niet zo'n discussie over was, zou u dan nu echt zo'n werk maken van de verbetering van het digitaliseren van uw vergunningverlening of het opschonen van uw modelverordeningen? Overheidsinstanties zijn meer dan andere bedrijven en instellingen volgers van hypes. Met andere woorden; het zou weleens kunnen ontbreken aan een intrinsieke motivatie om de problemen aan te pakken. Komt het belang van de burgers als klant echt voldoende de drempel over? Er zijn onderzoeken genoeg waaruit blijkt dat het plan mooier is dan de praktijk. Dit geldt zowel voor de kwaliteit van de dienstverlening als voor de juridische kwaliteit, laat staan voor de combinatie van beide. Per saldo lijkt het allemaal nog meer op een Hollandse klompdans, met twee partners die wat om elkaar heen staan te slossen, dan op een echte tango. Er zijn kennelijk nog wat danslessen noodzakelijk.

*Drs. D.P. Noordhoek is directeur van Northedge BV.*

## **Noten**

1. De hier genoemde projecten vallen veelal onder de paraplu van de projectorganisaties ICTU. Voor zover ze niet direct zijn te benaderen, kunt u terecht bij [advies@overheid.nl](mailto:advies@overheid.nl).
2. Maar wie bewaakt de bewakers? Ombudsman, accountant, financial controller, juridisch controller... Komen we dan uiteindelijk meer in control of juist minder?

[streamers]

Formuleer doelen maar abstract genoeg en ze vallen uiteindelijk samen

Alles wat direct goed is, betaalt zich later uit

[beeld]