

# Nieuwsbrief Gemeente & Kwaliteit

## Publieke dienstverlening

### Inhoud

- \* Verlagen van de drempelwaarde
- \* Capelle wint prijs voor beste burgerjaarverslag 2003
- \* Kortere doorlooptijd en lagere kosten door eerste digitale bouwvergunning
- \* Kwaliteitskeurmerk voor digitale dienstverlening
- \* Burger ziet internetstemmen zitten
- \* Zijn griffies al toe aan kwaliteitszorg?
- \* Column: Bij de dood van een dwarsligger

### Kwaliteitszorg

#### Verlagen van de drempelwaarde

*De slag om de dienstverlening in kleine kernen en wijken*

Deze nieuwsbrief is geweid aan het thema 'gemeente en kwaliteit'. De kwaliteitsthema's die worden behandeld bevinden zich vooral op het gebied van de gemeentelijke dienstverlening. Maar wat als er geen dienstverlening meer is?

Een van de ontwikkelingen die de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening ondergraaft, in ieder geval in de beleving van de burger, is de steeds grotere afstand die moet worden afgelegd richting publieke en private voorzieningen. Een meer klantvriendelijke behandeling bij een loket is prachtig, maar wat als dat loket letterlijk en figuurlijk op grotere afstand komt te staan van die klant? Vaak wordt het internet als alternatief naar voren geschoven, maar de werkelijkheid is dat internet op z'n best een deeloplossing is en dat er vele goede redenen blij-

ven om vormen van fysieke dienstverlening in stand te houden. Maar hoe doe je dat? De situatie is zo ernstig dat rustig van een strijd mag worden gesproken. Een strijd waar ook versassende oplossingen uit voort kunnen komen

#### Drempelwaarde

De centrale vraag is: wanneer is er nog sprake van dienstverlening op een acceptabel niveau? Recent onderzoek van NIZW laat zien dat het voorzieningenaanbod op veel plaatsen in het land ernstig aan het verschromelen is. Kijken we bijvoorbeeld naar het aanbod vanuit de zorg en het openbaar vervoer, dan is het verhaal niet mis. Hoewel het aantal inwoners van Nederland nog steeds stijgt, zie je dat per decennium er een volgende sprong omlaag is in het aanbod van voorzieningen aan de publieke kant. De huidige bezuinigingsronde luidt weer zo'n sprong in. Overall worden kleine voorzieningen gesloten en centrale versterkt.

In zekere zin is het nog erger wat er aan de private kant aan het gebeuren is. De supermarkten trekken weg en er komen geen kleine winkels voor terug. Daarbij is het een misverstand om te denken dat de vermindering van het aanbod een direct gevolg is van een verminderde vraag. Die vraag is er wel degelijk, maar de marges zijn te krap geworden en de klant leert het af om nog een goed aanbod te verwachten binnen de eigen kern. Om het aanbod in stand te houden moet er simpel gezegd de loop in blijven, anders trekken de voorzieningen, samen met de burgers, weg naar de grotere kern. In het bedrijfsleven spreekt men dan over de behoefte aan voldoende 'traffic'. Hier gebruiken we liever de term 'drempelwaarde'. De drempelwaarde geeft de grens aan op basis waarvan nog een voorziening in stand kan worden gehouden, om het even of het pu-

# Nieuwsbrief Gemeente & Kwaliteit

## Publieke dienstverlening

### Inhoud

- \* Verlagen van de drempelwaarde
- \* Capelle wint prijs voor beste burgerjaarverslag 2003
- \* Kortere doorlooptijd en lagere kosten door eerste digitale bouwvergunning
- \* Kwaliteitskeurmerk voor digitale dienstverlening
- \* Burger ziet internetstemmen zitten
- \* Zijn griffies al toe aan kwaliteitszorg?
- \* Column: Bij de dood van een dwarsligger

### Kwaliteitszorg

#### Verlagen van de drempelwaarde

*De slag om de dienstverlening in kleine kernen en wijken*

**Deze nieuwsbrief is geweid aan het thema 'gemeente en kwaliteit'. De kwaliteitsthema's die worden behandeld bevinden zich vooral op het gebied van de gemeentelijke dienstverlening. Maar wat als er geen dienstverlening meer is?**

Een van de ontwikkelingen die de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening ondergraaft, in ieder geval in de beleving van de burger, is de steeds grotere afstand die moet worden afgelegd richting publieke en private voorzieningen. Een meer klantvriendelijke behandeling bij een loket is prachtig, maar wat als dat loket letterlijk en figuurlijk op grotere afstand komt te staan van die klant? Vaak wordt het internet als alternatief naar voren geschoven, maar de werkelijkheid is dat internet op z'n best een deeloplossing is en dat er vele goede redenen blij-

ven om vormen van fysieke dienstverlening in stand te houden. Maar hoe doe je dat? De situatie is zo ernstig dat rustig van een strijd mag worden gesproken. Een strijd waar ook verrassende oplossingen uit voort kunnen komen

#### Drempelwaarde

De centrale vraag is: wanneer is er nog sprake van dienstverlening op een acceptabel niveau? Recent onderzoek van NIZW laat zien dat het voorzieningenaanbod op veel plaatsen in het land ernstig aan het versralen is. Kijken we bijvoorbeeld naar het aanbod vanuit de zorg en het openbaar vervoer, dan is het verhaal niet mis. Hoewel het aantal inwoners van Nederland nog steeds stijgt, zie je dat per decennium er een volgende sprong omlaag is in het aanbod van voorzieningen aan de publieke kant. De huidige bezuinigingsronde luidt weer zo'n sprong in. Overall worden kleine voorzieningen gesloten en centrale versterkt.

In zekere zin is het nog erger wat er aan de private kant aan het gebeuren is. De supermarkten trekken weg en er komen geen kleine winkels voor terug. Daarbij is het een misverstand om te denken dat de vermindering van het aanbod een direct gevolg is van een verminderde vraag. Die vraag is er wel degelijk, maar de marges zijn te krap geworden en de klant leert het af om nog een goed aanbod te verwachten binnen de eigen kern. Om het aanbod in stand te houden moet er simpel gezegd de loop in blijven, anders trekken de voorzieningen, samen met de burgers, weg naar de grotere kern. In het bedrijfsleven spreekt men dan over de behoefte aan voldoende 'traffic'. Hier gebruiken we liever de term 'drempelwaarde'. De drempelwaarde geeft de grens aan op basis waarvan nog een voorziening in stand kan worden gehouden, om het even of het pu-

bliek of privaat is. Die drempelwaarde bepaalt ook of een kleine kern (of een wijk, er is geen groot verschil) in sociaal opzicht nog voldoende vitaal is.

Er zijn meerdere tekenen die er op wijzen dat de drempelwaarde voor individuele voorzieningen ver aan het uitstijgen is boven hetgeen nog haalbaar is in een kleine kern. Zo is voor een beetje supermarkt al snel een verzorgingsgebied van zo'n 2500 inwoners nodig. Voor andere voorzieningen (denk aan artsen en apothekers) geldt hetzelfde. Daarom wordt er steeds meer gesproken over de combinatie van voorzieningen. Alleen op die manier kan de drempelwaarde echt naar beneden worden gebracht. Zeer veralgemeniserend, zou je kunnen zeggen dat bij kernen er onder de 1500 inwoners er altijd sprake moet zijn van gecombineerde voorzieningen wil de kern als sociaal netwerk levensvatbaar zijn. Deze grens schuift steeds verder omhoog en gemeenten doen daar aan mee.

### Gemeenten onder druk

Een van de betrokken partijen is de gemeente. Zowel omdat het zelf een dienstverlener is, als omdat het geacht wordt een bredere verantwoordelijkheid te dragen voor het voorzieningenniveau van een gemeenschap.

Veel van deze gemeenten hebben grote herindelingsronden achter de rug of zitten daar nog midden in. De meeste van deze ronden zijn ingegaan met de gedachte dat er weliswaar een centraal gemeentehuis komt, maar dat er op kern, c.q. wijkniveau nog loketten open zouden blijven. Het lijkt steeds duidelijker te worden dat dit laatste niet goed meer lukt. De bevestiging daarvan komt in de bezuinigingsronde zoals die nu speelt. Decentrale voorzieningen die tot voor kort overeind bleven, worden nu daadwerkelijk gesloten. Soms zie je creatieve oplossingen - zoals een loket burgerzaken dat in een Rabobank wordt geopend - maar per saldo zie je de decentrale dienstverlening onder druk staan - zodat het loket in de Rabobank alsnog gesloten dreigt te worden. De rekenmeesters rekenen nu overal uit hoeveel het kan opleveren als 'je stopt met dat gedoe'.

### Internet als alternatief?

Natuurlijk wordt er daarbij over alternatieven nagedacht. Voor een deel komen die er ook. Dienstverlening via het internet is zo'n alternatief. Tegelijk zitten er grenzen aan dit initiatief. Niet alleen omdat lang niet iedereen zichzelf al tot de digitale generatie rekent, maar ook omdat er geheel voorbij wordt gegaan aan de sociale component van de dienstverlening. Juist de zwakkere groepen hebben behoeften aan een - vreselijk woord - 'human interface'. Kortom; gemeenten hebben zeer goede redenen om na te denken over het probleem van de drempelwaarde. Niet alleen wordt de eigen dienstverlening uitgehold door de elektronische dienstverlening, men komt ook op te grote afstand te staan van degenen aan wie men altijd diensten zal moeten aanbieden. Er is in het afgelopen decennium veel energie gestoken in de één-loket gedachte. Het is niet moeilijk om te voorspellen dat deze beweging kan uitlopen op de geen-loket gedachte als er niet een minimum aan publieksbewegingen zal blijven. En pas op: met het weg-

blijven van de burger aan de balie verdwijnt er meer dan alleen stuk dienstverlening.

### Combineren (te) voor de hand liggend

Als je dan weet dat je eigen dienstverlening waarschijnlijk niet op het huidige niveau te handhaven valt, als je dan ook weet dat andere voorzieningen onder druk staan. Wat doet je dan? Combineren lijkt het voor de hand liggende antwoord. Lijkt, want in de praktijk heeft iedereen het zo druk met het behartigen van het eigen deelbelang, dat van de beoogde samenwerking en integratie meestal niet zoveel terecht komt. Verder valt te zien dat de samenwerking niet veel verder komt dan het 'stapelen van stenen'. Zo van; knap dat oude gebouw maar even op en dan zien we wel wie het gaan benutten. Zo werkt dat natuurlijk niet. Net zo min als het werkt wanneer een abstract beleidsverhaal wordt omgezet in een fraai gebouw - en al die tijd nooit gevraagd wordt aan de inwoners waar ze zelf behoefte aan denken te hebben. Al dat soort elementaire fouten wordt gemaakt en helaas met enige regelmaat.

### Meer doordacht

De tijd lijkt aangebroken voor meer doordachte en ook beter onderbouwde vormen van gecombineerde voorzieningen. Een modern concept voor gemeentelijke dienstverlening moet daarin ook een goede plaats krijgen. Het aardige is dat er een reeks van initiatieven gelanceerd worden die kunnen helpen met betere vormen van taakcombinaties. Daarbij gaat het om nieuwe initiatieven, maar ook om initiatieven die een nieuw leven krijgen. Een voorbeeld van het eerste is het Hartwinkelconcept, een voorbeeld van het tweede het Kulturhusmodel. Daarnaast is het zeer interessant om kennis te nemen van bijvoorbeeld de bibliotheek van Vlissingen.

### Nieuwe initiatieven

Het Hartwinkelconcept is een privaat initiatief dat in Noord-Holland Noord wordt omarmd door een groot aantal overheden. Enerzijds bestaat het uit een winkel. In die winkel bevinden zich een reeks elementaire voorzieningen als levensmiddelen en bankzaken. Anderzijds bestaat het uit een aparte ruimte (bijvoorbeeld die van de bibliotheek) waarin een aantal publieke voorzieningen worden gecombineerd, zoals de bibliotheek, maar ook de zorgpost en het politiebureau. Samen bieden de partners in deze LAT-relatie een aanbod dat voldoende aantrekkelijk is om mensen ervan te weerhouden naar de stad te gaan voor hun diensten en boodschappen.

Het Kulturhus start juist aan de publieke kant. De initiatiefnemers ervan, de provinciale bibliotheekcentrale in Overijssel, hebben het in eerste instantie opgezet als een combinatie van sociaal-culturele activiteiten. Inmiddels is dat breder getrokken. Dat blijkt ook uit de voorwaarden. Een Kulturhus mag pas een Kulturhus heten als er ten minste sprake is van de combinatie van twee van de drie functies van educatie, zorg, welzijn, cultuur of (zakelijke) dienstverlening. Rondom dit initiatief zie je nu twee verschuivingen. In de eerste plaats wordt er afstand genomen van het 'stenen stapelen'. Een goed en doordacht proces is belangrijker dan het vullen van vierkante meters, zeker als het zo ondoordacht wordt opgezet als

nu soms gebeurd. In de tweede plaats zie je een sterkere verbinding ontstaan met private initiatieven als de 'servicewinkels' en de hierboven beschreven 'hartwinkels'. De servicewinkels bestaan uit een combinatie van private aanbieders, waaronder rabobank, TPG, etc. Het initiatief is begonnen vanuit vijf van deze bedrijven in het Limburgse. Het initiatief bestond uit het neerzetten van een soort digitale balie voor een aantal producten. De bibliotheekfunctie werd daar mee verbonden. Inmiddels valt te zien dat de servicewinkels zich ontwikkelen tot een landelijk initiatief en dat het om meer dan vijf bedrijven gaat. Verder wordt het concept nadrukkelijk heroverwogen en komt er waarschijnlijk iets voor in de plaats dat minder op een digitale toepassing leunt.

### **Gemeente en bibliotheek**

Een uitgesproken voorbeeld van het combineren van functies valt ook buiten het platteland te vinden. Het wordt hier genoemd omdat het inspirerend kan werken voor bijvoorbeeld de dienst burgerzaken binnen een gemeente. Het betreft de bibliotheek van Vlissingen. De directeur ervan is tevens beleidsambtenaar burgerzaken en dat valt te merken.

Een bredere ontwikkeling is het feit dat diverse netwerken en initiatieven met elkaar verbonden worden. Dat zie je aan het feit dat de concepten van hartwinkel, servicewinkel en Kulturhus met elkaar verbonden worden en doordat zich steeds meer partners hiervoor melden. Dat zie je aan het feit dat geldstromen in toenemende mate worden gecombineerd en met elkaar in verband worden gebracht (helaas nog lang niet genoeg). Dat zie je ook aan het feit dat de uitwisseling van voorbeelden steeds meer gestalte krijgt. Interessant voor de gemeentebestuurder is in dat verband de website van XS-2 ([www.x-s2.nl](http://www.x-s2.nl)).

Dit kenniscentrum verbindt alle initiatieven die er op dit punt worden genomen, vergelijkbaar met de wijze waarop het kenniscentrum grote steden dit voor de grote plaatsen doet. In deze nieuwsbrief willen we de komende tijd meer aandacht besteden aan het voorzieningsvraagstuk op het platteland. Niet alleen omdat dit vraagstuk op zich de moeite waard is (en er gelden voor beschikbaar zijn, shht), maar ook omdat het onze overtuiging is dat de problemen en oplossingen die zich hieromheen voordoen exemplarisch kunnen zijn voor wat de gemeentelijke dienstverlening in haar geheel te wachten staat.

### **Toepassing drempelwaarde in bibliotheekveld**

We maken het nog een stap concreter. Kijken we bijvoorbeeld naar het bibliotheekveld, dan kan uit onderzoek een paar interessante conclusies worden getrokken. Zo valt bijvoorbeeld in de provincie Utrecht te signaleren dat % van de bibliotheekvoorzieningen niet meer bereikbaar is voor de burgers in kleine kernen.

Peter Noordhoek

## **Monitoring en onderzoek**

### **Capelle wint prijs voor beste burgerjaarverslag 2003**

De burgemeesters van Amersfoort, Amsterdam, Capelle aan den IJssel, Den Haag en Rotterdam zijn genomineerd voor het beste burgerjaarverslag 2003. In dat, wettelijk verplichte, verslag dienen burgemeesters te rapporteren over de kwaliteit van de dienstverlening en de procedures voor burgerparticipatie.

De stichting Rekenschap onderzocht de burgerjaarverslagen van de burgemeesters van de honderd grootste gemeenten. De onderzoekers vonden de verslagen van deze vijf burgemeester de beste. De burgemeester van Capelle aan den IJssel ging uiteindelijk met de prijs voor het beste burgerjaarverslag naar huis.

### **Bedroevend**

Hein Albeda, directeur van Rekenschap, wil wel kwijt dat de kwaliteit van de verslagen in zijn algemeenheid bedroevend is. "Heel veel burgemeesters hebben geen inzicht in de kwaliteit van de dienstverlening. Het mag dan ook niet verbazen dat ze nauwelijks fatsoenlijk kunnen rapporteren. Toch is dat een ernstige tekortkoming. Van de overheid mag verwacht worden dat ze niet alleen mooie woorden wijden aan klantgericht handelen, maar dat ze ook zicht hebben op de kwaliteit van de eigen prestaties. De gemeenteraden zouden de burgemeesters op dit terrein veel scherper moeten controleren."

### **Beoordeelbaarheid**

De vijf verslagen die genomineerd werden, zijn geselecteerd op de beoordeelbaarheid van de dienstverlening en participatie. Dat zijn immers de onderdelen waar de burgemeester over rapporteert. Onze vraag was: kunnen we met het burgerjaarverslag in de hand zien hoe de kwaliteit van de dienstverlening en de procedures voor participatie zijn. Verder wogen de leesbaarheid en de vormgeving mee. De vijf verslagen zijn een voorbeeld voor de andere Nederlandse gemeenten. Dat is goed nieuws: "niet alle gemeenten zijn het zelfde: het kan wel." Op de website van de stichting rekenschap is te lezen dat de verslagen werden beoordeeld langs vijf lijnen:

- Kunnen we de kwaliteit dienstverlening door het verslag te lezen beoordelen?
- Kunnen we de kwaliteit van procedures voor participatie door het verslag te lezen beoordelen?
- Worden er lessen getrokken?
- Is het verslag goed leesbaar?
- Is de vormgeving verhelderend?

Het belangrijkste hierbij zijn de wettelijk voorgeschreven onderdelen. Kunnen we een oordeel vormen over de kwaliteit van de dienstverlening? Kunnen we een oordeel vormen over de kwaliteit van de procedures voor participatie?