Een regeerakkoord met kwaliteit?

Een betere dienstverlening aan de burgers

Een nieuwe regering, een nieuw geluid? In de negentig pagina's van het regeerakkoord van het tweede kabinet-Kok staan vele goede voornemens tot in detail verwoord, maar hoe staat het met de aandacht voor het thema kwaliteit en die voor de kwaliteit van de dienstverlening in het bijzonder? Hoe worden burgers en bedrijven bediend door het nieuwe kabinet? Het geheel laat zich lezen als een nieuwe inzet op bestaand beleid, inclusief opmerkelijk genoeg een verplichting om informatie aan burgers en bedrijven op samenhangende wijze (één loket) aan te bieden.
De auteur volgt voor onder meer de 'Nieuwsbrief Servicecentra van de Overheid'[1] de ontwikkelingen rondom de thema's kwaliteitszorg en kwaliteit van dienstverlening. Een analyse van het regeerakkoord levert voor degenen die deze kwaliteit ter harte gaat onmiskenbaar wat goed nieuws op, maar het aantal zorgen is groot. Het CDA zal in de uitwerking van het akkoord heel wat aangrijpingspunten kunnen vinden voor een stevige oppositie.

Door **D.P. Noordhoek**
Drs. Noordhoek is directeur van Northedge BV. Hij is lid van de redactie van de Nieuwsbrief Servicecentra van de Overheid en voorzitter van de sectie overheid van de Vereniging Kwaliteitskunde Nederland.

Spagaat

Het nieuwe kabinet gaat in veel opzichten door op de weg die Paars I is ingeslagen ten aanzien van kwaliteitszorg. In de voorgaande periode is kennelijk de les geleerd dat werken aan kwaliteit meer is dan alleen maar het overhevelen van concepten uit het bedrijfsleven. Het fraaist wordt dit in het voorwoord van het regeerakkoord aangeduid. Daarin wordt onder de kop 'Kwaliteit' heel helder de spagaat geschetst waar de overheid zich in bevindt als het om die kwaliteit gaat. Zo wordt gesteld dat "zowel aan het beleid van de overheid als aan de dienstverlening in de publieke sector hoge eisen worden gesteld". En dan de spagaat: "Door vergroting van de doelmatigheid en verschillende vormen van verzelfstandiging en privatisering neemt de overheid in omvang geleidelijk af. De betekenis van de overheid in haar verschillende functies wordt daarentegen steeds belangrijker." Terecht worden door de burger hogere eisen aan de dienstverlening gesteld. Klantgerichtheid, maatwerk en effectiviteit moeten op een hoger peil komen. De passage sluit met de uitspraak: "Deze ontwikkelingen zullen in de komende periode nieuwe impulsen krijgen".

De nadere inhoud van deze impulsen, voor zover ze duidelijk worden uit het akkoord, is vooral te vinden in hoofdstuk VII, dat de titel draagt 'Kwaliteit van het bestuur'. Omdat het meeste hiervan is gericht op de kwaliteit van de rijksdienst ga ik er hier verder aan voorbij, met dien verstande dat het wel goed is om ook op gemeentelijk niveau te constateren dat het regeerakkoord vraagt om voortdurende aandacht voor kwaliteitsbewaking. Daarbij wordt, naast reeds beschikbare instrumenten zoals kengetallen en doorlichtingen, ook gedacht aan de ontwikkeling van nieuwe instrumenten "zoals visitaties en – waar mogelijk en nuttig – terugkoppeling en monitoring door de klanten". Minister Peper moet zich er thuis bij voelen. In het programakkoord van de gemeente Rotterdam staan al goede voornemens geformuleerd als het gaat om de publicatie van kengetallen, mogelijk in de vorm van een kwaliteitshandvest. Ook het fenomeen van de visitaties is in ieder geval binnen de grote steden al bekend. De visitaties in het kader van het grotestedenbeleid zijn op zich positief beoordeeld, maar het is onduidelijk wat er met de uitkomsten is gedaan. Hoe wordt dit uitgewerkt?

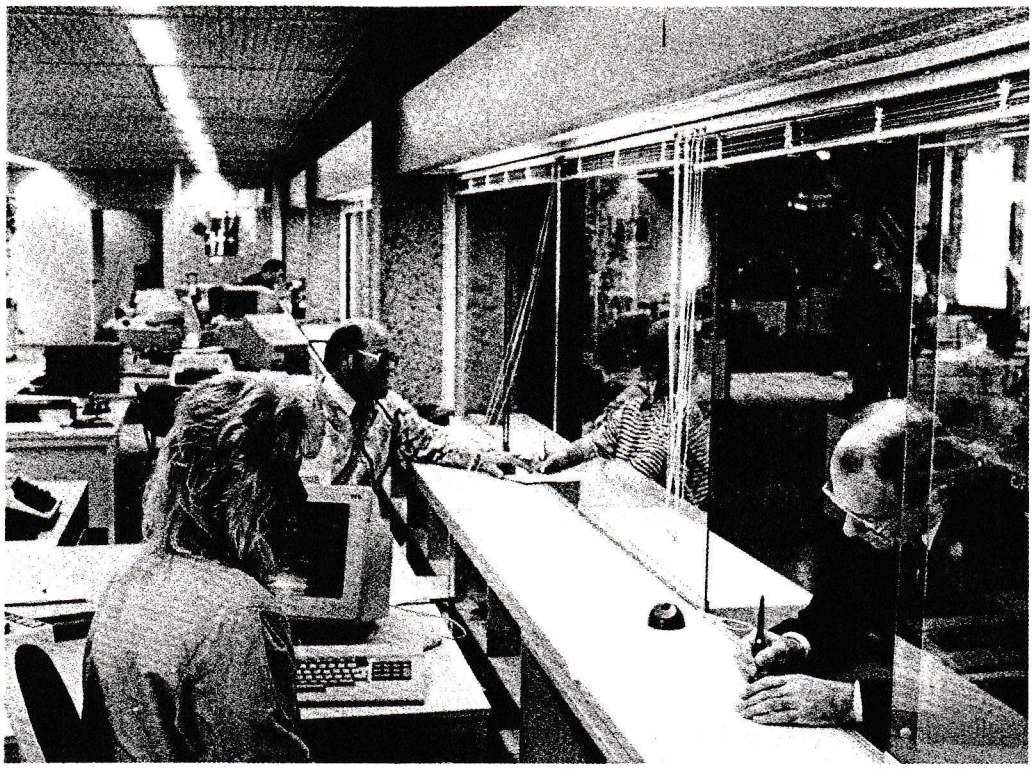
Dienstverlening

Als het *sec* gaat om de kwaliteit van de dienstverlening, is het boeiend dat men in de paragraaf daarover voorbij zaken als klantgerichtheid en doelmatigheid tracht te gaan. Er moet evenwicht worden gevonden met essentiële zaken als rechtmatigheid, rechtszekerheid en de bescherming van zwakkere groepen. Er wordt, anders gezegd, een poging gedaan het thema 'kwaliteit van dienstverlening' te verbinden met de intrinsieke waarden die aan het handelen van de overheid verbonden moeten zijn (waarbij opmerkelijk genoeg het woord 'integriteit' in de tekst ontbreekt). Hier wordt, met weer andere woorden, een discussie op de agenda gezet.

De teksten in dit onderdeel van het regeerakkoord lijken dicht tegen de zorgen van het CDA aan te liggen. Een discussie over de intrinsieke waarden van de relatie tussen overheid en burger ligt het CDA na aan het hart. Natuurlijk komt het aan op de uitwerking. Kees Klop heeft in een artikel in *Trouw*[2] de kritische kanttekening gemaakt dat de tekst wel opvalt door het noemen van morele waarden, maar dat dit zo onevenwichtig gebeurt dat simpel pragmatisme waarschijnlijk de uitkomst zal zijn. Wat wordt precies bedoeld als men zegt "te streven naar een verstandig evenwicht tussen de intrinsieke waarden van het overheidshandelen enerzijds en de voordelen van markt en concurrentie anderzijds"? Opmerkelijk eigenlijk dat Paars daarin een tegenstelling ziet.

Eén loket verplicht

Na de goede intenties is het grote nieuws vervolgens deze passage: "Het bestuur zal worden verplicht burgers en bedrijven op een samenhangende wijze (één loket) informatie te geven over alle besluiten (vergunningen, toestemmingen, subsidieregelingen) die voor hen van belang



"Het bestuur zal worden verplicht burgers en bedrijven via één loket informatie te geven over alle besluiten die voor hen van belang zijn", aldus het regeerakkoord. Foto: Fotopersbureau Dijkstra.

zijn". Deze zin staat in een tekst die te maken heeft met wetgeving en is eerst en vooral gericht op de informatiefunctie. Tegelijk wordt hiermee de éénloketgedachte onmiskenbaar een impuls gegeven.

Vragen zijn er vervolgens voldoende. Met name het woord 'verplicht' doet de wenkbrauwen fronsen. Slaat die verplichting uitsluitend op de informatiefunctie of op de gehele éénloketgedachte? Om welke informatiefuncties gaat het precies? Hoe zal deze verplichting worden geformuleerd, vooral als stimulans of als sanctie? Hoe moet dat worden gezien in de verhouding tussen Rijk en medeoverheden?

Hoe het ook zij, door het gebruik van het woord 'verplicht' gaat het tweede kabinet-Kok duidelijk een stap verder dan zijn voorganger. Vragen te over, maar de inzet is positief, zeker als je ervan uitgaat dat een goede informatievoorziening een bijdrage is aan de rechtszekerheid.

Concreet?

Als we de tekst nalezen moet toch worden gesteld dat verder het aantal concrete verwijzingen naar zaken die te maken hebben met de kwaliteit van dienstverlening gering is. De grote uitzondering wordt gevormd door de opmerkingen over de *Centra voor Werk en Inkomen* (CWI), die duidelijk steun betekenen voor het concept van de geïntegreerde dienstverlening en in hun consequenties ook veel verder gaan dan alleen maar informatieverstrekking.

Voor het overige lijkt de steun voor een betere kwaliteit van dienstverlening eerder impliciet dan expliciet. Het is klaarblijkelijk een zaak voor gemeenten zelf om op dit terrein actief te zijn. Daarmee wordt op het niveau van de concrete initiatieven in feite geen stap vooruitgezet ten opzichte van het eerste paarse regeerakkoord. Gelet op de strakke uitspraken over de informatievoorziening had het voor de hand gelegen als er meer duidelijkheid was gegeven over de vorm van de nieuwe initiatieven. Dat had in ieder geval gepast binnen het kader van de bestaande 'Intentieverklaring publieke dienstverlening'. Daarin wordt ook van overheidsdiensten enige concreetheid gevraagd. Laten we het positief formuleren: de beleidsmakers krijgen nog veel tijd en ruimte om invulling te geven aan de passages in het regeerakkoord.

Eigenlijk gaat het om de bekende vraag: 'Is het glas half vol of half leeg?' Je zou kunnen redeneren dat het thema zo onomstreden is geworden dat het positief is dat de politieke aandacht kennelijk niet in een heel concrete vorm hoeft te worden vertaald. Doorgaan op dezelfde weg is het motto. Daarbij kan de regering terecht op de verhoging van het Gemeentefonds wijzen als het gaat om 'ruimte voor nieuw beleid'. Tegelijk kan het gemis aan een duidelijke invulling ook zorgen geven – en voor een partij als het CDA munitie voor een stevig eigen geluid. Enkele van deze zorgen worden hieronder op een rij gezet.

CWI

Het regeerakkoord kiest onomwonden voor het versterkt uitbouwen van de Centra voor Werk en Inkomen. Dat lijkt positief, maar het wordt pikant als de gevolgen in beeld worden gebracht. In de pers is het dilemma al geschetst. De gemeenten moeten enerzijds een 'wettelijk mandaat' geven aan deze centra om met name het recht op een bijstandsuitkering te kunnen vaststellen. Anderzijds wordt van diezelfde gemeenten verwacht dat zij een groter deel van de uitkering zelf gaan betalen en dat zij extra verantwoordelijkheid nemen voor het terugdringen van het volume van de bijstandskosten. Los van onduidelijkheden over de aard van het mandaat dat moet worden gegeven, lijkt de wijze van formulering de tegenstellingen rondom de CWI-loketten eerder te versterken dan te verkleinen. Wie wil, zoals *Binnenlands Bestuur* het omschreef, "wel de risico's, maar niet de macht"?

Boeiend wordt het om te bedenken wat de positie zal worden van de nieuwe minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in deze discussie. De Vries kwam al direct in het nieuws omdat hij geacht wordt als minister een standpunt inzake de inrichting van de sociale zekerheid uit te voeren dat haaks staat op het voorstel dat de SER tijdens zijn voorzitterschap heeft geformuleerd. Nu wordt van hem, tevens oud-hoofddirecteur van de VNG, gevraagd een ontwikkeling ten opzichte van de CWI's te ondersteunen waarvan de vorm haaks staat op de wensen van veel gemeenten en van de VNG zelf. Wat gaat hij doen?

Grotestedenbeleid

Twee ministers op één kussen, slaapt daar

de duivel tussen? Oud- burgemeester Peper heeft, als nieuwe minister van Binnenlandse Zaken, onder meer het thema kwaliteitszorg in zijn portefeuille. Het is een onderwerp dat in veel grote steden ook op het programma staat. Zo wordt in zijn eigen stad, Rotterdam, hard gewerkt aan kengetallen en kwaliteitshandvesten. Onlangs heeft het zogenoemde 'brugproject' voor een gids bijzondere bijstand in die gemeente de Chapeau-prijs gewonnen.

In het regeerakkoord staat dat sociale diensten over moeten gaan op het sluiten van contracten tussen de dienst en hun 'klanten'. Maar hoe zit het eigenlijk met het contract tussen de minister van Binnenlandse Zaken en die voor het Grotestedenbeleid (Van Boxtel) als het gaat om projecten op het gebied van de kwaliteit van dienstverlening? Ook hier is weer een positieve en een negatieve kijk op de toekomst mogelijk. De positieve is dat zowel Van Boxtel (om zijn partij te profileren) als Peper (omdat het in zijn natuur zit) hun best gaan doen om op dit gebied resultaat te boeken. De negatieve kijk fluistert in dat het verhaal tussen wal en schip zal komen te vallen. Met name voor Van Boxtel zijn de risico's groot. Rondom zijn voorganger Kohnstamm zijn de verwachtingen nooit hoog geweest, maar er mag gerust gezegd worden dat hij de grenzen van zijn bevoegdheden maximaal heeft gebruikt. Mede daarom was het een tactische fout om te zeggen dat Van Boxtel 'een minister voor spek en bonen' is, want het zal hem er extra gespitst op maken te laten zien dat het wel kan – en bij voorkeur tegen de CDA-positie in.

Dienstverlening en ICT

De kracht van de afgelopen vier jaar was het gezamenlijk optrekken van de thema's publieke dienstverlening enerzijds en informatie- en communicatietechnologie (ICT), c.q. de nieuwe media, anderzijds. De activiteiten van Overheidsloket (OL) 2000 zijn bijvoorbeeld voor een behoorlijk deel gefinancierd uit gelden bestemd voor een verdere informatisering van de overheid. Het regeerakkoord wordt wat ICT betreft gedomineerd door de wens een betere (kennis)infrastructuur tot stand te brengen. Nederland als 'brainport' moet de uitkomst zijn.
De zorg is hier dat het kabinet met het toekennen van extra middelen aan het onderwijs en het brainport-concept meent aan zijn verplichtingen te hebben voldaan. Het nieuwe kabinet verdient, ook vanuit het CDA, meer tegenspel als het gaat om de vertaling van ICT naar de dienstverlening aan de burger.

Personeelsbeleid

De kwaliteit van de dienstverlening hangt voor een niet onaanzienlijk deel af van het personeel dat deze diensten moet leveren. En dan gaat het zowel om de kwantiteit als de kwaliteit van dat personeel. Het arbeidsvoorwaardenbeleid dat de regering denkt te kunnen gaan voeren laat veel vragen open. Van verschillende zijden, onder meer door de vakbonden, is geconstateerd dat er schaarste dreigt. In zijn algemeenheid mag verwacht worden dat de overheid minder aantrekkelijk wordt voor met name geschoold personeel. Het openstellen van veel overheidsfuncties voor Melkert-achtige banen hoeft zeker niet te betekenen dat de overheid daarmee een soort kneuzenbak zou gaan worden, maar zorg is er wel.
Op z'n minst moet er sprake zijn van veel en gerichte scholing. Het regeerakkoord besteedt in ieder geval op rijksniveau wel aandacht aan de vraag hoe de regering voldoende goede mensen op de juiste plaats denkt te krijgen om te verzekeren dat de overheid haar producten en diensten kan leveren op een behoorlijk niveau. Maar in concrete zin houdt men het op uitbreiding van de algemene bestuursdienst naar lagere schalen, enige flexibilisering van het loongebouw en de werving van trainees. Als het de regering ernst is met haar voornemen te snijden in de externe advisering (oplopend tot een vermindering met 15% op rijksniveau) dan is uitbesteding geen echte optie, ook al wordt een uitzondering gemaakt voor de automatisering. De vraag is hoe dit doorwerkt op gemeentelijk niveau.

Wie wacht op wie?

Vier jaar na de uitspraak dat de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers beter moet en drie jaar van intensieve activiteiten in het kader van OL 2000, zouden toch inspiratie genoeg moeten bieden om met

Ledenraad 7 november: Van monisme naar dualisme?

Het tweede kabinet-Kok kiest, zoals aangekondigd in het regeerakkoord, "in principe voor een - in de praktijk reeds in gang gezette - ontwikkeling naar meer dualisme op lokaal (en provinciaal) niveau". Dat is, ook volgens het regeerakkoord, een ingrijpende wijziging van het bestaande, in de kern monistische stelsel. Om over de consequenties en de vormgeving van deze wijziging te adviseren is inmiddels een staatscommissie samengesteld.
Voor de CDA-bestuurdersvereniging is een en ander reden om zich opnieuw te beraden op deze materie, nadat de vereniging begin 1996 haar opvattingen over het gemeentelijk en provinciaal bestel heeft neergelegd in de brochure Staatkundige vernieuwing - schijn en wezen. *Het onderwerp* Van monisme naar dualisme? *staat daarom prominent op de agenda van de ledenraadsvergadering op* zaterdag 7 november a.s., *van 10.00 tot 13.00 uur, in de Jaarbeurs te Utrecht. Er worden twee korte inleidingen gehouden. De bekende publicist* dr. P. Bordewijk *zal pleiten voor een dualistisch bestel. Coreferent, vanuit de monistische invalshoek, is* mr. drs. A.H.M. Dölle, *hoofddocent staats- en bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen en oud-voorzitter van de CDA-fractie in deze stad.*
Op de agenda van de ledenraadsvergadering staat ook de begroting 1999, de (her)benoeming van de leden van het verenigingsbestuur en het afscheid van de vertrekkende bestuursleden.

Leden van de Bestuurdersvereniging en andere belangstellende CDA-leden kunnen zich tot 1 november a.s. aanmelden bij het secretariaat: CDA-bestuurdersvereniging, Postbus 30453, 2500 GL Den Haag, tel. (070) 342 48 90, fax (070) 364 37 17, E-mail: bureau@cda.nl. Aan het bijwonen van de vergadering zijn geen kosten verbonden, behalve wanneer men wil deelnemen aan de lunch na afloop van de bijeenkomst. De prijs van de lunch is f 25,-, te voldoen ter plaatse. Wie zich tijdig aanmeldt ontvangt vooraf de vergaderstukken.

Centrum voor werk en inkomen in Breda-Noord. Foto: Dirk Hol

wat gedachten over het vervolg te komen, maar daar is per saldo te weinig van te bespeuren. Het symboolgehalte van de teksten blijft groot, de invulling laat op zich wachten. Wellicht zullen velen in overheidsland alleen maar blij zijn met dit gebrek aan concrete activiteiten. Het lijkt ruimte te laten voor eigen beleid.

Het is de vraag of dat laatste waar is. Zo kan bijvoorbeeld uit het regeerakkoord worden afgelezen dat het Rijk zich intensiever met de besteding van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds wil gaan bemoeien. Daarnaast is er een tendens merkbaar naar een scherper toezicht op de uitvoering van rijksbeleid. Te verwachten is dat gemeenten zich voor hun medebewindstaken scherper zullen moeten gaan verantwoorden in de vorm van bijvoorbeeld prestatie-indicatoren. De publicatie van ranglijsten in het onderwijs zal waarschijnlijk door andere ranglijsten gevolgd worden. De beleidsvrijheid, voorzover die er is, wordt veel meer een competitievrijheid. Zoals altijd dreigt dan het gevaar dat diensten hun energie meer zullen gaan steken in het elkaar volgen dan in het elkaar helpen verbeteren. Steeds is er de draagvlakparadox: als het van de top komt kan dat tot in het veld leiden, als het vanuit het veld moet komen wacht men op signalen van de top.

Totaalindruk

In de media is de indruk gewekt van een klassiek en nogal technocratisch geformuleerd regeerakkoord. Dat is niet helemaal waar. In een aantal passages toont men zich wel degelijk geïnspireerd door grotere thema's en heeft men oog voor de spanningen waar men voor zal komen te staan. Het is goed om te merken dat men dat doet onder de titel 'kwaliteit'. Hier en daar is vervolgens uit een aantal passages – de verplichte samenhang in de informatieverstrekking, de keuze voor het CWI-loket – op te maken dat men het concept van geïntegreerde dienstverlening daarin welhaast vanzelfsprekend vindt.

Tegelijk is aan heel veel merkbaar dat het akkoord bovenal geschreven is om de betrokken politieke partijen en het ambtelijk apparaat vast te leggen. Zeker wat de dienstverlening betreft is het niet geschreven om een boodschap met inhoud te sturen naar degenen die het uiteindelijke object van het akkoord zijn: de burgers. Het verhaal gaat teveel over de hoofden van de burgers heen. De paradox is dat dit gebrek aan concreetheid jegens de burgers er ook toe leidt dat er weinig echt is vastgelegd. Er zal nog veel beleid moeten worden gemaakt. Het feit dat een kwalitatief goede dienstverlening tot een vanzelfsprekendheid is geworden vormt daarbij een schrale troost.

CDA-oppositie

Het CDA heeft met Kok II gemeen dat het een verbetering van de kwaliteit wenst, zeker als het gaat om de verbetering van de dienstverlening. De visie van het CDA hierop bestaat echter niet uit een dom doorvertalen van marktprincipes of een verder afhankelijk maken van de burger van de staat. Voor het CDA schuilen de mogelijkheden voor oppositie in de eerste plaats in de uitwerking van het regeerakkoord. De lengte van het akkoord draagt eerder bij aan de mogelijkheden voor oppositie dan dat het deze uitsluit. In de uitwerking is het akkoord niet zelden vaag, worden tegenstellingen niet opgelost en soms zelfs versterkt.

De basis van het regeerakkoord is echter ook voor de CDA-kiezer niet slecht. Ook het CDA dient het idee van een kwalitatief betere overheid met aandacht voor een goede dienstverlening te steunen. Er is geen reden om op dit punt oppositie omwille van de oppositie te voeren, mede omdat het nieuwe kabinet zich in woorden bewust toont van de spanningen die er zijn tussen het nastreven van doelmatigheid en klantgerichtheid. Wel heeft het CDA alle reden en recht om de regering kritisch en op principes te volgen in de uitwerking van die mooie woorden.

Meer dan de andere partijen hebben christen-democraten oog gehad voor de gevaren van een eng 'cliëntelisme'. Wij wensen geen reductie van de kiezer tot een soort gemankeerde klant. Een kiezer is meer dan een klant. Hij of zij heeft als burger rechten en plichten die de klant niet kent en die verder strekken dan de verstrekking van een paspoort of subsidie. Hij is ook niet minder dan een klant. Beginselen als zorgvuldigheid en rechtszekerheid vergen dat de dienstverlening wel goed moet zijn. Maar hoe zal in de praktijk de beslissing uitvallen als investeringen in een betere dienstverlening, bijvoorbeeld in de vorm van een centrale balie, afgewogen moeten worden ten opzichte van bijvoorbeeld investeringen in infrastructuur of huizenbouw? Waar gaat het geld en de mankracht naar toe?

Het CDA, als partij van de (lokale) gemeenschap, moet meer dan welke partij ook gevoel hebben voor de concrete uitwerking van maatregelen gericht op een betere dienstverlening, ook en juist wanneer dat verzoend moet worden met andere prioriteiten.

1. Nieuwsbrief Servicecentra van de Overheid; uitgave Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
2. C.J. Klop, Morele manco's in het regeerakkoord, *Trouw*, 13 augustus 1998.