

De werkbelasting bij Burgerzaken is als gevolg van de één-loket werkwijze groter geworden. Daar staat tegenover dat gedurende de pilot (nog) geen duidelijk verlaagde werkbelasting bij de Vreemdelingendienst kon worden geconstateerd. Vooral kort na de overgang ging er veel tijd zitten in onderlinge afstemming tussen de Vreemdelingendienst enerzijds en Burgerzaken en Bureau Nieuwkomers anderzijds. De verwachting is echter dat naarmate de pilot-werkwijze langer wordt toegepast de tijdswinst voor de vreemdelingendienst zich zal aftekenen.

Voorafgaande aan de pilot werd verondersteld dat het ongestuurd en bedreigend zou kunnen overkomen wanneer het eerste contact van de vreemdeling met de Nederlandse autoriteiten bij de politie plaatsvindt. Daarom is gekozen voor onderbrengen van het loket bij de gemeente. Het verwachte positieve effect hiervan op de waardering voor de dienstverlening kwam tijdens groeps gesprekken met vreemdelingen niet zo duidelijk uit de verf. Het belangrijkste winstpunt voor de vreemdeling is dat de gewenste vergunning sneller wordt verkregen.

De les die uit het pilotproject *één-loket voor vreemdelingen* kan worden geleerd is dat voor het welslagen van een één-loket, het streven niet alleen gericht moet zijn op verbeteringen voor de cliënt, maar ook op (efficiency)voordelen voor de participanten. Bij het pilotproject lagen de doelstellingen gericht op efficiencywinst en op de verbetering van de dienstverlening in elkaars verlengde. Dit lijkt de sleutel te zijn voor succesvolle samenwerking bij integratie van dienstverlening.

Verdere initiatieven van gemeenten en andere overheden om de service aan burgers en bedrijven te vergroten dienen te worden aangemoedigd. De winst die kan worden behaald - bijvoorbeeld uitgedrukt in een beter imago - is echter niet onbeperkt. Uit tal van onderzoeken blijkt namelijk dat burgers doorgaans wel tevreden zijn over de wijze waarop de gemeente hen aan een paspoort helpt of het huisvuil voor de deur weghaalt. Veel gemeenten behalen kennelijk het vereiste basisniveau waarop de dienstverlening zich moet bevinden. Het is moeilijk de score verder op te krikken, want negatieve beeldvorming over de gemeentelijke dienstverlening ("Ook dat nog!") komt vooral voort uit incidenten die uitgebreid in het daglicht worden gesteld. Het heeft niet zoveel zin veel energie te stoppen in de kwaliteit van de dienstverlening als burgers tegelijkertijd het idee hebben dat het gemeentebestuur te weinig doet aan bijvoorbeeld sociaal-economische problemen of de leefbaarheid van de woonomgeving. Wanneer de kwaliteit van het beleid en de communicatie daarover met doelgroepen niet het vereiste kwaliteitsniveau haalt, leiden verbeteringen in de dienstverlening wellicht niet tot het gewenste effect.

Jaap Bouwmeester, projectleider gemeentelijk beleidsonderzoek, Research voor Beleid

Publicatie: Effectmeting Pilot 1-loket voor vreemdelingen, Research voor Beleid, Leiden, juni 1998

## Regeerakkoord: kwaliteit verplicht

**Een nieuwe regering, een nieuw geluid? In de negentig pagina's van het Regeerakkoord van Kok II staan vele goede voornemens tot op detailniveau 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. Tegelijk zijn er vele vragen en de nodige zorgen.**

### Kwaliteit in de titel

Eerst het goede nieuws, dan de zorgen. Het nieuwe kabinet gaat in veel opzichten door op de weg zoals Paars I die heeft ingezet ten aanzien van kwaliteit. Het fraaist wordt dit in het voorwoord vorm gegeven als onder de kop 'kwaliteit' heel helder de spagaat wordt 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". Te recht worden door de burger hogere eisen aan de dienstverlening gesteld. Klantgerichtheid, maatwerk en effectiviteit moeten op een hoger peil komen. Om te besluiten met de uitspraak: "Deze ontwikkelingen zullen in de komende periode nieuwe impulsen krijgen."

### Kwaliteit van bestuur

De nadere inhoud van deze impulsen, voor zover ze duidelijk worden uit het akkoord, moeten vooral gevonden worden in hoofdstuk VII, dat de titel draagt "Kwaliteit van het bestuur". Twee paragrafen trekken in het bijzonder de aandacht. In de eerste plaats is dat een paragraaf over de kwaliteit van de rijksdienst. Hier gaat het vooral om de kwaliteit van het ambtelijk apparaat, de toepassing van informatie- en communicatietechnologie en de toegankelijkheid van overheidsinformatie. Ten aanzien van deze twee laatste wordt een actieprogramma en onderzoek aangekondigd. Interessant wordt het vooral bij de volgende passage: "Een voortdurende aandacht voor kwaliteitsbewaking vraagt - naast reeds beschikbare instrumenten zoals kengetallen en doorlichtingen - om ontwikkeling van nieuwe instrumenten zoals interdepartementale visitaties (op basis van het INK-model?, PN) en - waar mogelijk en nuttig - terugkoppeling en monitoring door de klanten." Minister Peper moet zich er thuis bij voelen. In het programma-akkoord 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. Deze visitaties zijn op zich positief beoordeeld, maar het is onduidelijk wat er met de uitkomsten is gedaan. Hoe gaat dat verder?

### Kwaliteit van dienstverlening

Als het gaat om de kwaliteit van de dienstverlening is het boeiend dat men in de daarbij horende paragraaf op zaken als klantgerichtheid en doelmatigheid tracht in te gaan. Het evenwicht met essentiële aspecten als rechtmatigheid, rechtszekerheid en de bescherming met de positie van zwakkere groepen moet worden gevonden. 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 zijn (waarbij opmerkelijk genoeg het woord 'integriteit' in de tekst ontbreekt). Hier wordt, met andere woorden, een discussie op de agenda gezet. Een discussie die moet doorwerken in de voortzetting van het project Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW). Die discussie zal ook een verheldering moeten betekenen voor de positie van zelfstandige bestuursorganen, bijvoorbeeld in de vorm van een aangekondigde nieuwe Kaderwet. Tenslotte zal het ook meer duidelijkheid moeten geven als het gaat over de rol van het toezicht op overheidsactiviteiten.

### 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 zijn". Deze passage staat in een tekst die te maken heeft met wetgeving en is dus eerst en vooral gericht op de informatie functie. Tegelijk wordt hiermee de één-loket gedachte onmiskenbaar een impuls gegeven. Vragen zijn er vervolgens voldoende. Met name het 'verplicht' doet de wenkbrouwen fronsen. Slaat die verplichting uitsluitend op de informatie-functie of op de gehele loketgedachte? 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 lagere overheid? Hoe het ook zij, door het gebruik van dit woord gaat Kok II duidelijk een stap verder dan haar voorganger. Vragen te over, maar de inzet is positief.

### Concreet?

De tekst nalezend moet toch worden gesteld dat verder het aantal concrete verwijzingen naar zaken die te maken hebben met de thema's waar deze nieuwsbrief vol van staat gering is. De grote uitzondering wordt gevormd door de opmerkingen over de Centra voor Werk en Inkomen (CWI), die duidelijk een steun betekenen voor het concept van de geïntegreerde dienstverlening en in de consequenties ook veel verder gaat 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 de gemeenten en diensten zelf

om actief op dit terrein te zijn. Daarmee wordt op het niveau van de concrete initiatieven in feite geen stap vooruit gedaan ten opzichte van het eerste paarse Regeerakkoord. Er wordt gewoon een kans gemist om bijvoorbeeld duidelijkheid te scheppen over een succesvol initiatief als het programma OL 2000. 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 nu lopende '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 aan de passages uit het regeerakkoord te geven.

Eigenlijk is het een kwestie van 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 zich kennelijk niet in veel concrete vorm hoeft te vertalen. 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. Enkele van deze zorgen worden hieronder op een rij gezet.

### Zorg 1: CWI

Het Regeerakkoord kiest onomwonden voor het versterkt uitbouwen van de Centra voor Werk en Inkomen (CWI). Dat lijkt positief, maar het wordt pikant als de gevolgen in beeld worden gebracht. In de pers wordt 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 zich extra verantwoordelijk maken voor het terugdringen van het volume van deze uitkeringen. 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 daarbij wordt het om te bedenken wat de positie wordt van de nieuwe minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in deze discussie. De Vries kwam al direct in het nieuws omdat hij geacht wordt een regeringsstandpunt inzake de inrichting van de sociale zekerheidswetgeving uit te voeren dat haaks staat op het voorstel dat hij als voorzitter van de SER heeft geformuleerd. Nu wordt deze eveneens oud-voorzitter van de VNG gevraagd een ontwikkeling richting CWT's te ondersteunen die in de vorm haaks staat op de wensen van veel gemeenten en de VNG zelf. Wat gaat hij doen?

### Zorg 2: BiZa en het Grote Stedenbeleid

Twee ministers op één kussen, slaapt daar de duivel tussen? De heer Peper heeft, als nieuwe minister van Binnenlandse Zaken, onder meer het thema kwali-



teitszorg 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 'brug-project' over een gids bijzondere bijstand in die gemeente de prijs Chapeau gewonnen.

In het Regeerakkoord staat dat sociale diensten over moeten gaan op het sluiten van contracten tussen de dienst en hun 'klant'. Maar hoe zit het eigenlijk met het contract tussen de minister van Binnenlandse Zaken en die van het Grote Stedenbeleid 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 dat in zijn natuur zit) hun best gaan doen om goed te scoren op dit gebied. De negatieve stem fluistert in dat het verhaal tussen wal en schip van beiden in zal komen te vallen.

### *Zorg 3: Dienstverlening en ICT*

De kracht van de afgelopen vier jaar was het gezamenlijk optrekken van het thema van de publieke dienstverlening met dat van informatie en communicatie technologie, c.q. de nieuwe media. De activiteiten van 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. Het wordt vooral aan de verschillende departementen overgelaten initiatieven te ontwikkelen. Financieel zijn verder opvallend de investeringen in het onderwijs (670 miljoen) en de elektronische handel. Verbetering van de dienstverlening zou daar indirect uit voort kunnen vloeien. Opmerkelijk is echter het ontbreken van een financiële invulling van de kosten verbonden aan het millenniumprobleem. Toch heeft in de praktijk het oplossen van de technische problemen rondom de eerste dag van het jaar 2000 op dit moment duidelijk prioriteit ten opzichte van de plannen voor de dagen en jaren ervoor en daarna. Hoeveel geld er vervolgens over is voor gerichte projecten is dan de vraag. Het regeringsbeleid zal waarschijnlijk bovenal een hardware beleid zijn en geen softwarebeleid.

De zorg is hier dat het kabinet met het toekennen van fondsen aan het onderwijs en het brainport-concept meent aan haar verplichtingen te hebben voldaan. In een kabinet dat volgens het blad *Computable* geen enkel persoon omvat met een persoonlijke affiniteit met informatietechnologie ("een verzameling digibeten") lijkt dat reden genoeg voor zorgen te geven. Toch, wellicht dat we hier ook degenen die zich met kwaliteitsverbetering bezighouden de hand in eigen boezem moeten steken. PvdA-kamerlid Van Zuijlen merkte in ieder geval in de richting van de IT-branche op dat een gebrek aan concrete voorstellen van deze kant het voor het Kabinet moeilijk maakte nieuwe initiatieven te formuleren. Met welke voorstellen is het veld gekomen als het gaat om verbetering van de publieke dienstverlening?

### *Zorg 4: Een gemis aan goed personeel*

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 zoals de regering die denkt te kunnen gaan voeren laat veel vragen open. Van verschillende zijden, waaronder de vakbonden, is geconstateerd dat er schaarste dreigt, onder andere op ICT-gebied. In zijn algemeenheid mag verwacht worden dat de overheid minder aantrekkelijk wordt voor met name geschoold personeel. Het openstellen van veel overheidsbanen voor Melkert-achtige banen (binnenkort 'instroom-' en 'doorstroombanen' geheten – de prijs van het fractievoorzitterschap) 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 het voldoende goede mensen op de goede plaats denkt te krijgen om de overheid de producten en diensten te laten leveren op een behoorlijk niveau, maar houdt het in concrete zin op een uitbreiding van de algemene bestuursdienst naar lagere schalen, enige flexibilisering van het loongebouw en de werving van trainees. Als het de regering verder ernst is met haar snijden in de externe advisering (oplopend tot 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 gemeentenniveau.

### *Zorg 5: Wie wacht op wie met de invulling?*

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 zou er toch inspiratie genoeg moeten zijn om met wat gedachten over het vervolg te komen, maar daar is per saldo te weinig van te bespeuren. Men is zich bewust geworden van een aantal dilemma's en men is er zich ook beter bewust van geworden dat allerlei marktconcepten een specifieke vertaling naar de overheid behoeven. Maar het symboolgehalte van de teksten blijft groot, de invulling laat op zich wachten. Wellicht dat velen in overheidsland alleen maar blij zullen 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 de tekst van het Regeerakkoord de wens worden afgelezen dat het rijk zich intensiever met de besteding van het gemeentefonds wil gaan bemoeien. Daarnaast is er merkbaar een tendens naar een scherper toezicht op de uitvoering van rijksbeleid. Van veel gemeenten mag worden verwacht dat zij voor hun medebewindstaken zich 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, voor zover die er is, wordt veel meer een competitievrijheid. Als altijd dreigt dan het gevaar dat diensten hun energie meer zullen gaan steken in het elkaar volgen dan in het el-



kaar helpen verbeteren. Steeds is er de draagvlakparadox; als het van de top komt kan dat tot in het veld leiden, als het van uit het veld moet komen wacht men op signalen van de top. De zorg is dat het Regeerakkoord net te weinig concreet is in het verbinden van plannen met budgetten om duidelijk te maken dat er geen weg terug is als het gaat om een verdere verbetering van de publieke dienstverlening.

### Tot slot

De indruk is in de media 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 – te merken 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 zetten. 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 die burgers heen. 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. Het is mogelijk onvoldoende als het gaat om inhoud te geven aan de vele goede voornemens die er zijn geformuleerd.

Peter Noordhoek

Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel. Uw aanvullingen, reacties en commentaar worden op prijs gesteld. Tel.: 0182 – 68 45 45, Fax: 0182 – 68 45 42, E-mail: compuserve@northedge.nl.

## Kwaliteitsverbetering in Almere via het INK-model

**De gemeente Almere begon in 1995, op initiatief van het college van burgemeester en wethouders en met name van de toenmalige burgemeester R. Pans, met een project om de culturomslag te maken van 'bouwen, bouwen, bouwen' naar 'goed, beter, best'. Het bleek nodig om de aandacht te richten op kwaliteitsverbetering.**

Het project kreeg de naam POOK (project Ontwikkeling, Organisatie, Kwaliteit).

Met dit project kregen drie onderdelen speciale aandacht:

- het personeelsmanagement,
- leiderschapsontwikkeling en
- beleid en strategie.

De gemeentelijke organisatie is hier in 1995 en 1996 intensief mee bezig geweest. Het INK model was op dat moment nog niet in beeld. In 1997 vond het college dat de organisatie zich nu wat meer op de burger moest gaan richten. Tot dan was alle energie vooral intern geïnvesteerd. Maar de burger moest er ook duidelijk wat van gaan merken. Er werd een cultuurdebat gehouden, de brandweer organiseerde preventieactiviteiten, bij Sociale Zaken en Bouw en Woning Toezicht werden de werkprocessen aangepakt. Dat hield in dat de werkprocessen beter op elkaar moesten worden afgestemd, beter aan moesten sluiten op de behoefte van de klanten (die via enquêtes werden achterhaald) en dat knelpunten werden geïnventariseerd en opgelost.

### Het INK-model voor Almere

Halverwege 1997 ontstond het gevoel dat de ontwikkelingen toch te ad hoc waren. Men ging op zoek naar een structurele aanpak en raakte geïnteresseerd in het INK-model (het model dat is ontwikkeld door het Instituut Nederlandse Kwaliteit). Dat model leek goed te passen op dat wat in Almere al in gang was gezet en waarmee men bezig was.

Voordat hier definitief voor werd gekozen ging een delegatie uit Almere op bezoek bij de gemeente Voorburg, de gemeente Tilburg en Ericsson Telecommunicatie. Het meest interessant was toch wel om te zien hoe Ericsson, die zijn marktpositie aan het verliezen was, die positie via intensieve kwaliteitsverbetering (met behulp van het INK-model) weer kon terugwinnen. Bij de gemeente Voorburg bleek hoe een gemeentelijke organisatie grote kwaliteitswinst kon boeken via het INK-model.

Het college nam dan ook het besluit om het INK-model in Almere toe te passen. Een extern adviseur ondersteunde op sommige punten dit traject.

Ieder jaar doet nu elke dienst, en dat zijn er acht, een zelfevaluatie. Vervolgens worden die besproken met het Managementteam. Er zijn nu sessies met vier diensten geweest. Opmerkelijk daarbij is dat deze diensten alle bijna in 'fase 2' van het INK-model zijn. Ook bleek dat alle afdelingen nog onvoldoende systematisch gegevens verzamelen om de kwaliteit van de diensten en producten goed te meten. Hiervoor zijn meer klantonderzoeken nodig.

### Interactief handboek werkprocessen

Verder bleken de werkprocessen vaak onvoldoende in beeld te zijn of gekend te worden of procesbeschrijvingen verouderd te zijn. De extern adviseur heeft nu een interactief handboek voor werkprocessen geïntroduceerd, dat goed te hanteren is voor iedereen en door ieder is aan te passen of te raadplegen. Dat blijkt nu heel goed te werken.

De andere vier diensten volgen nog dit jaar met hun zelfevaluatie en in december zal een afsluitende conferentie gehouden worden. Daar zullen de knelpunten worden besproken en oplossingen bedacht zodat de hele organisatie voort kan gaan met het doorlopen van de vijf fasen van het INK-model.

Dat het streven naar hoge kwaliteit zijn vruchten afwerpt, blijkt al uit de jaarlijkse klantonderzoeken bij