

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

W 81

De blik naar buiten

Geïntegreerde dienstverlening als structuurprincipe

W. Derksen

I. van Enckevort

H. de Jong

R. Schouten

Den Haag, januari 1995

Exemplaren van deze uitgave zijn te bestellen bij het Distributiecentrum Overheidspublikaties, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, door overmaking van f 15,-- op giro 751 dan wel schriftelijk of telefonisch (071-352500) onder vermelding van titel en ISBN-nummer en het aantal gewenste exemplaren.

ISBN 90 346 3135 4

Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Postbus 20004, 2500 EA 's-Gravenhage (tel. 070-3564600).

SAMENVATTING

Met deze voorstudie naar geïntegreerde dienstverlening hebben we de mogelijkheden en grenzen verkend voor modernisering van het lokaal bestuur. Centraal staat de vraag hoe de organisatie van gemeentelijke en regionale dienstverlening vanuit de vraagpatronen van burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen kan worden vormgegeven. Daarbij is de veronderstelling dat dienstverlening, die is georganiseerd rond vraagpatronen van bestuurden, herkenbare dienstverlening is en daarmee de kwaliteit van het lokaal bestuur bevordert.

Alvorens te bezien hoe de organisatie van de dienstverlening kan worden verbeterd, hebben we enkele uitgangspunten geformuleerd voor de moderne gemeente. Een moderne gemeente moet communiceren met de bestuurden, moet openstaan voor de articulatie van wensen en klachten, moet adequaat reageren op die articulatie van wensen en klachten en moet aanspreekbaar zijn op en verantwoording afleggen voor het gevoerde beleid en voor de verleende diensten. Deze vier uitgangspunten hebben alle betrekking op de 'responsiviteit' van de gemeente. De moderne gemeente moet in onze visie vooral responsief zijn.

We hebben vervolgens geconstateerd dat de *organisatie* van de gemeentelijke dienstverlening een belangrijke bijdrage aan de responsiviteit van de gemeente kan leveren. De inrichting van de dienstverlening houdt zich thans nog te veel aan de interne logica van het lokaal bestuur. Die logica is sterk sectoraal gericht en hangt samen met de indeling van rijkswetgeving. Dit kan betekenen dat één vraag van een bestuurde niet aan één loket kan worden afgedaan. Met andere woorden de organisatie van de dienstverlening richt zich te weinig op de logica van bestuurden. Om die reden is de gemeente in haar dienstverlening minder responsief dan noodzakelijk is.

Bij het idee van *servicecentra van de overheid* (SCO) staat wèl de vraag van de bestuurde centraal. De dienstverlening wordt zodanig georganiseerd dat de gemeentelijke loketten vanuit de belevingswereld van de bestuurde logisch zijn. SCO's kunnen dan ook een belangrijke bijdrage leveren aan de responsiviteit van de gemeente. We hebben vastgesteld dat dit in het bijzonder geldt voor het SCO-model clustering naar (vragen van) klantgroepen en in mindere mate voor het informatiepunt en accountmanagement. Met dit in het achterhoofd hebben we de mogelijkheden verkend om de dienstverlening conform het clustermodel zover mogelijk te integreren.

Hiertoe hebben we eerst proberen vast te stellen welke inhoudelijke integratie er volgens de vraagpatronen van bestuurden dient plaats te vinden. Daarbij hebben we op basis van maatschappelijke rollen van bestuurden een indicatieve clustering van gemeentelijke en regionale diensten en producten uitgevoerd. Producten en diensten die *vanuit het perspectief van bestuurden* logisch samenhangen zijn daarbij geclusterd tot samenhangende dienstenpakketten. Deze clusters van diensten worden verondersteld de producten die bestuurden in combinatie met elkaar vragen, en die daarom idealiter aan één loket worden afgehandeld, af te dekken.

Nadat we de inhoud hebben bepaald van het pakket dat bij voorkeur samenhangend wordt aangeboden, hebben we de aandacht verlegd naar de organisatie van geïntegreerde dienstverlening. Daarbij zijn we ervan uitgegaan dat diensten en producten die inhoudelijk samenhangen niet zondermeer geïntegreerd kunnen worden aangeboden. We hebben daarom op basis van

INLEIDING

1.1 Achtergrond van het onderzoek

De laatste jaren neemt de positie van de gemeente in het debat over de organisatie van het openbaar bestuur een belangrijke plaats in. Ontwikkelingen als maatschappelijke schaalvergroting en maatschappelijke schaaldifferentiatie hebben ertoe geleid dat de grenzen van het bestuur ter discussie staan. Vooral de gemeentegrenzen in de grootstedelijke agglomeraties lijken hun belangrijkste betekenis te hebben verloren. De grote stad bestaat immers tegenwoordig feitelijk uit een conglomeraat van gemeenten. De bestuurlijke schaal van elk van deze gemeenten sluit onvoldoende aan op de schaal van de maatschappelijke problemen waarmee de stad wordt geconfronteerd. Daardoor is de bestuurskracht op het niveau van agglomeratie te beperkt. Gezien de belangrijke functie van grote steden voor de nationale economie is het voortbestaan van dit bestuursvacuüm ongewenst. Om die reden is de instelling van een regionaal bestuur op het niveau van de grote stad gewenst om de daadkracht van de grote steden weer te vergroten. Overigens gaat het bij regiovorming niet alleen om vergroting van de slagvaardigheid: regiovorming is ook bedoeld om de aanspreekbaarheid en de herkenbaarheid van het binnenlands bestuur te vergroten. Met de vorming van regio's wordt een poging gedaan verkokering en vervlechting terug te dringen.

Optimaliseren van de herkenbaarheid en slagvaardigheid in het binnenlands bestuur vergt het herverdelen van taken en bevoegdheden van de verschillende bestuursniveaus op nationaal, lokaal en intermediair niveau. Rondom de grote steden (de zogeheten *BoN-gebieden*) moet deze herstructurering leiden tot de vorming van 'stadsprovincies' en 'gemeenten-nieuwe-stijl'. Veel ideeën zijn in dit verband al gelanceerd. Voor de regio Rotterdam is het kader van stadsprovincie en gemeente-nieuwe-stijl zelfs al aangegeven in een *lex specialis*. Niettemin is de ideeënvorming over stadsprovincies en gemeenten-nieuwe-stijl sterk gericht op hun onderlinge relatie. Ideeën over gemeenten-nieuwe-stijl beantwoorden bovenal de vraag welke positie de gemeenten moeten innemen ten opzichte van de stadsprovincie. Het debat is daarbij zeer gericht op de taakverdeling tussen stadsprovincie en gemeente-nieuwe-stijl; een taakverdeling die al snel het karakter van een taakopsplitsing aanneemt.

Door deze naar binnen gekeerde tenor van de regionaliseringsdiscussie bestaat het risico dat het binnenlands bestuur een kans misloopt om de herkenbaarheid en aanspreekbaarheid van het lokale bestuur te vergroten. Wij willen niet ontkennen dat het ook voor de herkenbaarheid van de gemeente-nieuwe-stijl van groot belang is welke taken zij te vervullen heeft. En dat het voor de gemeente-nieuwe-stijl van groot belang is dat zij voldoende autonomie heeft om bestuurszaken zelfstandig te laten beslissen over de directe leefomgeving. Toch is voor de bestuurde minstens even belangrijk hoe de dienstverlening in de nieuwe stadsprovincies is georganiseerd. Betekent het instellen van een stadsprovincie dat bestuurszaken zich voortaan voor hun vergunningen ook nog eens bij het kantoor van de stadsprovincie moeten vervoegen, terwijl de dienstverlening door gemeenten nu al zo versnipperd is? Zal het probleem van de vele loketten in de nieuwe constellatie alleen maar toenemen? Of is de vorming van stadsprovincies en gemeenten-nieuwe-stijl juist een uitstekende mogelijkheid om de dienstverlening voor de bestuurde zoveel mogelijk binnen één loket te integreren? Wij menen dat deze mogelijkheid zich hier inderdaad voordoet,

waarbij vooral de gemeente het centrum voor de dienstverlening zal moeten zijn (ongeacht of het om provinciale dan wel gemeentelijke taken en bevoegdheden gaat).

In deze studie wordt een beschouwing gegeven over de mogelijkheden voor *geïntegreerde dienstverlening* binnen stadsprovincies. Daarbij staan dus niet de interne politiek-bestuurlijke vraagstukken rondom de grote steden centraal, maar is de relatie tussen overheid en haar omgeving onderwerp van studie. De regiovorming wordt hier aangegrepen als een kans om de dienstverlening van de overheid op een zodanige wijze te organiseren dat zij voor de bestuurde herkenbaar is. En herkenbare dienstverlening vraagt om een geïntegreerde dienstverlening. Voor een bestuurde is het immers geheel onduidelijk waarom hij voor één plan meer vergunningen bij verschillende loketten moet zien te verkrijgen. Geïntegreerde dienstverlening dient om die reden bij de regiovorming één van de structurerende principes te zijn.

1.2 Doel van het onderzoek

In het denken over geïntegreerde dienstverlening is de één-loket-gedachte de laatste jaren populair geworden. Daarbij is duidelijk dat één loket voor alle diensten, hoever de informatisering ook is gevorderd, geen reële gedachte zou zijn. Eén loket voor alle dienstverlening zou juist in andere opzichten weer ten koste gaan van de service aan de burger (die ene ambtenaar zou nimmer in staat zijn alle wensen van de burger op alle terreinen van gemeentelijke dienstverlening adequaat af te handelen). De één-loket-gedachte moet dan ook direct worden genuanceerd: zij beoogt de gemeentelijke dienstverlening zodanig te bundelen dat een bestuurde in één bepaalde *rol* aan één loket kan worden geholpen. Om een voorbeeld te geven: een burger heeft als huurder behoefte aan één loket voor woonruimteverdeling, woonvergunning, huursubsidie, huurbescherming en dergelijke. Als huurder zal hij niet meer van het kastje naar de muur worden gestuurd. Of om het formeler te zeggen: de organisatie van de loketten sluit aan op de vraagpatronen van burgers.

Dergelijke geïntegreerde loketten worden ook servicecentra van de overheid (SCO) genoemd.¹ Met het instellen van SCO's ondervinden burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen zo min mogelijk hinder van de specialisatie binnen de gemeentelijke organisatie en van de differentiatie in wetgeving die daaraan vaak ten grondslag ligt. Geïntegreerde loketten leveren de bestuurde overigens niet alleen efficiency-winst op, omdat hij voor al zijn vragen op één lokatie terecht kan. Geïntegreerde loketten kunnen ook de aanspreekbaarheid van het bestuur vergroten. Het is immers altijd gemakkelijker om het bestuur aan te spreken als contacten zich tot één ambtenaar beperken.

Het instellen van SCO's betekent dat de organisatie van de gemeente zich gaat richten op de vraagpatronen van bestuurden, terwijl in de huidige situatie de bestuurde zich heeft te richten op de organisatie van de gemeente. Als 'geïntegreerde dienstverlening' het structuurprincipe is, moet het perspectief van de bestuurden tot uitgangspunt worden genomen. Hun vragen en behoeften geven richting aan de organisatie (= integratie) van de gemeentelijke dienstverlening.

¹ In 1992 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken een onderzoek laten uitvoeren naar de bijdrage van de service centra aan de verbetering van dienstverlening (BSO/B&A Groep, Service Centra van de Overheid, 1992). In het kader van dat onderzoek zijn een drietal SCO-modellen ontwikkeld. Onderhavig onderzoek naar geïntegreerde dienstverlening kan worden beschouwd als een vervolg op dit onderzoek.

In deze studie vormt derhalve de regiovorming rondom de grote steden de *aanleiding* voor een nadere bezinning op de mogelijkheden van geïntegreerde dienstverlening op lokaal niveau. Aangezien hier nieuwe gemeenten moeten worden gevormd bestaat de mogelijkheid om werkelijk *nieuwe* gemeenten vorm te geven. Daarbij bestaat in principe de mogelijkheid om de dienstverlening maximaal te integreren. Wij zullen hier bezien in welke mate en hoe dat mogelijk is. De regiovorming is overigens niet alleen aanleiding, maar vormt ook een *complicatie* aangezien de dienstverlening voor burgers over twee bestuurslagen dreigt te versnipperen. Wij zullen daarom hebben te bezien hoe de dienstverlening, ondanks de vorming van stadsprovincies rondom de grote stad, toch geheel binnen de gemeenten kan worden geïntegreerd. De doelstelling van het onderzoek kan dus als volgt worden omschreven.

Het doel van de studie is te bezien hoe de organisatie van een gemeente-nieuwe-stijl binnen een stadsprovincie kan worden vormgegeven vanuit de vraagpatronen van burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen, teneinde een optimale kwaliteit van overheidsdienstverlening te realiseren.

Tegen de achtergrond van de doelstelling zal ondermeer aandacht worden besteed aan het identificeren van vraagpatronen van bestuurden, de organisatorische consequenties van integratie op basis van vraagpatronen en de procedurele, personele en financiële en andere randvoorwaarden.

1.3 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is in een aantal fasen uitgevoerd. Gaandeweg is de gedachte van 'geïntegreerde dienstverlening' ingevuld en uitgewerkt tot een benadering die de individuele gemeente behulpzaam kan zijn bij het denken over modernisering en kwaliteitsverbetering van de dienstverlening. Het was niet de bedoeling van deze voorstudie om een *blauwdruk* te geven voor de inrichting van lokale dienstverlening. Het onderzoek beoogt veeleer een aanzet voor een methode voor het herstructureren van het dienstenaanbod. Voor deze aanzet is eerst literatuuronderzoek verricht naar het 'kwaliteitsbegrip' in de publieke sector. Vervolgens is langs een tweetal invalshoeken een kader geschetst om de dienstverlening van gemeenten te integreren tot betekenisvolle vormen van servicecentra. *In de eerste plaats door vraagpatronen van bestuurden te benoemen. In de tweede plaats door inrichtingseisen te verbinden aan de intrinsieke kenmerken van producten en diensten, die deel uitmaken van de vraagpatronen.*

Vanzelfsprekend vormen de vraagpatronen van burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen de eerste invalshoek voor het integreren van diensten. Helaas hebben wij echter moeten vaststellen dat over deze vraagpatronen (te) weinig bekend is en dat deze studie bovendien te weinig ruimte bood om zelf die vraagpatronen uitgebreid te onderzoeken. Om die reden hebben we (niet geheel terecht en ook wel tot onze spijt) de omgekeerde weg moeten volgen. We hebben het aanbod van gemeenten geïnventariseerd, alsmede de overige diensten die in de toekomst binnen de stadsprovincies zullen worden verleend. We hebben vervolgens bezien welke diensten vanuit het perspectief van de bestuurde een logische samenhang zouden vertonen. Daarbij is geabstraheerd van de bestaande taakverdeling over bestuurslagen, van politieke logica en van de logica van het medebewind. De uitkomst van de exercitie, een indicatief overzicht van clusters van producten die voor de bestuurde logisch samenhangen, is voor een eerste empirische toetsing voorgelegd aan een aantal hoofden van centrale balies.

Wat in de ogen van de bestuurde logisch kan zijn, hoeft dat geenszins te zijn voor het bestuur. Op zich is dat geen probleem, het was immers het oogmerk van deze studie de vraagpatronen van bestuurden als uitgangspunt te nemen. Dit ontslaat ons echter niet van de verplichting te bezien in welke zin de gekozen clusters vanuit het perspectief van de overheid haalbaar zijn. Hoe zinvol het ook is diensten te clusteren in een voor de bestuurde logische samenhang, zo'n clustering zal rekening moeten houden met de aard van de produkten en de aard van de besluitvorming die met de dienstverlening samenhangt. Om die reden duiden we in een volgende fase van het onderzoek aan de hand van een aantal wetenschappelijke disciplines op enkele nadere dimensies van diensten en produkten. Door de clusters van diensten met behulp van dit analysemodel af te tasten kunnen we nadere eisen formuleren waaraan de verschillende servicecentra qua vorm en inhoud moeten voldoen.

De ontwikkelde methode om lokale diensten te integreren tot servicecentra, alsmede de contouren van daaruit resulterende SCO's, zijn vervolgens onderwerp geweest van een drietal workshops. In de eerste workshop werd met vertegenwoordigers uit de private sector nader ingegaan op het kwaliteitsbegrip en de kansen en (on)mogelijkheden om marketingconcepten toe te passen op gemeentelijke dienstverlening. De tweede en derde workshop werd gehouden met respectievelijk gemeentambtenaren en gemeentebestuurders. Tijdens deze bijeenkomsten met vertegenwoordigers van de publieke sector, werden de ontwikkelde methode en de toepasbaarheid ervan ter discussie gesteld. De verslagen van de workshops zijn als bijlagen aan dit rapport toegevoegd.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op het structuurprincipe 'geïntegreerde dienstverlening'. Hiertoe wordt de huidige overheidsdienstverlening geproblematiseerd in termen van een gebrekkige oriëntatie op de omgeving. Bezien wordt in hoeverre remedies uit de private sector aanknopingspunten bieden voor verbetering van de kwaliteit van dienstverlening van het openbaar bestuur. We brengen in beeld hoe de principiële verschillen tussen publieke en private organisaties het trekken van lessen uit de private sector compliceren. Op basis van een analyse van de toepasbaarheid van remedies uit de private sector, construeren we een alternatief kwaliteitsbegrip voor het lokale bestuur, namelijk: responsiviteit. Een belangrijk element van responsiviteit blijft de afstemming van het aanbod van overheidsprodukten op te onderscheiden doelgroepen. Hiertoe moeten produkten worden geïntegreerd tot samenhangende clusters van diensten.

In hoofdstuk 3 beschrijven we een indicatieve clustering van diensten en produkten. Produkten en diensten die *vanuit het perspectief van bestuurden* logisch samenhangen, worden geïntegreerd. Hiertoe differentiëren we eerst de verschillende produkten en diensten naar categorieën van bestuurden. Vervolgens clusteren we de produkten en diensten op basis van maatschappelijke rollen van bestuurden tot logisch samenhangende dienstenpakketten. Het hoofdstuk eindigt met een illustratie van verschillende clusters van produkten en diensten.

Vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines verbinden we in hoofdstuk 4 intrinsieke kenmerken aan produkten en diensten, die naast de aanwezigheid van inhoudelijke samenhang, van invloed zijn op de vorm en inhoud van de servicecentra in de responsieve gemeente. In hoofdstuk 5 worden de inrichtingseisen die uit het vorige hoofdstuk voortvloeien verbonden met een drietal mogelijke clusters van produkten en diensten uit hoofdstuk 3. Hierdoor ontstaat inzicht in de mogelijkheden voor geïntegreerde dienstverlening op lokaal niveau.

Hoofdstuk 6 beschrijft ten slotte een handreiking voor verdere integratie van dienstverlening. In zeven stellingen worden enkele inhoudelijke en procesmatige aandachtspunten gegeven die een gemeente in acht dient te nemen wanneer zij haar dienstverlening op basis van vraagpatronen van bestuurden wenst te organiseren. Het hoofdstuk is een praktisch houvast bij het denken over gemeenten als responsieve organisaties.

DE GEMEENTE ALS RESPONSIEVE ORGANISATIE

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aan het structuurprincipe 'geïntegreerde dienstverlening' invulling gegeven. Hiertoe wordt de huidige overheidsdienstverlening eerst geproblematiseerd in termen van een gebrekkige oriëntatie op de omgeving en behoeften van bestuursorganen. Vanuit deze diagnose wordt stilgestaan bij populaire deviezen uit de private sector, als klantgerichtheid en klantvriendelijkheid. Hier wordt aangegeven dat in de relatie bestuur/bestuursorganen andere variabelen domineren dan in de relatie leverancier/klant. Klantgerichtheid biedt daarom een te beperkte invalshoek voor het versterken van de externe oriëntatie van gemeenten. Vervolgens wordt vanuit een breder perspectief een beschouwing gewijd aan het kwaliteitsbegrip in de publieke sector. Deze leidt tot het concept van de responsieve organisatie en haar samenstellende kenmerken. Deze kenmerken zijn tenslotte het vertrekpunt om het SCO als een noodzakelijke voorwaarde voor een responsieve organisatie te typeren.

2.2 De diagnose

Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties hebben op vele manieren relaties en contacten met de overheid. De gemeentelijke overheid neemt hierbij een speciale plaats in als belangrijkste interactiepunt tussen overheid en bestuursorganen.² Vanuit geografisch en functioneel perspectief is de afstand tussen gemeente en bestuursorganen gering. Aanraking met beleid verloopt dan ook veelal letterlijk via de gemeente. In de afgelopen jaren is de relatie tussen gemeentelijke overheid en bestuursorganen echter in toenemende mate een punt van zorg. De overheid zou te veel in zichzelf gekeerd zijn, verkokeren, bureaucratiseren, vervlechten en vervreemden van haar omgeving. Het bestuur zou de bestuursorganen niet meer kennen en zijn behoeften en voorkeuren veronachtzamen. Dit verwijt treft niet alleen de ambtenaren maar ook de politieke bestuurders van de gemeente. Niet in het minst omdat de kwaliteit van de relatie met de omgeving mede wordt beïnvloed door de kwaliteit van de relatie tussen de politici en de ambtenaren in de gemeente. Het probleem van de afstandelijke, verkokerde, in zichzelf gekeerde overheid is daarmee diffuser dan de term overheid suggereert.

Aan het einde van de jaren '80 is in het openbaar bestuur een aantal grootschalige veranderingsprocessen in gang gezet die hierin veranderingen kunnen brengen. Het gaat hierbij in het bijzonder om de regiovorming die de schaal van het bestuur beter beoogt af te stemmen op de schaal van maatschappelijke problemen. Een dergelijk proces biedt een kans om de kwaliteit van het bestuur te verbeteren. Niettemin dreigt aan de interne oriëntatie van het bestuur te weinig te veranderen. Een serieuze oriëntatie op de omgeving of op de bestuursorganen lijkt te ontbreken. Eén van de mogelijke gevolgen hiervan is een toenemende kloof tussen het aanbod van de overheid enerzijds en de vraag van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties anderzijds. Een verdere vervreemding van de omgeving is daarmee niet ondenkbaar.

² SG80-onderzoek leert dat 70% van de overheidsdienstverlening lokaal is georganiseerd.

2.3 Remedies uit de private sector

Los van het zojuist geschetste beeld is de afgelopen jaren een toegenomen aandacht voor omgevingsgericht structureren te onderkennen. Dit wil zeggen dat organisaties zich bij de inrichting en beleidsbepaling beter oriënteren op de omgeving waarin ze functioneren en afstemming proberen te bereiken op relevante wensen uit die omgeving. In de private sector waar kennis van de markt een voorwaarde is voor succes, kent deze trend reeds vele vertalingen naar de praktijk. Klantgerichtheid is hierbij een veelgehoord devies. Een klantgerichte organisatie informeert naar de behoeften en voorkeuren van de individuele consument of doelgroepen en zorgt ervoor dat het aanbod van producten en diensten daarop zoveel mogelijk is afgestemd. Klantgerichtheid zou daarmee voor onderdelen van de publieke sector een verandering van de 'machtsbalans' tussen aanbieder en vrager betekenen, waarbij deze ten gunste van de vrager wordt omgebogen. Voor een klantgerichte organisatie is de consument dan ook soeverein. Het dienstenaanbod weerspiegelt zo volledig mogelijk de behoeften en voorkeuren van de individuele klant, of groepen klanten met een gelijk profiel.

Bij veel publieke organisaties heeft het concept 'klantgerichtheid' weerklink gevonden. Het wordt wel beschouwd als het panacee voor de aanbod-oriëntatie en de interne gerichtheid die zoveel overheidsorganisaties kenmerkt. De publieke en private sector vertonen echter een aantal fundamentele verschillen die de vraag rechtvaardigen of het concept zondermeer van toepassing kan worden verklaard op organisaties in de publieke sector. De context waarbinnen het openbaar bestuur functioneert is niet gelijk aan die van de private onderneming. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van het overzicht van Gaebler & Osborn in de volgende tabel.³

Verschillen tussen publieke en private organisaties

	publieke organisaties	private organisaties
motieven	herverkiezing	winst
inkomen	belastingbetalers	consumenten
marktsituatie	monopolie	competitie
besluitvorming	open/democratisch	gesloten deuren
afwegingscriteria	'goed doen'	kosten/batenanalyse
doelgroeprelatie	iedereen gelijk behandelen	<i>klant is koning</i>

Uit het overzicht wordt duidelijk dat in de relatie bestuur/bestuurden heel andere variabelen domineren dan in de relatie producent/consument. Dit heeft gevolgen voor de toepasbaarheid en bruikbaarheid van het concept 'klantgerichtheid', zoals het in de private sector wordt gebezigd. Een directe vertaling van het begrip naar het openbaar bestuur zou leiden tot een geïndividualiseerd, transactioneel en gedepoliteerd perspectief op de relatie bestuur/bestuurden.⁴ Daarmee kent een rechtstreekse toepassing van het concept klantgerichtheid het risico dat het lokaal bestuur vooral wordt gezien als een instantie die specifieke diensten verleent aan individuele klanten. Hiermee wordt de aard en de complexiteit van publieke organisaties onvoldoende recht gedaan. Hieronder worden de voornaamste valkuilen, samenhangend met een rechtstreekse toepassing van het begrip, toegelicht.

3 D. Osborne & T. Gaebler, *Reinventing Government; How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Massachusetts 1992.

4 I. Sanderson, Defining quality in local government, in: I. Anderson (ed.), *Management of Quality in local government*, 1992: 23-24.

In de eerst plaats is de overheid voor veel diensten monopolist. Dit betekent dat de bestuurde geen alternatieve keuzemogelijkheden heeft, waardoor hij per definitie afhankelijk is van het bestuur. Dit laatste verhoudt zich slecht met het gedachtengoed uit de private sector waarin de consument soeverein is. Overigens is de reden achter dit monopolistisch aanbod tamelijk simpel: het marktmechanisme faalt om deze voorzieningen zelf voort te brengen. Individueel maatwerk is onmogelijk omdat externe effecten en free-ridersgedrag niet kunnen worden verdisconteerd in een competitieve prijs. De publieke sector heeft daarom deze taak van de markt overgenomen en biedt de voorzieningen aan voor de collectiviteit of de gemeenschap als geheel. Hierbij draagt de overheid zorg voor een rechtvaardige neerslag van de kosten en de baten die ermee gemoeid zijn. Dat de wensen van de individuele klant daarbij niet altijd even adequaat worden weerspiegeld spreekt voor zich. Het is immers de sociale welvaart van de gemeenschap als geheel die het bestuur probeert te waarborgen. Zo beschouwd is het onterecht om daar waar de markt faalt een private maatstaf op te leggen voor collectieve voorzieningen. Het begrip klantgerichtheid neigt dan ook voorbij te gaan aan de aard van deze voorzieningen.

In de tweede plaats wordt de keuzevrijheid van de bestuurde beperkt vanwege het specifieke karakter van de vraag- en aanbodrelatie tussen bestuur en bestuurden. Voor een groot aantal diensten in de publieke sector geldt dat het mechanisme van vraag en aanbod, zoals we dat uit de particuliere sector kennen, niet opgaat. Slechts een deel van de vraagpatronen van bestuurden kan worden herleid tot een koopkrachtige vraag die op hun initiatief totstandkomt. Veel overheidsprodukten kenmerken zich door een ander vraagmechanisme. Zo zijn er diensten of produkten waarop bestuurden recht hebben, zoals een RWW-uitkering, een huursubsidie. Verder kunnen bestuurden deze diensten ook worden geweigerd wanneer zij niet aan de bijbehorende criteria voldoen. Tot slot zijn er diensten die niet worden gevraagd, maar die bestuurden worden opgelegd, zoals een kapvergunning of een parkeervergunning. In dit laatste geval is er sprake van een vraag die de bestuurde van overheidswege is opgelegd. De overheid heeft haar redenen om de vraag te 'manipuleren'. Deze zijn voor een deel te herleiden tot paternalisme of (goed bedoelde) bemoeizucht. Daarnaast hangen zij samen met het gegeven dat de verantwoordelijkheid van het bestuur verder reikt dan het behagen van de individuele klant. Daar waar het belang van de gemeenschap en die van de individuele bestuurde kunnen botsen, manipuleert het bestuur daarom de vraag en legt de soevereiniteit aan banden.

Deze brede verantwoordelijkheid van het bestuur is tegelijkertijd het centrale probleem bij pogingen om klantgerichtheid voor het openbaar bestuur te operationaliseren. Daar waar de private sector zich tot een afgebakende doelgroep kan beperken om aan diens wensen en voorkeuren tegemoet te komen, heeft de overheid deze mogelijkheid in zeer beperkte mate. Bij het uitwerken van het concept rijst meteen de vraag op welke klant of wiens behoeften en voorkeuren de overheid zich moet richten. De overheid kent vele doelgroepen: burgers, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en (niet te vergeten) andere overheden. Deze doelgroepen kunnen zich in verschillende gedaanten tot het bestuur wenden. Niet alleen als klant, zoals in de private sector het geval is, maar ook als kiezer, als belastingbetaler, als vertegenwoordiger van de lokale gemeenschap et cetera. De specifieke behoeften en voorkeuren zullen dan ook per situatie verschillen. Klantgerichtheid is hiermee een diffuus begrip geworden. Het veronderstelt in ieder geval veel complexere afwegingen dan in de private sector het geval is.

Tot slot kent ook de uitwerking van 'klantgerichtheid' in procedures en structuren die het klantgerichte gehalte dienen te waarborgen beperkingen voor de publieke sector. In de private sector is deze uitwerking met name gevorderd voor de meer technische produkten en diensten,

die weinig publiekgericht zijn. De overheid biedt echter een breed scala diensten aan. Deze variëren van relatief technische en produktgeoriënteerde diensten, zoals het afgeven van een paspoort, tot sociale en meer publiekgeoriënteerde diensten, zoals gezondheidszorg en veiligheidszorg. Voor deze laatste categorie diensten voldoen de codes en standaarden niet die nauwkeurig specificeren waaraan een klantgerichte dienstverlening moet voldoen. Voor veel overheidsdiensten geldt dat klantgerichtheid een begrip is dat moeilijk in eenduidige specificaties kan worden gevangen. Voor deze diensten, waar persoonlijke contact een belangrijk onderdeel vormt van het dienstverleningsproces, zullen andere instrumenten moeten worden gebruikt om de kwaliteit van dit proces te waarborgen.

2.4 Responsiviteit: een samenstellende definitie

Uit de voorgaande paragraaf kan worden afgeleid dat voor het versterken van de externe oriëntatie van de gemeente het concept klantgerichtheid te beperkt is. Een gemeente is geen bedrijf, zoals een bestuurde geen klant van de gemeente is. In een democratie behoort politieke wilsvorming het aanbod van de overheid te bepalen. In een democratie behoort de overheid geen eigen winstperspectief te kennen, maar is zij er slechts voor de bestuurde. Of zelfs: de bestuurden vormen tezamen die overheid. Een overheid die het 'goed' doet, sluit zo nauw mogelijk aan bij de wensen van bestuurden. Niet per se in het belang van de individuele bestuurden, maar in het algemeen belang van alle bestuurden. Om die reden is het juist om voor de overheid het begrip 'klantgericht' door een ander en beter begrip te vervangen. De overheid moet bovenal 'responsief' zijn in plaats van 'klantgericht'.

Responsiviteit betekent voor een gemeente dat zij in *open overleg* moet staan met haar omgeving. Hiertoe dient de afstand tussen bestuur en bestuurden te worden geminimaliseerd. Een responsieve gemeente schept daarom voorwaarden voor communicatie door inspraak, openbaarheid en voorlichting. Op deze manier ontstaan er mogelijkheden voor een *communicatie* die interactief is en tweerichtingsverkeer tussen bestuur en bestuurden bevordert. Op basis van deze communicatie levert de responsieve gemeente diensten die zijn afgestemd op de behoeften van bestuurden. Dat veronderstelt dat de responsieve gemeente *adequaat reageert*. Ten slotte betekent responsiviteit dat er voor een bestuurde die geen behoorlijke behandeling heeft gehad een aanspreekpunt is. De klagende bestuurde kan op verschillende wijzen worden opgevangen, bijvoorbeeld door de instelling van een ombudsfunctie met een signalerende functie naar de raad. Bovendien dient niet alleen dit administratieve recht te worden geïnstitutionaliseerd, maar zal ook aan de politieke verantwoordelijkheid uitwerking moeten worden gegeven. Hierbij gaat het erom dat de bestuurder aanspreekpunt is voor de bestuurden en *verantwoording* aflegt voor zijn handelen.

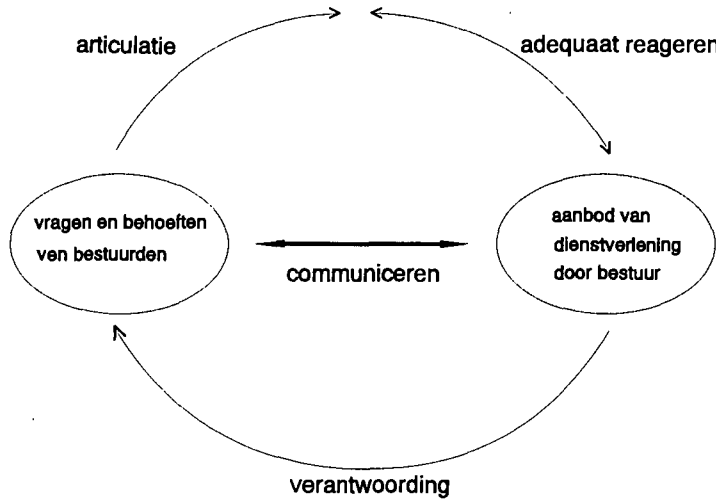
Al deze elementen van responsiviteit dienen zoveel mogelijk een plaats in het denkkader te verwerven, om ons voor een eenzijdige interpretatie van het begrip te behoeden. Kort samengevat kunnen we stellen dat een responsieve organisatie een organisatie is

- die communiceert, dit wil zeggen voorlichting geeft, openheid toont, de taal spreekt van bestuurden, mogelijkheden voor tweerichtingsverkeer creëert;
- die openstaat voor de articulatie van behoeften, problemen en klachten van bestuurden, dit wil zeggen luistert, signaleert, klachten opneemt, doorverwijst en agendeert;
- die adequaat reageert, dit wil zeggen afstemt op vragen en prioriteiten van bestuurden of de gemeenschap als geheel, veranderingen verdisconteert, inspeelt op specifieke behoeften van groepen of individuen, flexibel en dynamisch is;

- die verantwoording aflegt, dit wil zeggen aanspreekpunt is voor bestuurden, aanspreekbaar is op zijn handelen en keuzen, verantwoording aflegt.

De vier kenmerken van een responsieve gemeente kunnen als volgt schematisch worden weergegeven:

Figuur 1 De responsieve gemeente in beeld gebracht: vier kenmerken



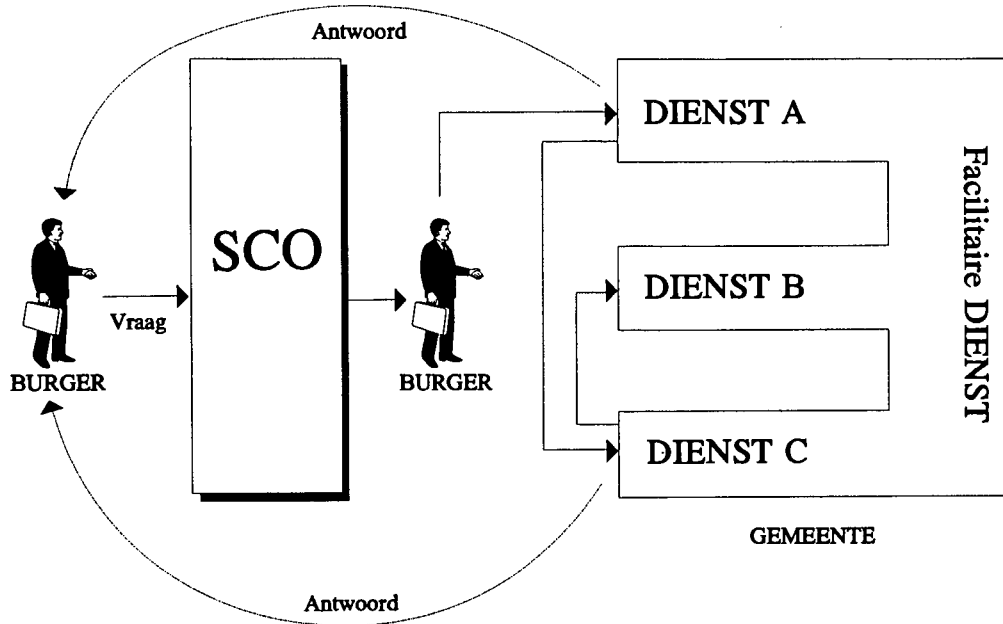
2.5 Het SCO als voorwaarde voor een responsieve organisatie

Responsiviteit heeft betrekking op het functioneren van de gemeenteraad, op het functioneren van het college van B&W, op de beleidsvoorbereiding en op de beleidsuitvoering, op de dienstverlening, al met al op de hele gemeente. Wij zullen hier slechts betogen dat de één-loketgedachte, ofwel het concept van de *servicecentra van de overheid* (SCO), zeer goed past binnen een responsieve gemeente. SCO's zijn geen voldoende (er is meer nodig!), maar wel een noodzakelijke voorwaarde voor responsiviteit (zonder SCO geen responsieve gemeente!). SCO's worden immers ingesteld vanwege de herkenbaarheid van het bestuur voor de bestuurde, de integraliteit van de besluitvorming op het concrete niveau van de bestuurde en de aanspreekbaarheid van het bestuur. Hierin kunnen eenvoudig de vier kenmerken van een responsieve organisatie worden herkend. Zo draagt een vergrote herkenbaarheid bij aan de openheid van het bestuur, hangt een adequate reactie van het bestuur nauw samen met een integrale besluitvorming en wordt aanspreekbaarheid weerspiegeld in de vereiste dat een responsief bestuur verantwoording aflegt. Communicatie tot slot is het verbindende element. Zowel openheid, integraliteit van besluitvorming, als aanspreekbaarheid veronderstellen een open en onbelemmerde interactie tussen bestuur en bestuurden.

In een eerder onderzoek zijn drie ideaaltypische SCO's beschreven: het informatiepunt, accountmanagement en de clustering naar klantgroepen.⁵ In het informatiepunt wordt de burger met zijn vraag aan één centraal loket ontvangen. Vanuit dit loket wordt hij door de ambtenaar vervolgens doorverwezen naar de afdeling(en) waar hij verder kan worden geholpen.

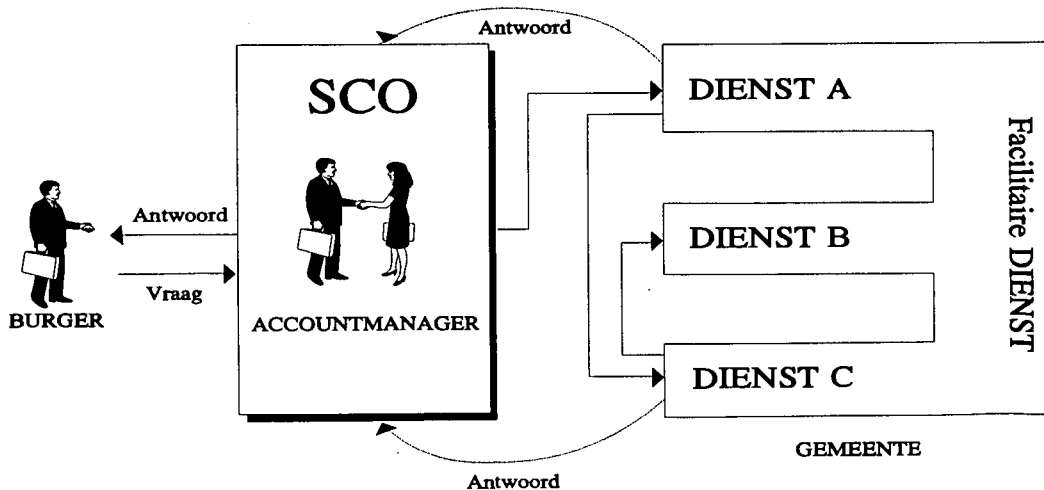
⁵ Zie BSO/B&A Groep, *Service Centra van de Overheid*, Den Haag 1992.

Variant 1: INFORMATIEPUNT



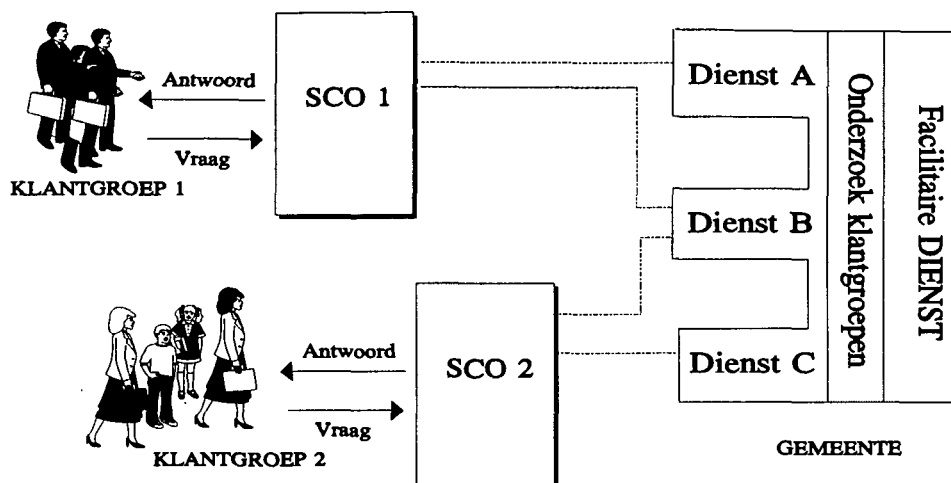
Het tweede model, accountmanagement, gaat een stap verder. In dit model neem de accountmanager de aanvraag van de burger in behandeling en gaat vervolgens zelf bij de verschillende afdelingen de gemeentelijke besluiten ophalen. De accountmanager functioneert als intermediair zonder zelf over de afhandeling van de aanvraag te hoeven besluiten (geïntegreerde postbehandeling).

Variant 2: ACCOUNTMANAGEMENT



De derde vorm van SCO (clustering naar klantgroepen) is het meest vergaande model.⁶ Hier is de contactambtenaar of een team van contactambtenaren in staat en bevoegd zelf de aanvraag van de burger af te handelen. Er vindt met andere woorden geen doorverwijzing naar een andere ambtenaar of overdracht van de vraag aan een accountmanager plaats.

Variant 3: CLUSTERING naar KLANTGROEPEN



Voor de organisatie is deze laatste vorm, clustering naar klantgroepen het meest ingewikkeld, omdat in een wederkerige relatie tussen front-office (contactambtenaar) en back-office (beleidsafdelingen et cetera) moet worden voorzien. Zoals de accountmanager alleen de aanvraag aflevert op het bestemde adres (en vervolgens het antwoord weer overbriefft aan de burger), zo moet de front-office in het laatste model inhoudelijk door de back-office worden aangestuurd. Bovendien moet de front-office informatie doorspelen aan de back-office die van belang kan zijn voor verdere beleidsontwikkeling.

De verschillende ideaaltypen voor een SCO (informatiepunt, accountmanager en clustering naar klantgroepen) scoren niet alle even goed op de vier vereisten voor een responsieve organisatie. Het informatiepunt dat de bestuurde de weg wijst, vergroot weliswaar de herkenbaarheid en openheid van het bestuur maar biedt weinig mogelijkheden voor een geïntegreerde besluitvorming. In dit opzicht doet een accountmanager het al beter. Omdat hij ervoor verantwoordelijk is dat de aanvraag binnen een redelijke termijn wordt afgehandeld, en bovendien het contact tussen bestuurde en betrokken afdelingen verzorgt, kan hij de integraliteit van de besluitvorming vergroten. Inhoudelijk heeft hij echter geen mogelijkheden om integraliteit te bewerkstelligen. Bovendien is hij nauwelijks aanspreekbaar en kan voor de besluiten van de vakdiensten niet verantwoordelijk worden gesteld. De accountmanager zal zich zelfs gemakkelijk achter de besluiten van de diensten kunnen verschuilen. Clustering naar klantgroepen schept wel voorwaarden voor aanspreekbaarheid en komt daarmee het meest tegemoet aan de eisen van een responsieve organisatie. De communicatie tussen overheid en burger wordt versterkt als de contactambtenaar bevoegd is voor het nemen van besluiten, de contactambtenaar kan worden aangesproken op de afhandeling van de aanvraag en de integraliteit draagt bij aan een adequater optreden van de overheid.

⁶ We laten hier, zoals gezegd, het meest vergaande model waarin daadwerkelijk sprake is van één loket buiten beschouwing. Het is de concretisering van het gedachtegoed in ultima forma.

Tegelijkertijd vraagt clustering naar klantgroepen de meest vergaande reorganisatie van het gemeentelijk apparaat, die ook kan ingrijpen op interbestuurlijke relaties en relaties met gedeconcentreerde diensten of functionele gebieden. De gehele organisatie van de gemeente moet worden afgestemd op voor de klantgroepen herkenbare clusters. Een dergelijke clustering zal zich in de regel slecht verhouden met de politieke logica binnen de gemeenteraad of met de logica van het medebewind. Om die reden is in het bovenstaande ook al uitgegaan van een organisatie waarbij de front-office is geclusterd naar klantgroepen en de back-office zijn eigen logica aanhoudt. Voorwaarde is wel dat de front-office aanspreekbaar is op de genomen besluiten. Hiermee worden als het ware elementen van de accountmanager aan het clustermodel toegevoegd. Overigens moet de verdere analyse leren of en hoe een dergelijke organisatie valt te realiseren. Minimale voorwaarde is dat vragen van bestuurden in heldere patronen zijn te vangen.

2.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is na een korte verkenning van remedies uit de private sector, het begrip *responsiviteit* geïntroduceerd als een concept dat de vervreemding, verkokering en interne gerichtheid van de gemeentelijke organisatie kan doorbreken. Wij zagen dat een gemeente responsief is, wanneer zij in open overleg met de omgeving treedt, communiceert met haar bestuurden, adequaat op hun wensen reageert en verantwoording aflegt over haar handelen. Servicecentra vormen een essentieel onderdeel van zo'n responsieve organisatie. Juist door SCO's in te stellen kan de lokale overheid adequater reageren op wensen van burgers, bedrijven en instellingen, beter met deze doelgroepen communiceren en aanspreekpunten genereren voor bestuurden die klachten hebben over de geleverde diensten en producten. Dit geldt vooral voor de SCO-vorm 'clusteren naar klantgroepen'. Deze SCO-vorm komt het verst tegemoet aan de voorwaarden van een responsieve organisatie. In het volgende hoofdstuk staat dan ook de vraag centraal hoe aan zo'n clustering van gemeentelijke producten en diensten vorm kan worden gegeven.

CLUSTERS VAN SAMENHANGENDE DIENSTEN

3.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk hebben we aangegeven welke eisen responsiviteit stelt aan de inrichting van de gemeente. Het clusteren naar klantgroepen, waarop een van de SCO-modellen is gebaseerd, blijkt daarbij zeer wel te passen binnen het idee van een responsieve gemeente. Feitelijk is er bij dit model echter geen sprake van integratie van dienstverlening op basis van klantgroepen, maar op basis van de vragen, de behoeften van deze groepen. In dit hoofdstuk wordt nader bezien hoe vragen naar diensten en produkten kunnen worden geclusterd. Daartoe nemen we het perspectief van de bestuursinstellingen als uitgangspunt en laten we vooralsnog andere structurerende principes voor de gemeentelijke organisatie (als politieke logica of de logica van medebewind) buiten beschouwing. Dit betekent dat die vragen naar produkten en diensten worden geclusterd, die in de beleving van bestuursinstellingen logische samenhang vertonen. Hierna wordt eerst aangegeven dat er drie manieren zijn om deze clusters van vragen in kaart te brengen. Vervolgens wordt een van deze alternatieven, namelijk het clusteren van het bestaande dienstenaanbod op basis van maatschappelijke rollen van bestuursinstellingen, uitgewerkt en met enkele voorbeelden geïllustreerd. Een indicatief overzicht van logische samenhangende vragen naar diensten en produkten is opgenomen in de bijlage.

3.2 Clusteren vanuit het perspectief van de bestuursinstellingen

Voor het integreren van diensten tot samenhangende pakketten spraken we in het eerste hoofdstuk over vraagpatronen van bestuursinstellingen. Deze vraagpatronen indiceren clusters van diensten die in de beleving van de bestuursinstellingen een samenhangend geheel vormen. Neem het voorbeeld van de bestuursinstelling die geen werk heeft en feitelijk vraagt om een arbeidsinkomen. Vanuit zijn perspectief zullen gemeentelijke produkten als bijstandsuitkering, arbeidsbemiddeling, volwasseneneducatie en dergelijke tezamen een logisch samenhangend pakket vormen. Analoog aan dit voorbeeld kunnen de overige samengestelde behoeften van burgers, bedrijfsleven en instellingen in kaart worden gebracht.

Er zijn verschillende mogelijkheden voor het identificeren van vraagpatronen van bestuursinstellingen. Zo kan op basis van bestaand empirisch materiaal (publieksomnibus, bevolkingsenquêtes over gemeentelijke dienstverlening et cetera) worden geprobeerd de samenhangende behoeften van bestuursinstellingen bloot te leggen. Deze werkwijze levert echter problemen op, die deze methode minder geschikt maken voor het identificeren van vraagpatronen. Zo beperkt het overgrote deel van bestaande onderzoeken zich tot transactiedienstverlening en laat overige minder geïndividualiseerde vormen van dienstverlening buiten beschouwing. Bovendien wordt veelal niet naar behoeften of problemen gevraagd maar naar oordelen over bestaande dienstverlening. Verder is de onderzoekspopulatie van deze onderzoeken meestal beperkt tot burgers, waarmee het bedrijfsleven en maatschappelijke organisatie buiten het bestek van deze studies vallen. Een secundaire analyse van dit type bestaand onderzoeksmateriaal leidt derhalve tot een onvolledig beeld van mogelijke behoeftepatronen van bestuursinstellingen.

Er resten ons twee mogelijkheden, waarbij meteen moet worden opgemerkt dat de meest ideale niet haalbaar is: het zelf verrichten van kwalitatief en/of kwantitatief omgevingsonderzoek.

Dergelijk onderzoek dient volledig (en niet secundair) gericht te zijn op het identificeren van vraagpatronen van (groepen van) bestuurden. Bovendien moet de onderzoeksmethodiek zo worden ingericht dat de dynamiek en de lokale differentiatie van vraagpatronen wordt verdisconteerd. In het kader van deze voorstudie is de ontwikkeling van deze methode geen haalbare optie. Om die reden wordt voor de analyse van vraagpatronen een derde methode gebruikt, die het bestaande dienstenaanbod als uitgangspunt neemt.

Deze derde methode behelst dat eerst de verschillende produkten en diensten van gemeenten worden geïventariseerd. Vervolgens worden deze produkten en diensten aan de hand van een aantal criteria geclusterd tot pakketten die vanuit het perspectief van de bestuurden logische samenhang vertonen. Dergelijke clusters kunnen aan de hand van interviews met stakeholders en een scan van bestaand empirisch materiaal op samengestelde vragen worden gevalideerd. Voordeel van deze methode is dat alle produkten en vormen van dienstverlening worden meegenomen en dus ook alle doelgroepen van de gemeente aan bod komen. Een nadeel is dat zo'n clustering het bestaande dienstenaanbod als uitgangspunt neemt. Hierdoor kunnen de geïdentificeerde behoeft patronen vervormd zijn door wat de gemeente aanbiedt. Interviews met stakeholders kunnen worden gebruikt om ook buiten de grenzen van het huidig dienstenaanbod te treden.

Vanwege de nadelen van deze methode verdient het zeker aanbeveling om indien daadwerkelijk met responsieve organisatievormen wordt *geëxperimenteerd*, eerst onderzoek te verrichten naar behoeftenpatronen. Bij de beschrijving van de opzet van het experiment zal hierop nader worden ingegaan.

3.3 Clusteren op basis van maatschappelijke rollen van bestuurden

Om clusters van diensten en produkten te ontwikkelen die voor bestuurden logische samenhang vertonen is eerst een overzicht ontwikkeld van verschillende relevante diensten en produkten die voor dienstverlening aan bestuurden in aanmerking komen. Hiertoe is de produktenlijst van de VNG, aangevuld met het model-APV, als uitgangspunt genomen.⁷ Deze lijst is aangevuld met produkten die de provincie aanbiedt. Deze voorstudie heeft immers expliciet de inrichting van gemeentelijke dienstverlening in regio's tot onderwerp, waar de stadsprovincie de taken van de provincie zal gaan overnemen. Daarnaast zijn twee gedeconcentreerde diensten meegenomen: de arbeidsvoorziening en de politie.⁸ Om de lijst van diensten en produkten terug te brengen tot clusters die voor bestuurden logische samenhang vertonen, is vervolgens een drietal stappen gezet. Eerst zijn de produkten gedifferentieerd naar categorieën van bestuurden. Vervolgens zijn voor elke categorie een aantal mogelijke maatschappelijke rollen gedefinieerd waarin de bestuurde zich tot het bestuur kan richten. Met behulp van deze maatschappelijke rollen zijn vervolgens de produkten uit de produktenlijst geclusterd.

⁷ *Handreiking gemeentelijke produktenlijst*, versie 1, VNG, Den Haag 1993.

⁸ Bij de keuze voor gedeconcentreerde rijksdiensten is aangesloten bij de Wet Bijzondere bepalingen provincie Rotterdam. Het spreekt echter voor zich dat de lijst eenvoudig verder kan worden uitgebreid met bijvoorbeeld (semi)publieke en private dienstverlening van belastingdienst, woningbouwcorporaties en nutsbedrijven. Inhoudelijke integratie van deze dienstverlening met die van de gemeente, provincie etc. zou vanuit de optiek van de bestuurde ook zeer nastrevenswaardig zijn. Hier gaan we echter vooralsnog uit van de dienstverlening van gemeente, provincie, arbeidsvoorziening en politie.

1 Differentiatie van produkten naar categorieën van bestuurden

Om te clusteren vanuit het perspectief van de bestuurden moet eerst de vraag worden beantwoord om wiens perspectief het gaat. Hiertoe onderscheiden we in eerste instantie een drietal categorieën van bestuurden: burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties en instellingen. Daarbij gaan we ervan uit dat de bestuurden uit de onderscheiden categorieën zich met verschillende soorten vragen tot het bestuur zullen wenden. Zo zal de burger als vertegenwoordiger van een organisatie niet om een paspoort vragen en de bestuurder van een maatschappelijke organisatie als burger geen WCA-advies inwinnen.

Naast deze drie categorieën van bestuurden met geïndividualiseerde vragen naar produkten, onderscheiden we de 'lokale gemeenschap' als geheel. Naast geïndividualiseerde diensten, biedt de gemeente immers nogal wat diensten die in beginsel de gemeenschap als geheel aangaan. Bijvoorbeeld de behoefte aan veiligheid, de vraag naar leefbaarheid, naar een adequaat voorzieningenniveau. Zo'n vragen kunnen zowel door burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties al dan niet verenigd in een of ander collectief naar voren worden gebracht.

De vier onderscheiden categorieën kunnen vervolgens verder worden onderverdeeld in subcategorieën van bestuurden die elk verschillende produkten en diensten aan de gemeenten vragen. Zo kan de categorie burgers worden onderverdeeld in ouderen, gehandicapten, allochtonen, werklozen et cetera. Maatschappelijke organisaties herbergen ondermeer onderwijsinstellingen, culturele instellingen, zorg- en welzijnsorganisaties en sport en vrijetijdsverenigingen. Ook het bedrijfsleven kent subcategorieën zoals winkeliers, agrariërs, horeca, industrie et cetera. Tot slot is het mogelijk de lokale gemeenschap nader te operationaliseren als de straat of de wijk.

2 Definiëren van maatschappelijke rollen van bestuurden

Nadat de diensten en produkten uit de lijst zijn gedifferentieerd naar categorieën van bestuurden (zie bijlage 1A), zijn vervolgens met behulp van het criterium 'de hoedanigheid waarin bestuurden zich tot het bestuur wenden' maatschappelijke rollen voor de verschillende categorieën bestuurden gedefinieerd. Deze rollen zijn terug te voeren tot de reden waarom de verschillende categorieën bestuurden zich tot het bestuur wenden. De rollen impliceren dan ook vragen om verschillende met elkaar samenhangende produkten. Zo vraagt de burger als woningzoekende om andere produkten en diensten dan als arbeidszoekende. Andere maatschappelijke rollen van burgers zijn die van houder van een huishouden, woningeigenaar, allochtoon of oudere. Het bedrijfsleven kent weer andere maatschappelijke rollen en kan zich bijvoorbeeld als startende ondernemer, als milieubelaster en als zoeker naar vestigingsmogelijkheden tot de gemeente wenden. Denkbare rollen voor maatschappelijke instellingen en organisaties zijn die van subsidievragers en organisatoren van evenementen. De lokale gemeenschap tot slot kan ondermeer de rol van bewaker van een schone stad, een veilige stad/wijk of een adequaat voorzieningenniveau op zich nemen.

Clusteren van produkten naar maatschappelijke rollen van bestuurden. Met behulp van de verschillende maatschappelijke rollen is vervolgens het aanbod uit de produktenlijst geanalyseerd. Daarbij is voor de onderscheiden rollen een bijpassend produkten en dienstpakket benoemd (zie bijlage 1B). Omdat het aantal rollen van burgers, bedrijven en instellingen in feite onbeperkt is hebben wij daarbij keuzes gemaakt. Uitgangspunt daarbij is de vraag of de inrichting van een apart loket voor het cluster een realistische gedachte zou zijn (zie ook hoofdstuk 5). Hieronder geven wij voor elke categorie van bestuurden een voorbeeld van wat de uitkomst van zo'n mogelijke clusters zouden kunnen zijn. In bijlage 1C is een volledig overzicht opgenomen van wat haalbare clusters zouden kunnen zijn.

Vier voorbeelden van mogelijke clusters voor de verschillende categorieën van bestuursdiensten.

BURGERS

1 *Gehandicapten*

- subsidie ingrijpende voorziening
- subsidie woningaanpassing gehandicapten
- woonvergunning
- verklaring omtrent inkomen en vermogen
- stimulering deelname arbeidsproces
- sociale arbeidsvoorziening
- gehandicaptenvoorziening
- volwasseneneducatie
- regionale wachtlijst sociale werkvoorziening
- bemiddeling arbeidsplaatsen
- beroepskeuze-advisering
- scholingstrajecten
- registratie werkzoekenden
- sollicitatietraining

BEDRIJFSLEVEN

2 *Bedrijven en het milieu*

- heffen reinigingsrecht
- voorlichting bedrijfsinterne milieuzorg
- adviezen Hinderwet
- adviezen Wet geluidhinder
- adviezen vergunning WCA
- adviezen vergunning Afvalstoffenwet
- adviezen Wet luchtverontreiniging
- adviezen Wet verontreiniging oppervlaktewater

MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES

3 *Culturele instellingen*

- accommodatie culturele voorzieningen
- bibliotheek
- cultuurprijs
- subsidie amateuristische kunst
- subsidie beeldende kunst
- subsidie musea
- subsidie podiumkunsten
- subsidie lokale omroep
- projectsubsidie culturele voorzieningen
- regionale bibliotheek
- concessies en financiering regionale omroep
- steunfunctie archief
- steunfunctie openbaar bibliotheekwerk
- steunfunctie culturele instellingen
- toestemmingsverlening tot opgravingen
- gespecialiseerde cursussen als schrijversschool
- subsidiëring projecten cultuureducatie

LOKALE GEMEENSCHAP

4 *Veilig en leefbaar*

- verkeersregulering
- gladheidsbestrijding
- wegbeheer
- openbare verlichting
- voet- en fietspaden
- brandpreventie
- brandbeheersing
- rampenbestrijding
- wegbeheer
- wegonderhoud
- technische hulp bij brand/rampen
- subsidie stads- en dorpsvernieuwing
- beheer woonwagencentrum
- ontheffing art. 10 Woonwagencentrum
- toewijzing standplaats woonwagencentrum
- controle naleving relevante vergunningen
- criminaliteitspreventie
- verkeersonderzoek en verkeersregistraties
- straatreiniging
- rioolbeheer
- algemene gezondheidszorg (ongediertebestrijding)
- openbaar groen (groen onderhoud)
- inzamelen huisafval (ook: kca)
- waterpartijen (onderhoud)
- natuurbescherming
- recreatieve voorzieningen (onderhoud)
- speelterreinen (onderhoud)
- onderhoud begraafplaatsen
- bodemonderzoek
- bodemsanering
- vergunningen op milieuterrein
- controle naleving relevante vergunningen
- grootschalige en specialistische GGD-zaken

3.4 Enkele slotopmerkingen

Per gemeente zal moeten worden bezien welke loketten zinvol zouden kunnen zijn in het kader van de gemeentelijke dienstverlening. Bovenstaande is vooral als illustratie bedoeld van een mogelijke organisatie van de dienstverlening. Daarnaast is het natuurlijk de vraag of zo'n drastische poging moet worden gedaan om zoveel mogelijk diensten en producten te clusteren. Vanzelfsprekend kunnen bepaalde diensten en producten ook *ongeclusterd* blijven. Wel is duidelijk dat enige overlap tussen clusters niet valt te vermijden. Het vooropstellen van de behoeften van bestuursdiensten impliceert dat er meer loketten zullen zijn waar *gedeeltelijk* dezelfde

produkten worden aangeboden. In hoofdstuk 5 gaan we nader in op deze inperking van het aantal maatschappelijke rollen tot clusters die voor de inrichting van SCO's zinvol kunnen zijn.

INRICHTINGSEISEN VOOR SCO'S

4.1 Inleiding

Met het clusteren van produkten en diensten tot een pakket dat voor de bestuursinstellingen zinvolle samenhang vertoont, wordt de uitgangssituatie gecreëerd voor het inrichten van een responsieve organisatie. In het vorige hoofdstuk is aangegeven welke clusters van produkten en diensten we kunnen samenstellen op basis van een logische analyse. Diensten of produkten die inhoudelijk samenhangen, kunnen echter niet zondermeer geïntegreerd worden aangeboden. De ene dienst vergt een besluit van de gemeenteraad, een andere dienst kan door de gemandateerde ambtenaar worden afgedaan. De ene dienst is puur geïndividualiseerd, bij het verlenen van de andere dienst zijn rechten van andere bestuursinstellingen in het geding. De logische samenhang vanuit het perspectief van de bestuursinstellingen mag het uitgangspunt zijn, dit betekent nog niet dat daarmee het laatste over de clustering van diensten en produkten is gezegd. Op zijn minst moet binnen bepaalde clusters het verschillende karakter van diensten en produkten nadrukkelijk worden onderscheiden.

Voor het typeren van produkten en diensten gaan wij te rade bij de verschillende wetenschappelijke disciplines: de economie, het recht, de marketing, de politicologie, de organisatieleer, de bestuurskunde en de planologie. Hieronder geven we eerst aan welke karakteristieken van produkten met behulp van de disciplines kunnen worden onderscheiden. Daarbij doordenken we wat deze kenmerken ons leren over de inrichting van de dienstverlening. Vervolgens plaatsen we de opgedane inzichten in een kader en formuleren een aantal conclusies over integratie in SCO's. Deze werken we tot slot uit tot inrichtingseisen voor de organisatie van het SCO.

4.2 Typeren van produkten en diensten

— ECONOMIE —

In de economie worden voorzieningen en aanspraken in de publieke sector geordend volgens de produktkarakteristieken exclusiviteit en rivaliteit.⁹ Exclusiviteit heeft hierbij betrekking op de mate waarin een goed, dienst of voorziening uitsluitbaar (bij positieve externe effecten) of afwijsbaar is (bij negatieve externe effecten). Met politie-surveillance wordt gestreefd het veiligheidsgevoel van elke burger te vergroten. De dienst is daarmee non-exclusief. Het ophalen van grof-huisvuil door de gemeentelijke reiniging, is tegenwoordig een dienst die exclusief besteld kan worden bij de gemeente, en is daarmee in belangrijke mate exclusief geworden. Bij rivaliteit gaat het om de mate waarin het gebruik van een produkt door een of meer bestuursinstellingen de mogelijkheid aantast dat andere bestuursinstellingen profiteren van het produkt. *Zo rivaliseert bijvoorbeeld het gebruik van de buurtbus. Immers wanneer de bus vol is, kunnen tijdelijk geen andere personen van de buurtbus gebruikmaken. De voorziening is met andere woorden rivaliserend.*

9 Zie Wolfson (1987) over goederenkarakteristieken en bekostigingspatronen.

Op basis van deze criteria kunnen collectieve, quasi-collectieve en individuele voorzieningen of diensten worden onderscheiden. Aan deze typering kan een aantal inzichten worden ontleend voor een responsieve organisatie van de dienstverlening.

Illustraties exclusiviteit en rivaliteit van publieke produkten

	exclusief	non-exclusief
rivaliserend	INDIVIDUEEL parkeervergunning grafuitgifte	QUASI-COLLECTIEF populair bibliotheekboek bankje in het park
non-rivaliserend	QUASI-COLLECTIEF paspoort kabelaansluiting	COLLECTIEF straatverlichting veiligheid in de wijk

Bij de overheid gaat het primair om collectieve en quasi-collectieve diensten. Indien wordt getracht de kwadranten van de bovenstaande tabel te vullen, blijft de tabel linksboven dus relatief leeg. In dat verband is de economie weinig behulpzaam bij het nader typeren van gemeentelijke diensten. Niettemin gaan collectieve produkten, voorzieningen of diensten vaak gepaard met *individuele* vragen van bestuurden. Hoezeer het handhaven van de openbare orde bij uitstek een collectieve dienst van de overheid is, bij vragen of problemen zal de *individuele* bestuurde zal tot de gemeente wenden. Hij komt met een verzoek om assistentie (na inbraak, bij geweldadigheden), hij komt met een verzoek om een vergunning et cetera. Hoe (quasi)collectief de voorziening ook is, het individu doet persoonlijk een aanvraag. En om die reden is nadenken over SCO's ook zo belangrijk.

Overigens is het goed te onderscheiden waarvoor de burger zich werkelijk meldt aan het gemeentelijk loket: komt hij met een verzoek om assistentie omdat hij ontevreden is met de veiligheid in zijn wijk of komt hij met een klacht over een vermeend gebrek aan bijstand. Het onderscheid kan in de praktijk wel eens moeilijk te trekken zijn. Toch is het goed een principiële onderscheid te onderkennen. In ieder geval horen de laatste klachten bij een ander loket thuis dan de eerste. Het is onjuist ambtenaren in een positie te brengen waarin ze klachten over hun eigen optreden zelf moeten afhandelen. Bovendien mogen burgers niet in die positie worden gebracht: zij hebben recht op een onafhankelijke afhandeling van hun klacht over het overheids-optreden. Dus ook in een gemeentelijke organisatie die grotendeels is opgebouwd uit SCO's blijft de behoefte bestaan aan een afzonderlijke klachtenafhandeling, zo men wil: een SCO voor klachten.

Hoezeer individuen zich ook melden voor collectieve diensten, het blijven collectieve diensten. Daarmee dient zich een ander onderscheid aan: het verzoek om de vruchten van de verlening van collectieve diensten te mogen genieten versus het verzoek om in algemene zin te komen tot uitbreiding van verlening van collectieve diensten. Het eerste verzoek kan worden afgedaan binnen een SCO, op voorwaarde dat de betreffende ambtenaren voldoende bevoegd zijn om de nodige stappen te ondernemen. Bij verzoeken tot uitbreiding van de verlening van collectieve diensten ligt dit vanzelfsprekend anders. SCO's zullen nooit bevoegd zijn om gemeentelijke beleidsprioriteiten te wijzigen of om gemeentelijke belastingen te verhogen opdat er meer politiemensen worden aangesteld. Die politieke afweging blijft het werk van de politieke bestuurders. Wel kunnen SCO's dergelijke verzoeken doorgeven aan de politieke bestuurders. Vanzelfsprekend blijven ook politieke partijen die signaalfunctie vervullen.

► *Resumerend.* De typering van produkten uit de economie leert dat een SCO twee hoofdtaken kan vervullen. In de eerste plaats het afhandelen van verzoeken van bestuurden. Daarbij gaat het om verzoeken naar geïndividualiseerde produkten of om individuele verzoeken over het gebruik van collectieve diensten. Naast het afhandelen van deze individuele verzoeken kan het SCO publieke en individuele wensen signaleren die een wijziging van beleidsprioriteiten inhouden. Bijvoorbeeld verzoeken voor een wijziging van de collectieve dienstverlening. SCO's zijn nooit bevoegd zelf deze verzoeken af te handelen. Dit geldt ook voor individuele klachten van bestuurden over de afhandeling van hun verzoeken. Daarmee zou beleidsuitvoering en controle in één hand worden gebracht, hetgeen zoals we allang weten, nimmer verstandig is.

– RECHT –

Uit het recht kunnen verschillende manifestatievormen van besturen worden gedistilleerd.¹⁰ Naast feitelijk handelen zijn er de plannen en nota's met een beleidsmatig gehalte. Verder is er het besluit van algemene strekking en de beschikking als manifestatievorm met rechtseffecten. De beschikking heeft daarbij in tegenstelling tot een besluit van algemene strekking betrekking op het concrete geval, een individu, een organisatie, bedrijf et cetera. Vanuit een juridisch perspectief heeft het besturen de volgende typen uitingsvormen:

- feitelijk handelen
- beleidsvoornemens of plannen
- besluiten van algemene strekking
- individuele besluiten, beschikkingen

Beschikkingen kunnen worden onderverdeeld in strikt eenzijdige en geconditioneerde beschikkingen, afhankelijk van de vraag of participatie/inschakeling van de bestuurde een voorwaarde is voor het besluit van het bestuur. De beschikking is geconditioneerd bij het verlenen van een vergunning, een subsidie of een concessie, waar geen consumptieplicht voor de bestuurde geldt, maar hij er juist een verzoek toe moet indienen. Een beschikking is bijvoorbeeld eenzijdig wanneer het bestuur besluit dat het huisvuil drie maal in de week in plaats van tweemaal in de week wordt opgehaald. Beschikkingen verschillen ook naar de mate waarin het besluitvormende bestuursorgaan, eventueel vertegenwoordigd door de uitvoerende ambtenaar, beoordelingsvrijheid heeft om de inhoud van het besluit te bepalen. Juridisch wordt hier onderscheid gemaakt tussen vrije en gebonden beslissingen, waarbij de laatstgenoemde soort de minste ruimte laat om de beschikking 'op maat' te maken.

Ook deze onderverdeling uit het recht is voor de inrichting van het SCO van belang. Voor de beleidsvoornemens/plannen en de besluiten van algemene strekking heeft het SCO niet meer dan een signaleringsfunctie. Binnen een SCO zullen besluiten van algemene strekking nimmer kunnen worden afgedaan. Een besluit van algemene strekking wordt aan een doelgroep of de gemeentelijke samenleving als geheel aangeboden, nooit op het niveau van het individu. Ook hier geldt dat het verschaffen van informatie over plannen en nota's en het horen van klachten/opinies wel kan worden geïndividualiseerd.

Bij een SCO gaat het om feitelijk handelen en om het verlenen van beschikkingen. In het kader van het buurtbeheer moet de SCO-ambtenaar in staat zijn klachten over zwervend huisvuil af te doen (feitelijk handelen). Maar een bestuurde moet bij een SCO ook aan zijn bouwvergunning kunnen worden geholpen (beschikking). Bij beschikkingen gaat het niet alleen om de geconditio-

¹⁰ B. de Goede & H. van den Brink, *Beeld van Nederlands bestuursrecht*, Den Haag 1986.

neerde variant (de bestuurde vraagt om toestemming), maar ook om de bevoegdheid om strikt eenzijdige beschikkingen te nemen. Bij het aanpakken van het probleem van zwervend huisvuil zal soms immers een proces-verbaal moeten worden opgemaakt.

Overigens ligt hier een duidelijk discussiepunt: hoe ver moeten de bevoegdheden van SCO's gaan. Het afgeven van beschikkingen vereist dat de betrokken ambtenaren daartoe bevoegd zijn. Op dit moment zijn beschikkingsbevoegdheden sterk verkokerd. De filosofie van het SCO vraagt om ruime beschikkingsmogelijkheden op het niveau van de aanbieder, het loket. Bovendien is het SCO gediend bij een ruime mate van discretionaire bevoegdheden, omdat daardoor de mogelijkheid tot maatwerk wordt vergroot. Daarnaast is de verantwoordingsrelatie met de bestuurde helderder, naar mate de contactambtenaar zelf over meer bevoegdheden beschikt.

► *Resumerend.* De typering van produkten uit het recht leert ons dat een SCO zowel in staat moet zijn tot geïndividualiseerde besluiten met rechtseffecten, zoals beschikkingen, als ook tot feitelijk handelen. Voor beleidsvoornemens of plannen en besluiten van algemene strekking kan het SCO geen afhandelings- maar een signaleringsfunctie vervullen voor de politieke organen. Deze rechtshandelingen worden immers op het niveau van de doelgroep of de gemeentelijke samenleving als geheel aangeboden en nooit op het niveau van het individu.

– *MARKETING* –

Een model uit de marketing voor het typeren van diensten of produkten is het FCB-assenkruis voor het 'communiceren' met de klant of gebruiker (Edwards 1986). Dit model kent twee dimensies voor het typeren van produkten en diensten, namelijk de mate van betrokkenheid en mate van voelen dan wel denken. Bij betrokkenheid gaat het er om produkten die belangrijk worden gevonden te onderscheiden van produkten die volgens de bestuurde minder hoge prioriteit genieten. Wanneer we spreken over voelen of denken gaat het erom produkten die gevoelsmatige verlangens en wensen aanspreken te scheiden van produkten die becijferbaar, meetbaar, analytisch kenbaar zijn voor de bestuurde. Het gaat om een onderscheid tussen zaken met een emotionele lading en zaken met een rationele lading. Door produkten en diensten langs deze twee dimensies te typeren, wordt een kijk ontwikkeld op de plaats waar een produkt in de geest van de gebruiker leeft.

Deze indeling uit de marketing is van belang voor de wijze waarop de bestuurden door het bestuur worden benaderd, of de wijze waarop het contact tussen bestuur en bestuurden is vormgegeven. Zo vraagt een produkt dat hoog scoort op betrokkenheid en voelen, zoals de toekenning van werkloosheidsuitkering om een meer 'zorgend' aanbod. Een dienst die laag scoort op betrokkenheid en meer rationeel kan worden beargumenteerd, zoals de aanvraag van een akte van inschrijving, de heffing van rioolrecht om een meer zakelijke benadering.

Zorgend is bijvoorbeeld de instelling van de contactambtenaar die ruimte creëert voor een geïndividualiseerde benadering. Zorgend is het waarborgen van privacy, van individuele aandacht, een persoonlijke benadering. Een voorbeeld van dienstverlening die deze dimensies veronachtzaamd levert de 'huwelijksvoltrekking' in Emmen. Uit de kwaliteitsmonitor bleek dat jonggehuwden het de gemeente niet in dank afnamen dat zij binnen tien minuten weer buiten het stadhuis stonden.

Ook voor de niet geïndividualiseerde dienstverlening levert de marketing inzichten voor het dienstenaanbod. Het leert dat klachten van bestuurden over collectieve voorziening ‘zichtbaar serieus’ moeten worden genomen. Problemen met de veiligheid in een bepaalde wijk worden bijvoorbeeld gepareerd met zichtbare initiatieven, zoals verhoogde controles, integrale veiligheidsteams. Dit veronderstelt tevens flexibiliteit en beleidsruimte voor lik-op-stukbeleid voor ‘surveillanten’.

► *Resumerend.* De typering van produkten uit de marketing maakt duidelijk dat in een SCO diensten en produkten die een zorgzame benadering vragen, niet te zeer verstrengeld dienen te raken met diensten die zakelijk kunnen worden afgedaan. In die visie zouden ‘trouwen en geboorte’ niet thuishoren in het SCO voor migratie, kiesregister en dergelijke. Bovendien moet het instellen van SCO’s vooral de zichtbaarheid van het overheidsoptreden vergroten.

– POLITICOLOGIE –

Een politicologisch perspectief leidt ertoe dat diensten kunnen worden getypeerd naar de wijze waarop de behoefte van de bestuurden aan deze diensten duidelijk wordt. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt naar actieve en passieve uitingsvormen. Daarnaast kunnen behoeften aan bepaalde produkten individueel dan wel collectief of in groepsverband worden kenbaar gemaakt. Zo zijn er verkiezingen, inspraakprocedures, overleggen met doelgroepen, het spreekuur van de wethouder et cetera. Wanneer deze variabelen worden gecombineerd kunnen de volgende diensten worden onderscheiden, al naar gelang de wijze waarop de behoefte wordt kenbaar gemaakt:

- individueel, groepsgewijs, collectief
- actief, passief

Voor de inrichting van het SCO is het van belang dat het SCO alleen open staat voor individuele wensen van bestuurden. Voor het articuleren van collectieve wensen moeten andere wegen worden bewandeld. Eerder is reeds besproken of de individuele wensen van bestuurden door het SCO kunnen worden afgehandeld of dat het SCO slechts een signaleringsfunctie heeft voor de politieke organen. In ieder geval bepleiten wij het SCO te benutten als ‘doorgeefluik’ voor de politiek als het gaat om individuele wensen van bestuurden.

Bovendien bepleiten wij het SCO een actieve signaleringsfunctie te geven. Daar waar bestuurden niet actief hun wensen articuleren, zal het SCO actief moeten zijn in het signaleren van wensen van bestuurden. Zeker voor wijkposten in het kader van het buurtbeheer moet het mogelijk zijn deze actieve signaleringsfunctie te vervullen. SCO’s hebben dus een passieve (reagerend op actieve bestuurden) en een actieve signaleringsfunctie (zicht krijgen op wensen van passieve bestuurden).

► *Resumerend.* De typering uit de politicologie leert dat een SCO open dient te staan voor individuele wensen van bestuurden. Zij kan voor deze individuele wensen een signaleringsfunctie richting politiek uitoefenen. Bij voorkeur vervult zij deze signaleringsfunctie zo actief mogelijk. Voor collectieve wensen van bestuurden moeten andere wegen worden bewandeld. Het SCO is hiervoor minder goed toegesneden.

– ORGANISATIELEER –

Vanuit de organisatietheorie komt de contactintensiteit en complexiteit in beeld. Deze dimensie heeft voornamelijk betrekking op transactiedienstverlening. Het is mogelijk een onderscheid te maken naar diensten met een lage en hoge contactintensiteit. Vergelijk bijvoorbeeld de afgifte van een paspoort met de aanvraag om een bijstandsuitkering. Een ander criterium uit de organisatieleer is de complexiteit van de dienst of het produkt. Het gaat er hierbij om een produkt waarvan het aanbod verregaand is geroutiniseerd te onderscheiden van meer complexere vormen van dienstverlening. De onderscheidende criteria zijn:

- contactintensiteit
- complexiteit

Naarmate de complexiteit hoger is, wordt de relatie tussen front-office en back-office gecompliceerder, omdat de front-office meer zelfstandig kan afdoen naarmate de dienstverlening minder complex is. Bij zeer complexe dienstverlening is het ondenkbaar dat het SCO alles zelfstandig zal kunnen afdoen. Het zou hoge eisen stellen aan de deskundigheid. Bij grote complexiteit ontstaat dan ook een verantwoordingsprobleem: legt de contactambtenaar verantwoording af aan de bestuurde of komt hij in een (ongewenste) situatie waarin hij de verantwoordelijkheid voor het besluit kan afschuiven naar de back-office.

De relatie tussen front-office en back-office wordt des te gecompliceerder indien ook de contactintensiteit hoog is. Niet alleen vraagt een hogere contactintensiteit een grotere beleidsvrijheid voor de front-office-ambtenaar (op zijn minst zal hij die in de praktijk weten te verwerven omdat de back-office in belangrijke mate afhankelijk zal zijn van de informatie van de front-office-ambtenaar), een hogere contactintensiteit zal er ook toe leiden dat de bestuurde de front-office-ambtenaar verantwoordelijk zal houden voor de geboden dienstverlening.

► *Resumerend.* De intrinsieke produktenmerken volgens de organisatieleer leren dat bij de inrichting van het SCO rekening dient te worden gehouden met de variëteit in complexiteit en contactintensiteit van produkten. Dit betekent dat het SCO niet alle produkten en diensten zelfstandig kan afhandelen. Voor zeer complexe en contactintensieve produkten zal een beroep moeten worden gedaan op de back-office.

– PLANOLOGIE –

In de planologie worden diensten wel gedifferentieerd langs het criterium van tijd-ruimtelijke efficiency. Afhankelijk van de mate van specialisatie of de mate van zeldzaamheid van een bepaalde aanbodfunctie (bijvoorbeeld een ziekenhuis, een stembus), en de gewenste bereikbaarheid (bijv. in aantal minuten) wordt bepaald welke diensten op eenzelfde lokatie, dit wil zeggen in een en dezelfde kern, kunnen worden aangeboden. Geografisch gezien ontstaat bij een dergelijke differentiatie een hiërarchie van kernen. Op basis van het criterium van tijdruimtelijke efficiëntie kunnen de volgende typen diensten worden onderscheiden:

- specialistische diensten, bereikbaarheid belangrijk
- specialistische diensten, bereikbaarheid minder belangrijk
- niet-specialistische diensten, bereikbaarheid belangrijk
- niet-specialistische diensten, bereikbaarheid minder belangrijk

Indien bereikbaarheid belangrijk wordt geacht (hetgeen niet alleen een normatieve keuze is, maar tevens afhankelijk is van het belang van de dienst voor de bestuurde), is een decentrale organisatie van SCO's gewenst. Indien bereikbaarheid minder belangrijk is (omdat bestuurden

slechts zelden gebruik hoeven te maken van de dienst) is een decentrale organisatie van het SCO meestal overbodig. De meeropbrengst voor de bestuursdiensten is vaak zo beperkt, dat zelfs bij minimale meerkosten voor het bestuur, zo'n decentrale organisatie weinig zinvol is. Zo valt te bepleiten om nieuwe bestuursdiensten zich op het (centrale) gemeentehuis te laten inschrijven in de gemeente (vooral omdat ze niet op de hoogte zullen zijn van de lokatie van mogelijke deellokaties).

► *Resumerend.* De typering uit de planologie leert dat niet alle producten en diensten op geografisch dezelfde lokatie dienen te worden aangeboden. Dienstverlening die zeer bereikbaar en toegankelijk voor de bestuurde moet zijn, wordt bij voorkeur in een decentrale organisatie van de SCO aangeboden. Dienstverlening waarvoor dit minder belangrijk is, kan ook centraal op één lokatie worden verleend.

– BESTUURSKUNDE –

In het Nederlandse binnenlands bestuur hebben gemeenten zowel autonome als medebewindstaken. In het eerste geval is het aan de gemeenten zelf of bepaalde taken worden vervuld. In het tweede geval worden rijkstaken door het gemeentelijk bestuur behartigd. In het eerste geval ligt de eindverantwoordelijkheid bij de gemeenteraad, in het tweede geval bij de rijksoverheid (regering en parlement). In beide gevallen wordt de taak overigens onder verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur uitgevoerd (ofwel onder verantwoordelijkheid van de burgemeester, ofwel onder verantwoordelijkheid van het college van B&W, ofwel onder verantwoordelijkheid van de gemeenteraad). In grootstedelijke gebieden zal zich overigens nog een ander onderscheid voordoen: taken die de gemeenten-nieuwe-stijl toebehoren en taken die het regionaal bestuur toebehoren.¹¹ Vergelijkbaar is het onderscheid tussen taken van de gemeente en taken van de deelgemeenten. Ten slotte moet in dit verband een onderscheid worden gemaakt tussen functioneel en integraal (algemeen) bestuur. Regionaal en lokaal bestuur behoren tot de laatste categorie. Vanuit het bestuurskundig perspectief onderscheiden wij om die reden:

- autonome lokale taken
- medebewindstaken
- regionale taken
- taken van functioneel bestuur

Voor de signaleringsfunctie van de SCO's maakt het vanzelfsprekend uit wie het bevoegd gezag is en waar derhalve signalen van bestuursdiensten moeten worden gedeponneerd. Bij de uitvoering van beleid is vooral het onderscheid tussen lokale en regionale (deelgemeentelijke en gemeentelijke) taken van belang. In de studie zal nader worden bekeken welke mogelijkheden er zijn om SCO's zodanig in te richten dat het ook in dit verband voor de bestuurde niet uitmaakt wie uiteindelijk verantwoordelijk is. Dat zou impliceren dat aan SCO's zowel lokale als regionale bevoegdheden zijn gemandateerd (dan wel dat de SCO-ambtenaren zowel binnen de gemeente als binnen het regionaal bestuur kunnen terugvallen op een back-office). Eenzelfde redenering kan worden opgezet voor het functioneel bestuur. Hoewel hier meer problemen zullen opdoemen is het zeer wel denkbaar dat de taken van de Regionale Arbeidsvoorziening bijvoorbeeld in het kader van een SCO worden geïntegreerd met taken van lokaal en regionaal bestuur.

► *Resumerend.* De typering van taken uit de bestuurskunde leert dat bij de inrichting van een SCO rekening moet worden gehouden met de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegd-

¹¹ Wij spreken hier over regionaal bestuur, ongeacht de definitieve naamgeving van dit bestuur (stadsprovincie, provincie, regiobestuur).

heden voor de uit te oefenen taken. Het SCO kan niet alle taken zondermeer autonoom afhandelen. Om regionale taken of taken van functioneel bestuur te kunnen afhandelen moeten speciale voorzieningen worden getroffen.

4.3 Inrichtingseisen

Deze exercitie door de verschillende disciplinaire velden maakt verschillende mogelijkheden en keuzes ten aanzien van het SCO helder. De economische terminologie verheldert dat het SCO in een responsieve gemeente twee hoofdtaken kan vervullen. In de eerste plaats het afhandelen van individuele verzoeken van bestuurden, met uitzondering van die individuele verzoeken die klachten inhouden over het functioneren van de overheid zelf. In dat laatste geval handelt het SCO deze klachten niet af, maar verwijst ze door. Naast het afhandelen van individuele verzoeken, kan het SCO zich ook beperken tot het signaleren van publieke wensen, wat minder grote bevoegdheden vereist dan het afhandelen van individuele verzoeken of wensen. Ook uit de andere disciplines wordt duidelijk dat vele varianten van het SCO mogelijk zijn. Een SCO die een beschikking kan afgeven vraagt om een verdergaande bevoegdheidstoedeling, dan een SCO die zich tot 'feitelijk handelen' (zonder rechtseffect) heeft te beperken. Een SCO die actief problemen en wensen van bestuurden signaleert dient beter te zijn toegerust dan een SCO die slechts passief problemen en wensen die bestuurden zelf (actief) melden, registreert. Uit de organisatieleer hebben we geleerd dat van een SCO meer zal worden gevraagd als het gaat om complexe besluiten en besluiten die een hoge contact-intensiteit vergen. Vanuit de planologie wordt duidelijk dat het SCO-idee kan worden verfijnd door voor hetzelfde onderwerp meer SCO's over de stad gespreid te organiseren. De bestuurskunde leert ten slotte dat een SCO dat zowel bevoegd is voor regionale als voor lokale taken hogere eisen aan de organisatie en bevoegdheidstoedeling zal stellen dan een beperking van SCO's tot lokale taken. Zo maakt dit disciplinaire uitstapje de keuzes helder die ten aanzien van SCO's kunnen worden gemaakt. Wij vatten in het volgende schema die keuzes samen:

	buiten SCO	minder vergaande SCO	verdergaande SCO
economie	klachten over overheid	alleen publieke wensen (signaleren)	ook individuele wensen (afhandelen)
recht		geen rechtseffecten (feitelijk handelen)	ook rechtseffecten (beschikking)
marketing	'onbelangrijke'/ incidentele zaken	zakelijke behandeling	ook zorgende behandeling
politicologie	articulatie van publieke wensen	passieve signalering	ook actieve signalering
organisatieleer		minder complexe besluiten lage contactintensiteit	ook complexe besluiten ook hoge contactintensiteit
planologie		centraal	ook decentraal
bestuurskunde	functionele taken?	lokale taken	ook regionale taken

Daarmee mag duidelijk zijn dat er vele SCO-vormen vallen te onderscheiden. Toch is in bovenstaand model nog maar sprake van een uitermate simpele problematisering van de SCO-vorm. Niet is immers aangegeven langs welke dimensie er sprake was van minder vergaande of verdergaande SCO. Soms betrof het bovenal de organisatie van de SCO (centraal of decentraal),

soms betrof het bovenal de (complexiteit van de) relatie tussen burger en ambtenaar. Op voorhand zouden wij tot slot in dit kader vier van dergelijke servicedimensies willen onderscheiden: servicefuncties, de service-organisatie, de servicerelatie en de servicesetting van het SCO.

De servicefuncties

De servicefuncties zijn de primaire handelingen die in een SCO kunnen worden verricht. Het is rondom deze dimensie dat de drie SCO-modellen van informatiepunt, accountmanager en clustering naar klantgroepen zijn ontwikkeld. De economie en de politicologie geven enkele aanvullende inzichten in mogelijke functies van het SCO. Zo hebben we met behulp van de economie een onderscheid gemaakt tussen het signaleren van vragen en behoeften en het afhandelen van vragen. Daarmee wordt het signaleren van publieke wensen (bijvoorbeeld over collectieve goederen) toegevoegd aan het takenpakket van het SCO. De politicologie leerde voorts dat een signaalfunctie passief èn actief kan worden vervuld. In dit laatste geval vindt er vanuit het SCO actieve monitoring plaats van de omgeving. Op deze wijze blijft het SCO niet beperkt tot attent reageren op vragen, maar is zij in staat op individuele behoeften te anticiperen en vragen van bestuurden te stimuleren.

De service-organisatie

Met de service-organisatie van het SCO bedoelen we de toedeling van taak en bevoegdheden, alsmede de kwalificaties van het personeel. De produktkarakteristieken die zijn afgeleid uit het recht en de organisatiekunde hebben implicaties voor het personeel in de service-organisatie. Zo heeft het onderscheid tussen feitelijk en rechtshandelen gevolgen voor de bevoegdheden van het personeel. Het definieert de vereiste reikwijdte van de juridische bevoegdheden waarmee het personeel is toegerust. Het onderscheid tussen complexe en eenvoudige besluiten uit de organisatiekunde heeft bovendien gevolgen voor de mate van deskundigheid, specialisatie van het SCO personeel. Het bepaalt in hoeverre het SCO-medewerker een generalist, als ook een specialistische generalist dient te zijn.

De produktkarakteristieken die zijn afgeleid uit de planologie en de bestuurskunde hebben primair gevolgen voor de toedeling van taak en bevoegdheden in het SCO. Volstaat bij lokale taken een horizontale integratie van taken en bevoegdheden. Bij regionale taken zullen bevoegdheden van het regiobestuur gedelegeerd moeten worden naar de gemeente. We spreken in dat geval van verticale integratie tussen verschillende bestuurslagen. Het onderscheid in een centraal aanbod of een decentraal aanbod van diensten uit de planologie heeft weer gevolgen voor vraag of er bevoegdheden dienen te worden gedelegeerd van lokaal naar bijvoorbeeld wijkniveau.

De servicerelatie

De marketing maakt een onderscheid tussen produkten die een zakelijke wijze van aanbieden veronderstellen en diensten die om een zorgende behandeling vragen. Deze indeling heeft implicaties voor de wijze waarop het bestuur de bestuurden benadert. De marketing leert met andere woorden dat de vormgeving van de servicerelatie, een belangrijk onderdeel is van het SCO. Inleven in de beleving van de klant veronderstelt dat soms een zakelijke, efficiënte en correcte bejegening volstaat en dat in andere gevallen een mensgerichte, empathische, begeleidende benadering van de bestuurde is gewenst. Naast de marketing heeft ook het onderscheid in contactintensieve en -extensieve produkten gevolgen voor de servicerelatie.

De servicesetting

De marketing wijst met het onderscheid tussen een zorgende en een zakelijke behandeling nog op een vijfde dimensie: namelijk de servicesetting van het SCO. Hiermee bedoelen we de fysieke entourage waarin de dienst wordt verleend of de omlijsting van het aanbod. Volstaat voor sommige diensten een goed bereikbare balie in een schone en veilige omgeving, voor andere

dienstverlening is dit niet het geval. Zo komt een persoonlijke benadering niet altijd even goed over de balie heen tot stand en vraagt vaak om meer privacy. Zo ook getuigt het van inlevingsvermogen wanneer bij de afgifte van een geboorte-akte, de jonge vader een kleine attentie wordt meegegeven.

Na het bovenstaande kunnen we de minder vergaande en de verdergaande SCO-vorm operationaliseren aan de hand van de hierboven onderscheiden dimensies. Deze dimensies zullen we opvatten als de basisonderdelen die de organisatie van het SCO bepalen.

De minder vergaande en de verdergaande SCO

	minder vergaande SCO	verdergaande SCO ook:
<i>servicefuncties</i>	signaleren informereren registreren eenvoudige intake eenvoudige afhandeling	complexe intake complexe afhandeling begeleiding monitoring
<i>service-organisatie</i>	centralisatie horizontaal generalisten beperkt juridisch bevoegd	decentralisatie verticaal special. generalisten ruim juridisch bevoegd
<i>servicerelatie</i>	efficiënt snel zakelijk probleemgericht informatief	coachend begeleidend empathisch mensgericht interactief
<i>servicesetting</i>	schoon toegankelijk veilig eenvoudige faciliteiten	mogelijkheid voor privacy sfeerelementen attenties

Hierboven zijn op basis van wetenschappelijke disciplines de inrichtingseisen voor het SCO bepaald. Niettemin staat in onze analyse de bestuurde voorop en is het bovenal onze bedoeling de inrichting van de SCO's te laten aansluiten bij de vraagpatronen van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. In het volgende hoofdstuk staan deze vraagpatronen weer centraal. De vanuit de optiek van de bestuurde geclusterde produkten- en dienstenpakketten worden geconfronteerd met de zojuist geformuleerde conclusies en inrichtingseisen.

INHOUD EN ORGANISATIE IN WISSELWERKING

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 en 4 hebben we twee invalshoeken beschreven voor het integreren van de gemeentelijke dienstverlening. In de eerste plaats door inhoudelijke samenhang te creëren in het dienstenpakket op basis van maatschappelijke rollen: 'zet de produkten bij elkaar die de bestuurd in combinatie met elkaar vraagt'. In de tweede plaats door te integreren op basis van intrinsieke kenmerken van produkten of diensten: 'zet soortgelijke produkten en diensten bij elkaar'. Beide invalshoeken staan niet op zichzelf. Juist in samenhang met elkaar bepalen zij welk inhoudelijk dienstenaanbod in welke SCO-organisatie kan worden geïntegreerd. Daarbij beïnvloedt de gewenste inhoudelijke samenhang de organisatorische vormgeving van de SCO en omgekeerd.

In dit hoofdstuk illustreren we hoe de wisselwerking tussen beide invalshoeken de uiteindelijke SCO-vorm voor het cluster bepaalt. Eerst geven we echter aan dat het aantal SCO's dat in een gemeente kan worden vormgegeven, noodzakelijkerwijs aan financiële en organisatorische grenzen is gebonden. Daarna beschrijven we voor drie clusters uit hoofdstuk 3, hoe de inhoud van het dienstenpakket en de organisatie in een SCO op elkaar in grijpen. Daarbij illustreren we eerst aan welke eisen het SCO moet voldoen, om recht te doen aan de kenmerken van de produkten en diensten in het cluster. Vervolgens gaan we welke na hoe organisatorische mogelijkheden bepalen welke integratie van dienstverlening voor het dienstenpakket haalbaar is.

5.2 Het aantal SCO's gelimiteerd

In hoofdstuk 3 zijn op basis van maatschappelijke rollen van bestuurden logische samenhangende clusters diensten en produkten geconstrueerd. In theorie kunnen al deze clusters, die zoals eerder gesteld in aantal oneindig zijn, in een SCO worden vormgegeven. Organisatorisch en financieel-economisch gezien zijn er echter grenzen aan het aantal SCO's, alsmede aan de kritische omvang van het dienstenpakket. Een SCO voor iedere maatschappelijke rol is irreëel, vanwege de enorme organisatorische differentiatie die het impliceert. Voor de gemeente is een organisatie met tientallen SCO's geen haalbare of realistisch optie. Bovendien zijn er gezien de beperkte omvang van vele clusters ook economische bezwaren te geven om voor ieder cluster een SCO op te tuigen. In dit verband is echter ook de intensiteit van de vraag die naar produkten wordt uitgeoefend van belang. Immers een relatief klein cluster (dat wil zeggen met een beperkt aantal produkten) kan best economisch rendabel in een afzonderlijke SCO worden vormgegeven, mits er maar veelvuldig vraag naar wordt uitgeoefend.

Met bovenstaande overwegingen in het achterhoofd hebben we in hoofdstuk 3 een indicatie gegeven van mogelijke clusters die voor integratie in een SCO in aanmerking komen en het aantal clusters ingeperkt. Het is echter zinvol om tot een nadere combinatie van clusters te komen waarbij sprake is van een meer omvattende inhoudelijke integratie, dan enkel op basis van één maatschappelijke rol. In dat geval zijn er twee mogelijke invalshoeken om het potentiële dienstenaanbod van een SCO te bepalen. In de eerste plaats is er de mogelijkheid maatschappelijke

categorieën van bestuurden tot uitgangspunt te nemen en verschillende rollen rond deze categorieën te combineren. Een andere mogelijkheid is om te clusteren naar maatschappelijke problemen.

Wanneer we clusteren naar maatschappelijke problemen ontstaan er bijvoorbeeld SCO's rondom problemen van (maatschappelijke) zorg en hulpverlening; rond bouwen, wonen en leefomgeving; of inkomen, arbeid en scholing. Zo combineert een SCO 'bouwen, wonen en woonomgeving' de rollen van woningzoekende, -bezitter, (ver)bouwer en die van bewaker van een adequaat voorzieningenniveau et cetera. De andere mogelijkheid voor een omvangrijkere inhoudelijke integratie is maatschappelijke problemen als uitgangspunt nemen. Dit leidt tot SCO's voor ouderen, gehandicapten en industriële bedrijvigheid. Een ouderenloket combineert in zo'n geval de produkten vallend onder de maatschappelijke rol van oudere. Natuurlijk is een oudere soms ook gezinslid, houder van een huishouding en woningzoekende. Hoewel een zekere overlap tussen SCO's onvermijdelijk en zelfs wenselijk is, kan het echter niet zo zijn dat *ouderen* voor al hun wensen als *burger* bij het ouderenloket terecht kunnen. Clustering naar maatschappelijke categorieën vergt daarom zoveel mogelijk een clustering van categorie-specifieke diensten. Dit betekent dat de oudere voor een woonvergunning voor een bejaardenwoning, wèl bij het SCO voor ouderen terecht kan. Hieruit blijkt dat in de praktijk de scheidslijn tussen maatschappelijke categorie en maatschappelijk probleem niet altijd even scherp is en dat in de praktijk 'zuivere' clusters niet altijd wenselijk zijn.

5.3 De organisatie-eisen bij inhoudelijke integratie

In het resterende deel van dit hoofdstuk richten we de aandacht op de wisselwerking tussen organisatie en inhoud. Daarbij nemen we het inhoudelijk geïntegreerde dienstenpakket als een gegeven en gaan na hoe de inhoud van dit pakket en de organisatievorm waarin het wordt gegoten, elkaar beïnvloeden. Daarbij stellen we eerst vast hoe de aard van de inhoud de inrichting of organisatie van het SCO-model beïnvloedt. Vervolgens gaan we na in hoeverre deze ideale of verdergaande SCO-vorm organisatorisch gezien mogelijk is. Daarbij volgen we een drietal clusters: het cluster ouderen, het cluster bedrijven en milieu en het cluster veilig en leefbaar.

In deze paragraaf gaan we na hoe de inhoud van de bovenstaande clusters de inrichting van het SCO beïnvloedt. Hiertoe hebben we de produkten en diensten uit de verschillende clusters eerst 'gescoord' op de produktkenmerken uit hoofdstuk 4. Op basis van deze score zijn vervolgens de inrichtingseisen geformuleerd voor de verschillende servicedimensies die samen de organisatie van het SCO bepalen. Dit betekent dat de onderstaande SCO-vormen optimaal recht doen aan de inhoudelijke verscheidenheid van het dienstenaanbod, terwijl het SCO tegelijkertijd zelfstandig het aanbod kan afhandelen, zonder een beroep te doen op de back-office van de gemeente. Laten we deze ideale SCO's eens nader bekijken.

► *Het ideale sco voor ouderen*

In het ideale SCO wordt niet alleen informatie verstrekt en publieke wensen gesignaleerd, daarnaast worden alle vragen van ouderen naar gemeentelijke dienstverlening ter plaatse afgehandeld. Dit veronderstelt in de eerste plaats dat de service-organisatie van deze SCO over personeel beschikt dat zowel bevoegd is produkten zonder rechtseffecten af te geven – zoals een pas 65+ – als rechtshandelingen te verrichten die een grote beleidsvrijheid veronderstellen, zoals het toekennen van een subsidie voor woningaanpassing in het kader van de zorgplicht.

Omdat het cluster 'ouderen' zowel complexe als eenvoudige producten omvat dient hetzelfde personeel bovendien tegelijkertijd generalist èn specialist te zijn. Niet alleen moet het in staat zijn een eenvoudig, contact-extensief produkt af te geven, als een verklaring omtrent inkomen en vermogen. Daarnaast dient het over de bevoegdheden en kennis te beschikken om de toegang van een oudere tot een plek op de plaatsingslijst voor een verzorgingstehuis te beoordelen.

Optimale integratie volgens vraagpatronen heeft niet alleen gevolgen voor de service-organisatie en haar personeel. Het betekent ook dat de servicerelatie van het SCO met bejaarden empathisch en mensgericht is wanneer de oudere een uitkering voor oudere gewezen werknemers aanvraagt. Voor de vraag naar een pas 65+ is de servicerelatie weer efficiënt en zakelijk. Kan de pas eenvoudig aan het loket worden afgegeven; de afhandeling van de aanvraag voor een uitkering vraagt eigenlijk om een rustige servicesetting in het SCO, waar de oudere apart kan worden genomen. Idealiter is er in het SCO voor ouderen de gelegenheid om in een persoonlijk gesprek de specifieke situatie van de oudere in te schatten en de aanvraag af te handelen. Tot slot kent de ideale inrichting voor het SCO voor ouderen niet alleen informerings- en signalerings- en (complexe) afhandelingsfuncties, daarnaast is zij uitgerust met de servicefunctie van 'monitoring'. Dit betekent dat zij in staat is om tijdig demografische ontwikkelingen te signaleren, die de vraag naar haar dienstverlening kunnen beïnvloeden.

► *Het ideale SCO voor bedrijven en milieu*

In dit SCO worden alle vragen van bedrijven in hun hoedanigheid van milieubelaster ter plaatse afgehandeld. Om aan de verscheidenheid van deze dienstverlening tegemoet te komen zal het personeel in de service-organisatie van het SCO zowel bevoegd moeten zijn rechtshandelingen te verrichten – als de afgifte van een hinderwetvergunning – als voorlichting te geven over bedrijfsinterne milieuzorg. Bovendien is datzelfde personeel specialist èn generalist genoeg om op aanvraag een advies in het kader van een WCA-vergunning te geven, als ook een veel eenvoudiger produkt als de heffing van het reinigingsrecht af te handelen. En ook is zij deskundig voor wat betreft de specifieke voorwaarden waaronder een vergunning in het kader van de Wet luchtverontreiniging kan worden verstrekt. De variëteit van de produkten en diensten in het cluster stelt tevens hoge eisen aan de inrichting van de servicerelatie van het SCO. Het SCO bejegt de bedrijven informatief, correct en zakelijk wanneer het gaat om adviezen of voorlichting in het kader van bedrijfsinterne milieuzorg. Bij een vergunningaanvraag die vitaal is voor het primaire bedrijfsproces en waarbij de betrokkenheid van de ondernemer groot is, zal de servicerelatie weer begeleidend en interactief moeten zijn. Daarnaast heeft de ambtenaar de gelegenheid om zo'n aanvraag in alle rust in een aparte kamer te behandelen.

Optimale integratie volgens vraagpatronen betekent tevens dat in het SCO zowel lokale produkten als een advies over een vergunning volgens de afvalstoffenwet, als regionale produkten zoals de afgifte van zo'n vergunning kunnen worden afgehandeld. Dit betekent een verticale integratie van de service-organisatie. Hierbij worden de bevoegdheid van het regiobestuur op AW-vergunningen af te geven, overgedragen aan de gemeente en het SCO. Tot slot is het ideale SCO niet alleen uitgerust met een informerings- en afhandelingsfunctie maar ook met een zogenaamde 'monitorfunctie'. Weliswaar wenden de bedrijven zich voor de meeste produkten uit eigen beweging tot het SCO, een actieve signaleringsfunctie stelt het SCO in staat bedrijven attent te maken op dienstverlening als 'voorlichting bedrijfsinterne milieuzorg' en maakt het mogelijk te anticiperen op vergunning- en adviesvragen.

► *Het ideale SCO veilig en leefbaar*

Het SCO 'veilig en leefbaar' omvat voornamelijk feitelijke handelingen, zoals wegbeheer, onderhoud speelterrein, openbare verlichting, straatreiniging et cetera. In het ideale SCO heeft het personeel in de service-organisatie echter ook de bevoegdheid diensten met rechtseffecten te verlenen, zoals het bekeuren bij een melding van ongeoorloofde vuilnis op straat, of het optreden bij ongewenste geluidshinder. Bovendien veronderstelt de inhoud van het dienstenpakket, dat het personeel voldoende deskundig en breed onderlegd is om acties te nemen bij problemen met verkeersregulering, vragen te beantwoorden over bodemsanering en bekend is met het aanbod inzake ongediertebestrijding. Daarnaast staat het SCO een persoonlijke, begeleidende servicerelatie toe wanneer bestuurden zich tot het SCO wenden met hun zorgen over een woonwagencentrum, of aanstaande bodemsanering. In andere gevallen volstaat het zakelijk verstrekken van informatie of correct acties ondernemen, zoals bij de melding van een gat in het wegdek.

Een SCO 'veilig en leefbaar' veronderstelt tevens een verticale integratie van de service-organisatie. Bevoegdheden van de regiopolitie, alsmede het regiobestuur (in het kader van specialistische GGD-zaken) dienen in handen te zijn van het gemeentebestuur, zodat een klacht over ongeoorloofd parkeren of een melding van muskusratten ter plaatse kan worden afgehandeld. Bovendien is het cluster 'veilig en leefbaar' een voorbeeld van een SCO waar decentralisatie van de service-organisatie in een wijkpost voor de hand kan liggen. Burgers zullen met vragen en klachten over het onderhoud aan het openbaar groen, het wegdek of bij onveiligheidsgevoelens zich snel tot de gemeente wenden. Omdat de kwaliteit van de leefomgeving voor een belangrijk deel het leefgenot bepaalt, ligt een intensief gebruik voor de hand en ligt het in de rede het SCO fysiek goed bereikbaar te maken. Daarnaast is het voor de gemeen veel eenvoudiger om op het niveau van de wijk de toestand en aard van de problematiek in de wijk in de gaten te houden en actief oplossingen voor problemen te signaleren. Idealiter is deze SCO dan ook uitgerust met een actieve monitorfunctie.

5.4 Organisatorische randvoorwaarden bij inhoudelijke integratie

Het is lastig om in theorie de vraag te beantwoorden in hoeverre produkten met verschillende produktkarakteristieken samenhangend kunnen worden aangeboden. Hierop zal enkel in de praktijk een adequaat antwoord kunnen worden gevonden. Uit de bovenstaande typering van de optimale SCO's wordt echter duidelijk dat er grenzen zijn aan de differentiatie op servicedimensies die een organisatie kan behappen en daarmee aan de mate van integratie. Maximale organisatorische integratie is met andere woorden nastrevenswaardig. Het ideale model van een volledige afhandeling van vraagpatronen door het SCO zal echter niet altijd mogelijk zijn. Afhankelijk van de samenstelling van het dienstenpakket, zal het soms niet te vermijden zijn dat een SCO voor een bepaalde onderdeel van de vraag slechts de functie van accountmanager of informatiepunt vervult. Een back-office zal in veel gevallen dan ook onvermijdelijk zijn. Dit is volgens ons geen onoverkomelijk probleem, zolang de vraag van de bestuurde maar wordt afgehandeld en hij zo min mogelijk voor bepaalde onderdelen is aangewezen op een andere SCO. Een responsieve organisatie van het aanbod staat of valt dan ook met de bereidheid om achter het loket de consequenties van een inhoudelijk samenhangend aanbod tot een oplossing te brengen.

► *Het SCO voor ouderen*

Hierboven is het ideale SCO voor ouderen geschetst, waarin alle producten en diensten die voor deze categorie van bestuurden logisch samenhangen door het SCO kunnen worden afgehandeld. Het zal echter lastig zijn om in de praktijk adequaat aan de diversiteit van het producten- en dienstenaanbod tegemoet te komen. Zo zijn er grenzen aan in hoeverre het personeel in de service-organisatie zowel in een mensgerichte, empathische servicerelatie, als zakelijke, efficiënte relatie zal kunnen voorzien. Immers lang niet iedereen verenigt de sociale vaardigheden in zich die hiervoor vereist zijn. Zo dit al wel het geval is dan kunnen bij een beperkte bezettingsgraad lange wachtrijen ontstaan, wanneer een oudere de ambtenaar zojuist een dienst verzoekt, die een zorgende behandeling veronderstelt.

Niet alleen de inrichtingseisen voor de servicerelatie leveren problemen, ook de eisen ten aanzien van de service-organisatie zijn lastig te realiseren. De vereiste dat het personeel uit 'specialistische generalisten' bestaat, die een breed scala van eenvoudige en complexe diensten kunnen verlenen, verhoudt zich slecht met de gangbare praktijk. Daar blijkt dat slechts zo'n 10% van de vragen, een beroep doet op de specialistische deskundigheid van de medewerkers. Voor het overgrote deel van de vragen, zijn de medewerkers overgekwalificeerd. Dit is niet alleen erg kostbaar maar ook weinig motiverend voor het hoog opgeleide personeel, wat de uitvoering van de servicerelatie negatief kan beïnvloeden.

Het is daarom denkbaar dat het SCO voor ouderen de problemen die samen gaan met de grote variëteit in het dienstenaanbod, opvangt door voor de producten en diensten die verdergaande inrichtingseisen stellen, als accountmanager of informatiepunt op te treden. Dit kan betekenen dat het SCO bij rechtshandelingen met een aanzienlijke mate van vrijheid – zoals het afhandelen van een aanvraag voor een uitkering – de aanvragen samen met de oudere opstelt en ze vervolgens inneemt en afgeeft aan de back-office. Deze back-office is ook deskundig genoeg om dergelijke vaak gecompliceerde aanvragen te beoordelen. Na afhandeling wordt het SCO in kennis gesteld en kan de oudere worden benaderd.

Ook bestaat de mogelijkheid dat het SCO bij een vraag naar een dienst die tevens om een zorgende behandeling vraagt, de oudere doorverwijst naar een contactambtenaar in de back-office. Deze is in staat de oudere met zijn vraag apart te nemen en hem de vereiste persoonlijke aandacht te geven.

► *Het SCO voor bedrijven en het milieu*

Hierboven is het 'bedrijven en milieu' loket geschetst waarin alle producten en diensten die inhoudelijk samenhangen aan de front-office kunnen worden afgehandeld. Aan deze SCO vormen kleven echter enkele specifieke bezwaren. Een probleem is bijvoorbeeld dat er producten worden aangeboden die normaal gesproken tot de bevoegdheid van het regiobestuur behoren, zoals de vergunningverlening in het kader van de Afvalstoffenwet. Wanneer we vasthouden aan de eis dat bij responsieve dienstverlening de gemeente aanspreekbaar is, dan zou dit inhouden dat het regiobestuur de bevoegdheid overdraagt aan het gemeentebestuur. Andere procedurele oplossingen in de service-organisatie zoals mandatering van het SCO en uitvoeringsconvenanten, leiden op dit punt tot problemen. Wie is er immers aanspreekbaar, wanneer een vergunning onrechtmatig is verleend, of er onrechtvaardige voorschriften zijn gesteld?

Een ander probleem hangt samen met de eisen ten aanzien van de kwalificaties van personeel. Het milieuterrein is uitermate complex en veronderstelt specialistische kennis. Het lijkt te veel gevraagd dat het SCO is geëquipeerd met personeel dat zowel deskundig is om een vergunning-

aanvraag af te handelen ten aanzien van luchtverontreiniging als een advies te geven over chemische afvalstoffen. Dit veronderstelt bijna voor iedere specialisatie een ambtenaar, een mogelijkheid die financieel-economisch gezien onhaalbaar is. Het is daarom denkbaar dat het SCO voor regionale produkten, specialistische milieuvergunningen als accountmanager of informatiepunt functioneert en de belangen van het bedrijf bij de regio behartigt. Daarnaast is het een reële mogelijkheid dat ook van de backoffice van de gemeente gebruik wordt gemaakt. Bijvoorbeeld bij vergunningaanvragen, die om een zorgende behandeling vragen of waarbij sprake is van ruime beleidsvrijheid.

► *Het SCO veilig en leefbaar*

Een SCO 'veilig en leefbaar' op het niveau van de wijk, stelt hoge eisen aan de invulling van de servicedimensies. Het is zeer de vraag of zo'n vergaande organisatorische integratie wel reëel is. Net als in het vorige SCO is er het probleem van verticale integratie. Zal de politieregio bereid zijn bevoegdheden te delegeren zodat het SCO in staat is vergunningen te handhaven, alsmede overtredingen tegen de openbare orde en veiligheid te bekeuren? Een gemandateerde ambtenaar in het SCO keuren we af omdat de aanspreekbaarheid van de ambtenaar onvoldoende is gewaarborgd. De vraag is of de meerwaarde van een overdracht van deze bevoegdheden opweegt tegen de ingrepen die het veronderstelt in de bestuurlijke verhoudingen. Dit geldt ook voor de overdracht van regionale bevoegdheden voor het uitvoeren van specialistische GGD-zaken, zoals ongediertebestrijding.

Een ander probleem voor integratie op basis van vraagpatronen is de decentralisatie van de dienstverlening in een wijkpost. Dit betekent niet alleen dat regionale bevoegdheden, maar ook lokale bevoegdheden dienen te worden doorgedecentraliseerd naar de wijk. Wil de ambtenaar in de wijkpost een vraag van een burger met een rechtseffect direct kunnen afhandelen, dan zal hij ook terzake de bevoegdheid moeten hebben om beslissingen te kunnen nemen. Wellicht dat op het wijkniveau kan worden volstaan met mandatering, waarbij tevens de beleidskaders voor de uitvoering worden gedefinieerd. Uiteindelijk blijft hier immers hetzelfde bestuur aansprakelijk. De ambtenaar zal echter zoveel mogelijk verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor zijn handelingen.

Tot slot wordt uit de reikwijdte van het dienstenaanbod in de wijkpost duidelijk dat het om heel verschillende produkten en diensten gaat. Het is ondenkbaar dat het personeel in de serviceorganisatie ten aanzien van alle produkten deskundig is. Zo is het onwaarschijnlijk dat het personeel zowel een vraag over bodemsanering kan beantwoorden, als op de hoogte is van de bijzonderheden bij een toewijzing van een standplaats voor het woonwagencentrum. Ook voor een wijkpost 'veilig en leefbaar' zijn er grenzen aan de mate aan integratie. Een meer haalbare optie is dat de wijkpost voor produkten en diensten, die hoge eisen stellen aan de inrichting van het SCO, slechts als accountmanager, of zelfs als informatiepunt zal functioneren. De back-office kan daarbij zowel in de gemeente als bij het regiobestuur gelegen zijn.

5.5 Conclusie

Integratie van de dienstverlening volgens de vraagpatronen van de bestuurden stelt hoge eisen aan de inrichting van het SCO. De dienstenpakketten, die voor bestuurden logische samenhang vertonen, worden gekenmerkt door een grote produktvariëteit, waardoor voor geen enkel pakket of cluster een minder vergaande SCO-vorm volstaat. Om volledig recht te doen aan de karakteris-

tieken van de verschillende producten en diensten uit het cluster moeten organisatorische problemen worden overwonnen dan wel hoge kosten gemaakt. Het is zeer de vraag of dit opweegt tegen het voordeel dat de bestuurde van zo'n vergaande integratie ondervindt. Voor hem is het allerbelangrijkste dat hij met zijn vraag bij het SCO terecht kan en niet van het kastje naar de muur wordt gestuurd. Het is daarom denkbaar en wellicht ook meer realistisch dat het SCO voor sommige producten uit het dienstenpakket 'slechts' optreedt als accountmanager of informatiepunt en op afstand de vraag van de bestuurde behartigt.

HANDREIKING VOOR INTEGRATIE VAN DIENSTVERLENING

6.1 De maatschappelijke oriëntatie van responsieve gemeenten

In dit rapport zijn mogelijkheden voor modernisering van het lokaal bestuur verkend. Centraal stond daarbij de kwaliteit van de dienstverlening door de gemeente. Wij stelden ons de vraag hoe de organisatie van een gemeente vanuit de vraagpatronen van burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen kan worden vormgegeven. Aanleiding voor het onderzoek vormt de vorming van stadsprovincies rondom enkele grote steden. Deze reorganisatie zal grote gevolgen hebben voor de gemeentebesturen in deze gebieden. En juist deze veranderingen bieden mogelijkheden voor een modernisering van het lokaal bestuur.

Alvorens te bezien hoe de organisatie van de dienstverlening kan worden verbeterd, hebben we enkele uitgangspunten geformuleerd voor de moderne gemeente. Een moderne gemeente moet communiceren met de bestuurden, moet open staan voor de articulatie van wensen en klachten van bestuurden, moet adequaat reageren op die articulatie van wensen en klachten en moet aanspreekbaar zijn op en verantwoording afleggen voor het gevoerde beleid en voor de verleende diensten. Deze vier uitgangspunten hebben alle betrekking op de 'responsiviteit' van de gemeente. De moderne gemeente moet in onze visie vooral responsief zijn.

We hebben vervolgens geconstateerd dat de *organisatie* van de gemeentelijke dienstverlening een belangrijke bijdrage aan de responsiviteit van de gemeente kan leveren. Tot op heden houdt die organisatie zich te veel aan de interne logica van het lokaal bestuur. Die interne logica is sterk sectoraal gericht en hangt mede samen met de indeling van de rijkswetgeving, zoals ook de portefeuilleverdeling in het college van B&W daarvan vaak is afgeleid. Dit kan impliceren (en dit impliceert ook vaak) dat één vraag van een burger niet aan één loket kan worden afgedaan. Voor de burger zou het logischer zijn indien dit wel het geval was. Dit betekent dus dat de organisatie van de dienstverlening zich te weinig richt op de logica van de burger. Om die reden is de gemeente in haar dienstverlening minder responsief dan noodzakelijk is.

Bij het idee van *service centra van de overheid* staat wel de vraag van de burger centraal. De gemeentelijke dienstverlening wordt zodanig georganiseerd dat de gemeentelijke loketten vanuit de belevingswereld van de burger logisch zijn. Centraal staat bij een SCO: wat voor de burger één vraag is, moet aan één loket kunnen worden afgehandeld. Iemand die zijn huis wil verbouwen moet aan één loket kunnen worden geholpen. Maar dat betekent ook dat dezelfde *soort* vragen ook aan hetzelfde loket moeten kunnen worden afgehandeld. Voor een burger is het logisch dat hij bij het loket waar hij vorige week een bouwvergunning heeft gekregen, deze week met klachten over de aansluiting op het rioolnet terecht kan.

Samengevat zijn daarmee de twee eerste axioma's van de SCO-gedachte genoemd:

- ▶ *eerste axioma* één vraag = één loket

- ▶ *tweede axioma* eenzelfde soort vraag = hetzelfde loket

Wie de gemeentelijke dienstverlening op deze wijze wil organiseren, zal vervolgens voor de vraag worden gesteld hoeveel en welke loketten moeten worden ingericht. Daarover ging deze studie met name. Duidelijk werd dat integratie van de dienstverlening in SCO's in principe geen bundeling van cliënten betekent, maar een bundeling van vragen. Het is een zoektocht naar vraagpatronen van burgers en daarmee een zoektocht naar bundeling van maatschappelijke rollen. Hoewel het denkbaar is om ook paspoorten en huursubsidies te verstrekken aan een 'ouderen-loket', is het logischer om aan dat loket alle diensten te verlenen die met het ouder worden en de ouderdom te maken hebben. Burgers zullen het ook logisch vinden dat zij zich voor andersoortige vragen bij een ander loket moeten vervoegen. Daarmee is het derde axioma van de SCO-gedachte gegeven:

- ▶ *derde axioma* een andersoortige vraag = een ander loket

Hoe simpel deze axioma's ook mogen zijn, zij vergen een belangrijke reorganisatie van de gemeentelijke dienstverlening. Gemeentelijke loketten waren traditioneel gekoppeld aan producten en diensten. Bij één produkt of dienst hoorde één loket en bij elk loket hoorde een bepaalde combinatie van producten en diensten. Indien de vraagpatronen van burgers het uitgangspunt zijn, zal het daarentegen vaak voorkomen dat dezelfde producten en diensten aan verschillende loketten worden aangeboden. Indien ouderen voor ouderenhuisvesting aan het ouderenloket terecht kunnen, moet daar ook hun huursubsidie-aanvraag kunnen worden afgehandeld. Wie zich echter voor een huurwoning bij het 'huurloket' meldt, verwacht ook bij dit loket voor zijn huursubsidie terecht te kunnen. Daarmee is het vierde en laatste axioma van de SCO-gedachte gegeven:

- ▶ *vierde axioma* zelfde dienst/produkt = meer loketten

Het is evident dat responsiviteit een organisatie van de dienstverlening vergt volgens de logica van de burger. Maatschappelijk oriëntatie moet ook in de organisatie van de dienstverlening vóórrang krijgen om als gemeente responsief te kunnen optreden (communicerend met bestuurden, open voor wensen en klachten, aanspreekbaar en adequaat reagerend). Let wel: SCO's zijn geen antwoord op alle kwalen. Ze maken deel uit van een responsieve gemeente, maar vormen op zichzelf die responsieve gemeente nog niet. Ambtenaren binnen SCO's moeten aanspreekbaar zijn, de politieke verantwoordelijkheid blijft vanzelfsprekend bij de lokale politici liggen. Een responsieve gemeente vergt derhalve bijvoorbeeld naast SCO's ook politici die verantwoording afleggen voor de uiteindelijke kwaliteit van de dienstverlening. Het politieke domein zal zijn eigen maatregelen moeten nemen om de responsiviteit van de gemeente te vergroten.

Overigens zijn op het terrein van de dienstverlening ook nog andere instrumenten mogelijk en nodig om de responsiviteit van de gemeente te optimaliseren. We geven slechts twee voorbeelden. Zo is het instellen van SCO's geen vervanging voor een lokale ombudsman. Ook dienstverlening via SCO's kan niet zonder klachtenprocedure (hoeveel kleiner de kans ook is dat de bestuurde van het kastje naar de muur wordt gestuurd). Maar wie eenmaal ruzie heeft met die ene ambtenaar die al zijn vragen afhandelt, zal des te beter beseffen dat bij alle organisatievormen van gemeentelijke dienstverlening een klachtenprocedure onmisbaar is. Ten tweede zijn er ook andere middelen om de responsiviteit van de gemeente ten aanzien van de dienstverlening te vergroten, zoals een Citizen Charter. Het ware goed als gemeenten bereid zouden zijn daarmee te experimenteren.

6.2 Integratie van dienstverlening als proces

Dat was het idee. Vervolgens komt de vraag hoe in de bestuurlijke praktijk het idee van service centra van de overheid kan worden ingevoerd. Enige ervaring is in de recente jaren al opgedaan. Het waren echter incidenten. *Bijna nergens is expliciet de vraag gesteld hoe en in welke mate vanuit vraagpatronen van bestuurden de gehele gemeentelijke dienstverlening gestalte zou kunnen krijgen.* Die vraag zullen wij hier overigens ook niet beantwoorden. Elke gemeente heeft zijn eigen karakter en zijn eigen specifieke problemen. Een 'blauwdruk voor de organisatie van de dienstverlening in gemeenten' zou daarom het beoogde doel voorbij schieten. We kunnen slechts een handreiking bieden voor een verdere integratie van de lokale dienstverlening: welke mogelijkheden zijn er, welke problemen zullen zich voordoen en hoe een aanvang te maken met de integratie van de dienstverlening?

We vatten onze handreiking in zeven stellingen samen. In de volgende paragraaf gaan we op nadere problemen van de integratie in.

1 *Integreren van dienstverlening vergt een procesmatige aanpak*

Het is overigens niet alleen zinloos om te trachten een algemeen toepasbare blauwdruk voor integratie van lokale dienstverlening te schetsen. Het is evenmin zinvol om voor één gemeente een dergelijk masterplan te ontwerpen. Ten eerste is het ondenkbaar dat een dergelijk masterplan op enig moment geheel kan worden ingevoerd (tenzij men bereid is de dienstverlening aan burgers en bedrijven voor lange tijd stil te leggen). Ten tweede miskent het schetsen van een masterplan voor de eigen gemeente de voordelen van een *proces* van integratie. Een proces van integratie maakt het mogelijk om te experimenteren en bovenal om te leren. In een proces van integratie zal het ook beter mogelijk zijn om een grotere variëteit te bereiken. Aangezien op het ene terrein de behoefte aan integratie van dienstverlening groter is, dan op het andere terrein is het overigens ook in het geheel niet bezwaarlijk om prioriteiten te stellen en de integratie van de dienstverlening procesmatig aan te vatten. Het spreekt voor zich dat zo'n aanpak hoge eisen stelt aan de aansturing van het gehele proces.

2 *Integreren van dienstverlening is een permanent proces*

Omdat maatschappelijke ontwikkelingen zich snel (en vaak onverwachts) voltrekken, zijn vraagpatronen van burgers en bedrijven meestal tamelijk efemeer. Vragen dienen zich in andere combinaties aan, producten verschijnen of verdwijnen en ook de prioriteitsstelling van die vragen wijzigt zich permanent. Integratie van dienstverlening zal derhalve nimmer voltooid zijn. Een loket voor asielzoekers kan in het ene jaar nog geheel overbodig zijn, terwijl er in een volgend jaar een grote behoefte aan bestaat. Derhalve moet ook de organisatie van de dienstverlening responsief zijn en kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen en nieuwe prioriteiten. Wie denkt alle dienstverlening op haar mogelijkheden voor integratie te hebben gezien, doet er geen goed aan de projectgroep 'SCO' op te heffen.

3 *Integreren van dienstverlening vergt een permanent onderzoek onder de bevolking*

Indien de integratie van de lokale dienstverlening de vraagpatronen van burgers en bedrijven moet weerspiegelen (en dat was immers de bedoeling) zal in elke gemeente een zeer uitgebreid onderzoek naar die vraagpatronen moeten plaatsvinden. Dit onderzoek zal een permanent karakter moeten krijgen. Ten eerste om de ervaringen met de integratie van de dienstverlening te kunnen toetsen, ten tweede omdat de vraagpatronen van burgers en bedrijven, zoals gezegd, permanent aan verandering onderhevig zijn. In dit opzicht kan het openbaar bestuur nog veel leren van het bedrijfsleven, dat zich continu op de hoogte houdt van vraagpatronen van burgers. Er is geen reden te bedenken waarom de overheid op dit punt minder geïnformeerd zou moeten zijn.

4 *Er bestaat immer een organisatorische variëteit aan SCO's*

Drie ideaaltypen van SCO's zijn in het voorgaande beschreven: het informatiepunt, de accountmanager en de clustering naar klantgroepen. Daarbij hebben wij aangegeven dat het in een responsieve gemeente voorkeur verdient om zoveel mogelijk in de front-office af te handelen (clustering naar klantgroepen). Een back-office zal echter nimmer kunnen ontbreken in het (huidige) lokaal bestuur. Voor de ene dienst zal de back-office echter meer bevoegdheden (moeten) behouden dan voor de andere, waarin wel alle bevoegdheden binnen het SCO kunnen worden ondergebracht. Zelfs zal het soms niet te vermijden zijn dat een SCO voor een bepaald onderdeel van een vraag slechts de functie van accountmanager of informatiepunt vervult. Afhankelijk van de aard van de dienst, van organisatorische vereisten en van financiële mogelijkheden zullen SCO's binnen een gemeente derhalve verschillend van karakter zijn.

5 *Een SCO is niet voor alle dienstverlening de oplossing*

Hoe schoon een SCO ook is en hoe functioneel een SCO ook is in een responsieve gemeente, niet alle dienstverlening vraagt om integratie binnen een SCO. Sommige diensten worden zo incidenteel verleent, dat het wel zeer weinig economisch zou zijn om hiervoor integratie met andere diensten na te streven. Ook is het denkbaar dat een specifieke dienst de organisatie van het SCO zodanig zou compliceren dat het beter is om deze dienst gewoon 'ouderwets' te blijven verlenen. Op zijn minst kan het SCO ten aanzien van deze dienst als 'informatiepunt' optreden.

6 *De problematiek van de gemeente is bepalend voor de inhoudelijke integratie*

Welke diensten voor integratie in aanmerking moeten komen en welke inhoudelijke combinaties daarbij moeten worden gemaakt, hangt in belangrijke mate af van de problematiek van de gemeente. Waar leefbaarheid en veiligheid een groot probleem ligt de keuze voor wijkposten veel meer voor de hand dan in een gemeente waar iedereen zijn eigen tuintje netjes onderhoudt. Wie nauwelijks industrieterrein heeft, heeft minder reden om een loket voor industriële bedrijvigheid in te richten. Dit geldt niet alleen voor de volgorde waarin de dienstverlening moet worden georganiseerd en SCO moeten worden ingericht. Het (immer voorlopige) eindplaatje zal in elke gemeente afhangen van de aard en de intensiteit van de problemen in die gemeente.

7 *Het integreren van dienstverlening blijft een politieke keuze*

Het blijft een politieke keuze waar tijdens het proces van integratie van dienstverlening en waar in het immer voorlopige eindplaatje prioriteiten worden gelegd. Is de werkloosheid in de eigen gemeente van dien aard dat het instellen van een 'werkloket' gewenst is. In veel gemeenten zal het instellen van een dergelijk loket onvermijdelijk zijn, in sommige gemeenten zal de politiek toch moeten uitmaken of het probleem 'van dien aard' is. Keuzen zijn bij integratie van dienstverlening onvermijdelijk en dergelijke keuzen behoren binnen de gemeente politieke keuzen te zijn. Het zou ook logisch zijn indien gemeentebesturen bij het proces van integratie eerst voorrang geven aan prioriteiten uit het collegeprogramma.

6.3 Nadere problemen van integratie

Wie met bovenstaande stellingen gewapend aan de slag gaat, zal nog heel wat beren en simpeler vragen op zijn weg tegenkomen. Verschillende daarvan, maar beslist niet alle, zijn in dit rapport verkend. Wat voor een burger één vraag is voor een gemeentebestuur soms een cluster van vragen. Wat voor de burger eenzelfde soort vraag is, is voor een gemeentebestuur een geheel andere vraag. In hoofdstuk 4 hebben we om die reden nadrukkelijk de verschillende dimensies

van de overheidsdienstverlening verkend. We hebben geconstateerd dat produkten en diensten langs verschillende servicedimensies eisen stellen aan het vormen van SCO's en van het optreden van de overheid. Elk produkt en elke dienst heeft zo zijn specifieke eisen ten aanzien van de servicefunctie, de service-organisatie en de service-setting van het SCO en van de service-relatie daarbinnen. In hoofdstuk 5 hebben we voor drie voorbeelden aangegeven hoe een SCO zou kunnen worden vormgegeven langs deze vier service-dimensies. Daarmee is geen definitief antwoord, maar vooral een denkrichting gegeven voor de gemeente die haar dienstverlening zou willen integreren. We beseffen zeer wel dat dit rapport bovenal problematiseert: het stelt vragen, die door de afzonderlijke vooral zelf moeten worden beantwoord. Niettemin willen wij tot slot nog op drie van die vragen nader ingaan.

1 *De bestuurd spreken het gemeentebestuur aan*

Er zijn drie momenten waarop bestuurd (burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen) het gemeentebestuur aanspreekt: voor het articuleren van algemene beleidswensen, voor diensten en produkten en voor klachten. Het eerste moment heeft betrekking op *beleidsvorming*, het tweede op de *beleidsuitvoering*, terwijl het derde moment een evaluatie van de beleidsuitvoering betreft (de bestuurde is ontevreden over de wijze waarop de gemeente het beleid in zijn geval heeft uitgevoerd). Vanzelfsprekend is hier sprake van een grove schematisering van de communicatie tussen bestuurde en gemeentebestuur. Het voorbeeld van klachten van burgers over onveiligheid op straat kan hier illustratief zijn. Ten eerste kunnen zij betrekking hebben op een gebrek aan beleid (en daarmee een verzoek om nieuw beleid impliceren). Ten tweede kan het hier gaan om een verzoek om bijstand (en daarmee een verzoek om uitvoering van reeds bestaand beleid). Ten slotte kan het hier gaan om een klacht over de wijze waarop op het verzoek om bijstand is gereageerd.

We kiezen niettemin voor deze schematisering van de communicatie tussen bestuur en bestuurde om de plaats van het SCO nader te kunnen verhelderen. Op zich zijn de taken en verantwoordelijkheden helder te onderscheiden. Voor het articuleren van wensen (voor de beleidsvorming) kan de burger terecht bij gemeenteraad, college van B&W en bij de politieke partijen. Het SCO is de plaats waar burgers terecht kunnen voor gemeentelijke diensten en produkten (beleidsuitvoering), terwijl een klachtencommissie (dan wel een ombudsman) onmisbaar is voor de klachten over de beleidsuitvoering. Het zou zeker onjuist zijn om het SCO tevens het loket te laten zijn voor klachten over de beleidsuitvoering. In dat geval zou de ongewenste situatie kunnen ontstaan dat de uitvoerende ambtenaar de klacht die naar aanleiding van zijn eigen optreden is ingediend, moet afhandelen. In een lokale rechtsstaat is dat ongewenst.

Iets gecompliceerder ligt de grens tussen articulatie van beleidswensen en het verzoek om dienstverlening. Het ware goed om het SCO ook voor de eerste vorm van communicatie tussen burger en bestuur een functie te geven. Allerlei signalen uit de bevolking zullen bij een SCO terecht komen. Het zou zeer onverstandig zijn indien geen open kanalen worden gecreëerd tussen SCO's en beleidsvorming. Indien maar duidelijk blijft wie voor de beleidsvorming verantwoordelijk is en dat SCO's beleid uitvoeren en geen beleid maken. In die zin moet de ambtenaar binnen het SCO nadrukkelijk *aanspreekbaar* zijn, zonder verantwoordelijk te zijn voor het door hem uit te voeren beleid. Natuurlijk moet de ambtenaar ook aanspreekbaar zijn op de *wijze* waarop hij het beleid uitvoert. Voor de regels is hij niet verantwoordelijk, voor de wijze waarop hij ze uitvoert moet hij *aanspreekbaar* zijn. (Let wel, dat uiteindelijk ook de bestuurder *verantwoordelijk* is voor de wijze waarop de ambtenaar de regels uitvoert.)

2 *Horizontale en verticale integratie*

Het college van B&W is als geheel verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid binnen de SCO's, zoals colleges nu eenmaal verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het gemeentelijk beleid. Op zich mag dit helder lijken, ware het niet dat het inrichten van SCO's conform de vraagpatronen van burgers al spoedig de vraag oproept of binnen één SCO niet lokale en regionale bevoegdheden kunnen worden samengebracht. Zou het voor een groot bedrijf in het Rijnmondgebied in de toekomst niet veel eenvoudiger worden, als het voor alle mogelijke vergunningen bij één loket van de stadsprovincie terecht zou kunnen? Zou het voor burgers niet veel eenvoudiger worden indien zij bij het gemeentelijk loket ook terecht kunnen voor de sociale werkvoorziening die in Rijnmond straks provinciaal is georganiseerd? Het antwoord is duidelijk: het is voor bedrijf en burger veel eenvoudiger. Daarmee is de vraag nog niet beantwoord of het verstandig is om binnen SCO's niet alleen horizontaal te integreren (meer beleidssectoren), maar ook verticaal (meer bestuurslagen). In ieder geval biedt de vorming van de stadsprovincie Rotterdam hier nieuwe mogelijkheden.

Om de wenselijkheid van verticale integratie te bepalen is het goed de drie basisvormen van SCO's te onderscheiden. Het is niet meer dan logisch dat een lokaal 'werkloket' de burger indien nodig doorverwijst naar de provinciale sociale werkvoorziening. In de zin van een informatiepunt is verticale integratie heel wel mogelijk. Ook tegen een verticale integratie in de vorm van een accountmanager zijn weinig bezwaren in te brengen (het lokale werkloket gaat zelf bij de provincie de zaak van de cliënt behartigen). Wel lijken er overwegende bezwaren te bestaan tegen een verticale integratie in een verdergaande SCO. Theoretisch moet het mogelijk zijn om lokale ambtenaren binnen een SCO zowel met lokale als provinciale bevoegdheden te bekleden (zoals op dit moment bijstandszaken in grote gemeenten ook geheel ambtelijk worden afgehandeld). Evenzeer moet het theoretisch mogelijk zijn om provinciale ambtenaren voor grote bedrijven met lokale bevoegdheden te bekleden. Voorwaarde blijft dat de betreffende ambtenaar zich in geval van twijfel immer wendt tot de verantwoordelijke bestuurder.

Aan een dergelijke constructie kleven echter praktische en inhoudelijke bezwaren. In de praktijk zal het erg ingewikkeld worden om de betreffende ambtenaren vanuit het bestuur aan te sturen. Wellicht belangrijker is het inhoudelijke bezwaar: de cliënt zal veelal geheel in het duister tasten over de verantwoordelijke bestuurder. Moet hij zich nu bij de lokale of bij de provinciale bestuurder beklagen over het feit dat hij geen vergunning krijgt? Aangezien een heldere verantwoordelijkheidsverdeling het uitgangspunt moet blijven, moet verticale integratie in een dergelijk vergaande vorm dan ook worden afgewezen. Resteert een SCO, waarin ambtenaren bevoegd zijn voor het domein van hun 'eigen' bestuur en accountmanager dan wel informatiepunt voor het domein van het 'andere' bestuur.

Vanzelfsprekend is een verdergaande integratie mogelijk indien de besturen zelf besluiten een bepaalde bevoegdheid binnen bepaalde randvoorwaarden over te dragen naar een hogere of lagere bestuurslaag (door middel van delegatie of bij contract). Daarmee verschuift dan ook de politieke verantwoordelijkheid en blijft voor de burger helder dat het politieke bestuur waaronder het betreffende SCO ressorteert, politiek verantwoordelijk is voor de gehele dienstverlening van het SCO.

Volgens eenzelfde logica zouden binnen een SCO publieke en private bevoegdheden kunnen worden geïntegreerd. In de sfeer van de arbeidsvoorziening (RBA) en de huisvesting (woningbouwcorporaties) dienen de voorbeelden zich reeds aan.

3 *De wisselwerking tussen inhoud en organisatie*

Organisatorische mogelijkheden bepalen en beperken derhalve de inhoudelijke integratie. Zij geven antwoord op de vraag voor welk complex van vragen wel en voor welk complex van vragen geen SCO kan worden ingericht. Omgekeerd bepaalt de gewenste inhoudelijke integratie de organisatorische vormgeving van het betreffende SCO. Inhoud en organisatie staan hier permanent in wisselwerking en vormen als het ware de twee kernbegrippen bij de integratie van de gemeentelijke dienstverlening.

Niettemin start de exercitie met de inhoud: de vraagpatronen van burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen vormen het uitgangspunt. Samenhangende vragen van bestuurden indiceren de inhoudelijke integratie binnen de gemeentelijke dienstverlening binnen SCO's. Vervolgens wordt bekeken hoe de betreffende SCO's organisatorisch kunnen worden vormgegeven, terwijl uiteindelijk de organisatorische mogelijkheden bepalen welke inhoudelijke integratie mogelijk is.

Zo stellen organisatorische mogelijkheden al nadrukkelijke grenzen aan het *aantal* in te richten SCO's. In principe is het aantal complexen van maatschappelijke vragen nagenoeg onbeperkt. De gemeente heeft in dat licht gezien slechts beperkte mogelijkheden, zowel financieel als organisatorisch. Keuzen moeten derhalve worden gemaakt. Eerder is al gewezen op de noodzaak van politieke keuzen. Ideaaltypisch gaat het bij deze selectie om het clusteren naar maatschappelijke categorieën dan wel om het clusteren naar maatschappelijke problemen. In het laatste geval betreft het één aspect van het leven van alle burgers, in het eerste gevallen een breder scala aan aspecten van het leven van een bepaalde categorie burgers. In de praktijk zal het meestal om een combinatie gaan.

Deze clustering vraagt vervolgens om een doordinking van de organisatorische consequenties, waarbij het de voorkeur zou moeten hebben zoveel mogelijk zal in de front-office (in het SCO zelf) af te kunnen doen. Maar dat zal niet altijd voor alle diensten en producten mogelijk zijn. Soms zullen bevoegdheden met rechtseffecten zo nodig bij de back-office gelokaliseerd moeten blijven. Soms zal voor specialistische kennis zo nodig een beroep moeten worden gedaan op de back-office, terwijl de ambtenaren voor het SCO vooral op hun generalistische kennis worden geselecteerd. Soms moet een arbeidsverdeling binnen het SCO worden aangebracht tussen ambtenaren die gespecialiseerd zijn in een 'zorgende' afhandeling en ambtenaren die zich beperken tot een 'zakelijke' afhandeling. Soms zal een arbeidsverdeling binnen het SCO moeten worden aangebracht tussen ambtenaren die zich specialiseren in het afhandelen van complexe vragen en ambtenaren die vooral enkelvoudige vragen afhandelen. Soms kan worden besloten de enkelvoudige, incidentele vragen geheel buiten het SCO te houden. Hoe kan vervolgens worden gewaakt voor een voldoende flexibiliteit van de betreffende ambtenaren zelf. Soms is het zinnig om SCO's over de gemeente te spreiden, soms is integratie op centraal niveau voldoende. Decentralisatie is overigens alleen zinvol als de bereikbaarheid van belang is en intensief gebruik valt te verwachten. Meestal zal integratie op zich belangrijker zijn dan de fysieke afstand. En soms zal zelfs van een SCO moeten worden afgezien. De organisatie begrenst uiteindelijk de mogelijkheden voor inhoudelijke integratie.

Wie de vele vragen en problemen overziet, beseft te meer hoe belangrijk het is om met de integratie van de gemeentelijke dienstverlening stap voor stap te beginnen.

LITERATUUR

- BSO/B&A Groep (1992), *Service Centra van de Overheid*, Den Haag.
- Edwards, B. (1986), *Leer creatief te zijn*, New York.
- Ezerman, G.C. & W.F.G. Mastenbroek (1989), *Het managen van kwaliteitsverbetering in de dienstverlening*, HCG, Amsterdam.
- Gemeente Den Haag (1989), *De burger centraal; deconcentratie gemeentelijke diensten*, Den Haag.
- Goede, B. de & H. van den Brink (1986), *Beeld van Nederlands bestuursrecht*, VUGA, Den Haag.
- Hart, H.W.C. van der (1985), *Leveren zonder prijssignaal; een studie naar de toepassing van marketing-beginselen in organisaties zonder winstoogmerk*, Nuenen.
- Korsten, A.F.A. (1988), *Bestuurskunde als avontuur; een beschouwing over bestuurskundige heuristiek: perspectieven op de toekomst van gemeenten*, Kluwer, Deventer.
- Kotler, Ph. (1975), *Marketing for non-profit organisations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Larsson, R. & D.E. Bowen (1989), Organization and customer: Managing design and coordination of services, *The Academy of Management Review*, 14, 2.
- MIM bv. (1993), *Ronde tafelgesprekken met lokale bestuurders over de dienstverlening aan de burger*, Den Haag.
- Munster, I.C.M. van (1992), *Gemeentelijke dienstverlening: de burger centraal*, VNG, Den Haag.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992), *Reinventing government; how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Massachusetts.
- Percy-Smith, J. & I. Anderson (1992), *Understanding local needs*, IPPR, London.
- Rijksplanologische Dienst (1988), *Verzorgingskernen, naar een verbeterd instrument voor ruimtelijke planning*, VROM, Den Haag.
- Sanderson, I. (ed.) (1992), *Management of quality in local government*, Longman, Harlow.
- SCP (1987), *Gemeente, burger, klant*, Stukwerk nr 41, Rijswijk.
- Veldheer, V. (1994), *Kantelend bestuur; onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851-1985*, SCP, Rijswijk.
- Wolfson, D.J. (1988), *Publieke sector en economische orde*, Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Zeithamis, V.A., L.L. Berry & A. Parasuraman (1993), The nature and determinants of customer expectations of service, *Journal of the Academy of Marketing Science*, 21, 1.

PRODUKTENLIJST

Hieronder volgt een overzicht van produkten en diensten van gemeente, provincie, politie en RBA, zoveel mogelijk gedifferentieerd naar categorie van bestuursden.

i : individu/burger
b : bedrijven/ondernemingen
m : maatschappelijke organisaties
w : de wijk of andere onderdelen van de lokale gemeenschap

voorlichting: i, b, m
afhandeling klacht: i, b, m
toewijzing huisnummers: i

afgifte bewijs van in leven zijn: i
afgifte bewijs van Nederlanderschap: i
afgifte uittreksel uit bevolkingsregister: i
afgifte verhuiskaart: i, b
afgifte verklaring omtrent gedrag: i
afgifte verklaring omtrent inkomen en vermogen: i

afgifte arbeidskaart: i
afgifte gemeentelijke identiteitskaart: i
afgifte pas 65+: i
afgifte reisdocument: i
afgifte rijbewijs: i
afgifte werkmap beroepschauffeurs: i

advies naturalisatie: i
advies echtscheiding: i
afgifte akte van geboorte: i
afgifte akte van inschrijving: i
afgifte akte van overlijden: i
voltrekken huwelijk: i
afgifte uittreksel burgerlijke stand: i
advies dienstplicht: i
(afgifte) kennisgeving inschrijving dienstplicht: i
motorrijtuigenvordering: strikt eenzijdig
vergoeding militairen: i

afgifte jachtvergunning: i
verlenen toestemming voor aan- of verkoop van wapens: i, b
verlenen verlof tot het voorhanden hebben van schietwapen: i, m

verkiezingen: w
advies verblijfsvergunning: i
advies vergunning tot vestiging: i
advies visum: i

heffen afvalstoffenheffing: b, i
heffen begraafplaats- en crematierecht: i
heffen bouwgrond en baatbelasting: i, b
heffen hondenbelasting: i
heffen liggelden: i, b
heffen marktgelden: b
heffen onroerend-goedbelasting: i, b, m
heffen precarierecht: i
heffen reclamebelasting: b
heffen reinigingsrecht: i, b, m

heffen toeristenbelasting: b
 heffen woonforenzenbelasting: i

brandpreventie: w
 brandbeheersing: w
 dienstverlening: w
 rampenbestrijding: w
 technische hulpverlening bij brand/rampen: w
 maatregelen bestuurlijke preventie criminaliteit

kennisgeving, vergunning, ontheffing op basis van de APV

kennisgeving evenement: m
 kennisgeving optocht: m
 kennisgeving betoging: m
 kennisgeving bij dienstverlening: b
 ontheffing van het verbod als straatartiest: i
 ontheffing van bevoegd zich te bevinden op terreinen, wegen of weggedeelten die door bevoegd gezag zijn afgezet in belang van de veiligheid of ter voorkoming van wanordelijkheden: i, b
 ontheffing van verbod gedrukte of geschreven stukken of afbeeldingen op bepaalde wegen te verspreiden: m, b
 kennisgeving bij feest, muziek, wedstrijd: m
 vergunning voor het maken en veranderen van een uitweg: i, b
 vergunning voor plaatsen van voorwerpen of stoffen op, aan of boven de weg: m
 ontheffing van verbod in de open lucht vuur te stoken: i, m
 ontheffing van verbod objecten onder een hoogspanningslijn te plaatsen: i
 vergunning voor het hebben van een benzinepomp: b
 ontheffing route vervoer gevaarlijke stoffen: b
 ontheffing van het verbod tot bezigen van vuurwerk: b, m
 ontheffing van het verbod om op bepaalde plaatsen vuurwerk te bezigen: b, m
 vergunning bij afwijking sluitingsuur openbare inrichtingen: m
 kennisgeving exploitatie inrichting: b, m
 vergunning voor exploiteren speelgelegenheid: m, b
 ontheffing van het verbod plantsoenen te betreden: i, m, b
 vergunning alarminstallatie: i, b
 ontheffing van regels hoeveel dieren op een bepaalde plaats mogen worden gehouden en op welke wijze: i, b
 ontheffing van het verbod een wild dier te houden
 ontheffing van het verbod tot het laten uitvliegen van duiven: i, m
 ontheffing van het verbod bijen te houden: i, b
 ontheffing van het verbod om een inrichting te gebruiken als seksbioscoop, seksclub of seksautomatenhal: b
 vergunning voor inrichten of drijven van recreatie-inrichtingen: b
 vergunning voor geluidsapparatuur in horeca-inrichtingen: b
 ontheffing van het verbod om anderszins geluidhinder te veroorzaken: b
 vergunning voor inzamelen van afvalstoffen: b
 vergunning lozen van afvalstoffen d.m.v. een werk in de riolering vanuit een bedrijf of instelling: b, m
 kennisgeving voor het lozen van afvalstoffen door ander dan genoemd bedrijf of instelling: b, m
 ontheffing van het verbod vuilnis e.d. buiten een daartoe bestemde verzamelplaats te storten: b, i
 vergunning voor doorzoeken van ter inzameling gereed staande afvalstoffen: i
 vergunning voor kappen van bomen: b, i
 ontheffing van het verbod tot het verspreiden van meststoffen: b
 vergunning voor gebruiken van een onroerend goed voor maken van handelsreclame: b
 ontheffing van het verbod tot het parkeren van voertuigen van autobedrijf e.d.: b
 ontheffing van het verbod een voertuig te koop aan te bieden: i, b
 ontheffing van het verbod om langer dan drie dagen caravans e.d. op de weg te parkeren: i, b
 ontheffing van het verbod om voertuigen in groenvoorziening te plaatsen: b, m
 vergunning voor inzameling geld of goed: m
 vergunning voor venten: m, b
 vergunning voor standplaatsen e.d.
 vergunning voor voorwerpen in openbaar water: m, b
 ontheffing van het verbod om zich met motorvoertuig of met een paard in natuurgebieden te bevinden: i, m, b

kunstwerken: w
 openbare verlichting: w, b
 straatmeubilair: w, b

vergunning kabels en leidingen: w
 vergunning verklaring van geen bezwaar in kader van luchtvaartweg: i

voet- en fietspaden: w
 wegen: w
 verkeersborden/verkeerstekens: kg
 verkeersregulering: w
 parkeervergunning/ontheffing: b, i, m
 parkeervoorzieningen: b, i, m, w
 ligplaatsvoorzieningen: b, i
 los- en laadvoorzieningen: b
 scheepvaartbegeleiding: b
 gladheidsbestrijding: w
 straatreiniging: w
 wegbeheer: w
 wegenonderhoud: w
 busvervoer: w
 metrovervoer: w
 taxivervoer: w
 tramvervoer: w

marktstandplaats: b
 ontheffing op grond van marktverordening: b
 vergunning markt: b
 vergunning kermis: b
 acquisitie en promotie bedrijven: b
 bedrijfsverzamelgebouw: b
 distributieplanologisch onderzoek: w, b
 ontheffing Winkelsluitingswet: b
 subsidie handel/nijverheid: b
 subsidie toerisme: b
 uitgifte industrie/bedrijfsterrein: b
 vergunning handel/nijverheid: b

beheer en bestuur openbaar onderwijs: m
 doorvergoeding bijzonder onderwijs (overschrijdingsregeling): m
 huisvestingsvoorzieningen onderwijs: m
 leerplicht: i, m
 subsidie leerlingenvervoer: m
 subsidie godsdienstonderwijs: m
 subsidie gericht onderwijs: m
 subsidie schoolbegeleidingsdienst: m
 subsidie schoolzwemmen: m
 vergoeding art. 74 WBO: m
 vergoeding art. 82 ISOVSO: m
 volwasseneneducatie: m, i

accommodatie culturele voorzieningen: m
 bibliotheek: w,
 cultuurprijs: m
 kortingspassen: i
 subsidie amateuristische kunstbeoefening: m, i
 subsidie beeldende kunst: m
 subsidie kunstzinnige vorming: m
 subsidie musea: m
 subsidie podiumkunsten: m
 aanwijzing monument: i, strikt eenzijdig
 subsidie monument: i

accommodatie welzijnsvoorzieningen (beschikbaarstelling): m
 subsidie categoriaal welzijnswerk: m
 subsidie jeugdhulpverlening/jeugd en jongerenwerk: m
 subsidie kinderopvang: b, i, m
 subsidie maatschappelijke dienstverlening, informatie en advies: m
 subsidie instellingen sociaal-cultureel werk (bibliotheek, ...): m

binnensportaccommodaties: m, w
 buitensportaccommodaties m, w
 kampeervergunning: i, m
 recreatieve voorzieningen: w, m
 speelterrein: m, w
 subsidie jeugdsport: m
 subsidie sportactiviteiten: m
 zwembad: m, w
 kabeltelevisie: w, i
 subsidie lokale omroep: m

openbaar groen: w
 waterpartijen: w
 natuurbescherming: w

arbeidsmarkttoedeling: i
 bemiddeling arbeidsplaatsen langdurig werklozen/banenpool: i, b
 herintreden (vrouwen/ouderen): i
 sociale werkvoorziening: i, b, m
 stimulering deelname arbeidsproces (gehand., allocht., vrouwen, homo's): i
 toedeling Jeugd Werk Garantieplan: i
 vrijwilligerscentrale: i, m

aanvullende gemeentelijke uitkeringen minimabeleid: i
 ABW-normbijstand: i
 bijzondere bijstand: i
 gehandicaptenvoorzieningen: i
 informatie en advies: i
 uitkering Bijstandsbesluit zelfstandigen: i
 uitk. inkomensvoorz. oudere en gedeelt. arbeidsong. werkloze werknemers: i
 uitk. inkomensvoorz. oudere en gedeelt. arbeidsong. gewez. zelfstandigen: i
 uitkering regeling opvang asielzoekers: i, m
 uitkering voor werkloze werknemers (RWW): i
 uitstroombestemming: i
 subsidie instellingen maatschappelijk werk: m
 bijdrage Wet bejaardenoorden: m
 indicatie ouderen: i, m

grafuitgifte: i
 onderhoud begraafplaatsen: w, i
 vergunning tot (her)begraven, cremieren, uitstrooien of ontleden: i

algemene gezondheidszorg (ongediertebestrijding): w, i, b, m
 ambulancevervoer: i
 bedrijfsgezondheidszorg: b, m
 epidemiologie: i
 gezondheidsvoorlichting en -opvoeding: m, i
 jeugdgezondheidszorg: i, m

adviezen vergunning Afvalstoffenwet: b
 adviezen vergunning WCA: b
 inzameling huisafval: i, w, b
 inzameling bedrijfsafval: b
 subsidie afvalbeperking: b
 verlenen vergunning afvalstoffenverordening: b

bodemonderzoek: w, b, i
 bodemsanering: w, b, i
 ontheffing lozingenbesluit Wet bodembescherming: b, i

adviezen Wet geluidhinder: b
 adviezen Hinderwet: b
 bevel tot sluiting hinder: i, b
 dwangsom: i
 melding Hinderwet: i
 verlenen vergunning Hinderwet: b

adviezen Wet luchtverontreiniging: b
 rioolbeheer: w
 aansluitvergunning riolering: b, i
 adviezen Wet verontreiniging oppervlaktewateren: b, m
 vergunning lozingsverordening: b
 voorlichting bedrijfsinterne milieuzorg: b

aanlegvergunningen bestemmingsplan: b, i
 besluit bestemmingswijziging: i
 planschade: b
 vrijstelling bestemmingsplan: i, b
 subsidie verordening stads- en dorpsvernieuwing: i,w

aanschrijving Woningwet: i
 besluit meldingsplichtig bouwwerk: b, i
 bouwvergunning: b, i
 onbewoonbaarverklaring: i
 woningsloopvergunning: i, b
 woningsplitsingsvergunning: i
 woonvergunning: i
 voltooiingsverklaring van woning: i, b

bezwaren onroerende zaken: i, b
 exploitatie-overeenkomst: b
 inlichten vastgoedregistraties: i, b, m
 (ver)huur onroerende zaken: b, i, m
 (ver)pacht onroerende zaken: b, i, m
 vervreemden onroerende zaken: b, i, m
 verwerven onroerende zaken: b, i, m

bijdrage bouw bejaardenwoningen: i, m
 bijdrage woonconsumenten: i
 subsidie huurwoningen: i
 subsidie ingrijpende voorzieningen: i
 subsidie premiewoningen: i
 subsidie scoiale huurwoningen: i
 subsidie sociale koopwoningen: i
 subsidie woningaanpassing gehandicapten: i
 toeslag t.b.v. plaatselijk verschillende omstandigheden: i
 gemeentegarantie volkshuisvesting:

advies huursubsidie: i
 bewijs van inschrijving woningzoekenden: i
 ontruimingsbesluit: i
 opvangplaats asielzoekers: i
 urgentiebewijs: i
 vergunning voor gebruik als tweede woning: i
 vordering woonruimte: i
 woonruimte-onttrekkingsvergunning: i, b
 woonruimtevergunning: i

beheer woonwagencentrum: w, i
 ontheffing art. 10 Woonwagenwet: i
 toewijzing standplaats woonwagencentrum: i
 toewijzing woonwagen: i

beleidsprodukten:
 vandalismebestrijding, criminaliteitspreventie: w
 sociale vernieuwing: w
 emancipatiebeleid: w
 ouderenbeleid: i
 structuurschets: w
 landschapsbeleidsplan: w
 bestemmingsplannen: w
 volkshuisvestingsplan: w
 monumentenbeleid: w

educatief plan basiseducatie: i, m
 integrale veiligheidszorg: w
 gezondheidszorg: w

specifieke voorlichtingsactiviteiten:
 voorlichting rampen: i, w, b, m
 milieuvorlichting: i, b
 gezondheidsvoorlichting en opvoeding: b, i
 voorlichting bedrijfsinterne milieuzorg: b

voorzieningen/produkten uit de produktenlijst:
 kunstwerken: w
 openbare verlichting: w
 straatmeubilair: w
 kabeltelevisie: w
 onderhoud begraafplaatsen: w
 verkiezingen: w
 brandpreventie: w
 brandbeheersing: w
 dienstverlening: w
 rampenbestrijding: w
 technische hulpverlening bij brand/rampen: w
 voet- en fietspaden: w
 wegen: w
 verkeersborden/verkeerstekens: w
 verkeersregulering: w
 parkeervoorzieningen: w
 gladheidsbestrijding: w
 straatreiniging: w
 wegbeheer: w
 wegenonderhoud: w
 busvervoer: w
 metrovervoer: w
 taxivervoer: w
 tramvervoer: w
 distributieplanologisch onderzoek: w
 bibliotheek: w
 binnensportaccommodaties: w, m
 buitensportaccommodaties: w, m
 recreatieve voorzieningen: w, m
 speelterrein: w, m
 zwembad: w, m
 openbaar groen gemeenschap: w
 waterpartijen: w
 natuurbescherming: w
 kabeltelevisie: w
 onderhoud begraafplaatsen: w
 algemene gezondheidszorg: w
 rioolbeheer: w
 parkeervoorzieningen: w
 ligplaatsvoorzieningen: w
 vrijwilligerscentrale: w
 sociale werkvoorziening: w
 gehandicaptenvoorziening: w
 inzamelen huisafval: w
 onderhoud begraafplaatsen: w
 bodemonderzoek: w, i, b
 bodemsanering: w, b, i.

Provinciale diensten/produkten

(hierbij is aangesloten bij de provinciale taken, zoals vermeld in het profiel II, Verdeling van taken en bevoegdheden in de regio Rotterdam, OOR, 8 september 1993):

vergunningverlening voor gemeente- of politiedistrict overstijgende evenementen: m
 subsidieverzoeken projecten t.a.v. verkeer en vervoer > f 25 miljoen: (van gem.) b
 vergunning- of concessieverlening aan vervoerbedrijven: b

beslissen inzake bezwaarschriften tegen dienstregeling openbaar vervoer: i, b, m
 verlenen financiële bijdrage in exploitatie openbaar vervoer: b
 aanvragen investeringsbudgetten openbaar vervoer > f 25 miljoen: b (gem.)
 vergunningverlening taxivervoer: b
 behandeling bezwaarbeschriften verkeersmaatregelen regionaal hoofdwegennet: bi, m
 vergunning en ontheffing regionale vaarwegen: b
 exploitatie- of concessieverlening voor veren: b
 vergunningverlening Wet op de waterhuishouding en grondwaterwet: b
 afgifte vergunningen aan waterleidingbedrijven (Grondwaterwet): b
 afgifte vergunning tot waterwinning aan niet-waterleidingbedrijven (Grondwaterwet): b
 innen heffingen grondwaterbeheer (Grondwaterwet): b
 initiëren/uitvoeren van branchegerichte projecten voor scholing binnen bedrijven: b
 subsidiëring regionale vvv: b
 verdeling middelen volwasseneneducatie (subsidies): m
 steunfuncties culturele voorzieningen: m
 projectsubsiëring culturele voorzieningen: m
 kunstvakonderwijs en toelidingsinstituten: m
 gespecialiseerde cursus als schrijversschool: m
 subsidiëring projecten cultuureducatie: m
 regionale steunfunctie openbaar bibliotheek werk: m
 concessies en financiering regionale omroep: m
 steunfunctie archief (ls): m
 subsidiëring van grootschalige en/of specialis. voorzieningen, waaronder accommodatie t.b.v. topsport: m
 ondersteuning grootstedelijke/regionale evenementen cultuur en sport: m
 aandacht voor topsportontwikkeling: m
 toestemmingsverlening tot opgravingen (Monumentenwet): i
 voorlichting en promotie openluchtrecreatie: i, m, b
 vaststellen landschapsverordening: b, i
 vergunningverlening t.a.v. 'regionale' natuurmonumenten: i, b (bij gebruik)
 vergunningverlening o.g.v. Vogelwet: i

uitvoering bosbouwsubsidie regelingen: b
 subsidieverlening achterstallig onderhoud historische parken: i
 regionale wachtlijst sociale werkvoorziening (l.s); toeleiding via loket: i
 besluitvorming plaatsing op wachtlijst via decentrale commissie: i
 financiering regionale voorzieningen sociaal-cultureel werk/participatie en ontplooiing: m
 financiering voorzieningen zelfredzaamheid/zelfstandigheid en maatschappelijke zorg: opvang dak- en thuislozen, vrouwen, zeevarenden; regionale voorzieningen jeugdhulpverlening, voorzieningen verslaafdenzorg: m
 financiering bejaardenoorden (tijdelijk/overgang): m
 verantwoordelijkheid voor grootschalige en specialistische WCPV/GGD-zaken: m ambulancevervoer (l.s.): i
 subsidie regeling Wet milieubeheer: b
 integrale milieuvergunning en ontheffing (inrichtingen en vergunningenbesluit): b
 klachtenbehandeling zaken waarvoor de regio vergunningverlener is (Wet milieubeheer: b, i, m
 verlening AW-vergunning: b
 verlening WCA-vergunning: b
 financiering stimuleringsprojecten bodemsanering: b
 ontheffing hogere grenswaarden ind.lawaai, saneringen, aaawijzingen stiltegebieden: b
 huisvestingsverordening (behalve woningontrekking, splitsing, etc.): i
 ozb-heffing + bezwaar: i
 opcentenheffing motorrijtuigenbelasting + bezwaar: i, b
 opcenten kijk- en luistergeld + bezwaar: i, b
 baatbelasting regionale voorzieningen + bezwaar: i, b, m
 precariobelasting over regionaal eigendom + bezwaar: i

Politie (Andersson, Elffers, Felix bv. 1989)
 ontheffing gebruik geluidwagens: i, m
 alarm- en beveiligingssystemen: i, b, m
 behandelen aangiften en klachten: i, b, m, w
 werkzaamheidsvergunning: i
 regelen optreden bij manifestaties: w
 bewaring gevonden voorwerpen: i, b, w
 sluitingstijden vergunning horeca: b
 bewaking personen en instellingen: i, b, w
 collectevergunning: i, m
 verkeersonderzoek en verkeersongevallen registraties: w
 dansvergunning/toestemming dansen: b

speelautomatenvergunning: b
surveillance: w
ontheffing berijden B-wegen: b
vandalisme-bestrijding: w
vergunning voor afsteken van groot vuurwerk: i, m, b, w
vergunning kansspelen: b, m
dregvergunning: b, i
vergunning tot het schenken van drank: b
verstrekken van alcohol buiten inrichting: b
kennisgeving van optocht, vergunning: m
controle naleving tot openbare gemakkelijkheden: m, w

RBA

banenpools: i, b
scholings en werkervaringsprojecten (op verzoek van bedrijven): b, i
ontslagaanvraag-behandeling: b
verklaringen: i
beroepskeuze advisering: i
solicitatietraining: i
inschrijving (registratie werkzoekenden): i
scholingstrajecten en hiervoor selectie-testen: i, m

CLUSTERS VAN PRODUCTEN EN DIENSTEN

Hieronder volgt een indicatief overzicht van mogelijke clusters van diensten en producten op basis van maatschappelijke rollen van bestuurden.

A INDIVIDUEN

0 *als familie- of gezinslid*

advies echtscheiding
afgifte akte van geboorte
afgifte akte van overlijden
voltrekken huwelijk
heffen begraafplaats- en crematierecht
grafuitgifte
vergunning tot herbegraven, cremeren, uitstrooien of ontleden
advies geslachtsnaamwijziging

1 *als houder van een huishouding*

afgifte huisnummer
kabeltelevisie
inzamelen huisafval
leerplicht
onthefing van bevoegd gezag zich te bevinden op terreinen, wegen of weggedeelten die zijn afgezet in belang van veiligheid of ter voorkoming van wanorde
onthefing van verbod in de open lucht vuur te stoken
vergunning alarminstallatie
vergunning van regels hoeveel dieren op een bepaalde plaats mogen worden gehouden en op welke wijze
onthefing van het verbod een wild dier te houden
onthefing van het verbod tot het laten uitvliegen van duiven
onthefing van het verbod bijen te houden
vergunning voor kappen bomen
onthefing van het verbod een voertuig te koop aan te bieden
melding Hinderwet

2 *als betaler van belastingen*

baatbelasting regionale voorzieningen (r)
opcenten kijk- en luistergeld (r)
ozb-heffing (r)
heffing hondenbelasting
heffing onroerend-goedbelasting
heffing reinigingsrecht
heffing woonforenzenbelasting
begeleiding bij betalingsmoeilijkheden
heffing liggelden (bij woonboot)
woonforenzenbelasting

3 *als arbeidsloze/arbeidszoekende*

afgifte arbeidskaart
ABW-normbijstand
aanvullende gemeentelijke uitkeringen minimabeleid
bijzondere bijstand
uitkering voor werkloze werknemers (RWW)
uitk. inkomensvoorziening oudere en ged. arbeidsong. werkloze werknemers
uitk. inkomensvoorziening oudere en ged. arbeidsong. gewezen zelfstandigen
herintreden
stimulering deelname arbeidsproces
toedeling jeugdwerkgarantieplan
volwasseneneducatie
sociale werkvoorziening
verklaring omtrent gedrag
bemiddeling arbeidsplaatsen langdurig werklozen/banenpool

- beroepskeuze-advisering (a)
 - scholingstrajecten (a)
 - registratie werkzoekenden (a)
 - sollicitatietraining (a)
- 4 *als asielzoeker*
- advies naturalisatie
 - advies verblijfsvergunning
 - advies vergunning tot vestiging
 - advies visum
 - uitkering regeling opvang asielzoekers
 - opvangplaats asielzoekers
 - afgifte 'verklaring' die vreemdeling recht geeft om bij welke werkgever dan ook te mogen werken (a)
- 5 *als woningzoekende*
- bewijs van inschrijving woningzoekende
 - urgentiebewijs
 - toewijzing woonwagen
 - afgifte verklaring omtrent inkomen en vermogen
- 6 *als (a.s.) bezitter van een woning/onroerend goed bij nieuwbouw/of bijbouwen:*
- vrijstelling bestemmingsplan
 - bestemmingswijziging
 - bouwvergunning
 - woningsloopvergunning
 - woonvergunning
 - verklaring omtrent inkomen en vermogen
 - vergunning voor gebruik als tweede woning
 - bouwgrond- en baatbelasting
 - besluit meldingsplichtig bouwwerk
 - bijdrage woonconsument
 - subsidie monument
 - vergunning voor het maken en veranderen van een uitweg
 - afgifte huisnummer
 - huisvestingsverordening (r)
 - landschapsverordening (r)
- bij bezit/verwerven bestaande woning/onroerend goed:*
- woonvergunning
 - verklaring omtrent inkomen en vermogen
 - woningssplitsingsvergunning
 - vergunning voor gebruik als tweede woning
 - subsidie sociale koopwoningen
 - subsidie premiewoningen
 - bijdrage woonconsument
 - subsidie monument
- 7 *als (a.s) huurder van woning/onroerend goed*
- subsidie huurwoningen
 - subsidie sociale huurwoningen
 - bijdrage woonconsument
 - woonvergunning
 - advies huursubsidie
 - vergunning voor gebruik als tweede woning
 - woonruimte ontrekkingsvergunning
 - subsidie monument
- 8 *als ouderen*
- bijdrage bouw bejaardenwoningen
 - woonvergunning
 - verklaring omtrent inkomen en vermogen
 - indicatie ouderen
 - pas 65 +
 - uitkering inkomensvoorzienien oudere en gedeel. arbeidsong. werkloze werknemers
 - uitkering inkomensvoorziening oudere en gedeel. arbeidsong. gewez. zelfstandigen
 - volwasseneneducatie
 - herintreden

incl. de produkten die vallen onder de houder van een huishouden, de belastingbetaler en de bezitter of huurder van onroerend goed¹

9 als gehandicapte/gedeeltelijk arbeidsongeschikte

subsidie ingrijpende voorziening
 subsidie woningaanpassing gehandicapten
 woonvergunning
 verklaring omtrent inkomen en vermogen
 stimulering deelname arbeidsproces
 sociale arbeidsvoorziening
 gehandicaptenvoorziening
 volwasseneneducatie
 regionale wachtlijst sociale werkvoorziening (r)
 bemiddeling arbeidsplaatsen langdurig werklozen/banenpool
 beroepskeuze-advisering (a)
 scholingstrajecten (a)
 registratie werkzoekenden (a)
 sollicitatietraining (a)
 incl. de produkten die vallen onder de houder van een huishouden, de belastingbetaler en de bezitter of huurder van onroerend goed

10 als allochtoon

volwasseneneducatie
 advies naturalisatie
 advies verblijfsvergunning
 advies vergunning tot vestiging
 advies visum
 opvangplaats asielzoekers
 uitkeringregeling opvang asielzoekers
 vrijwilligerscentrale
 stimulering deelname arbeidsproces
 bemiddeling arbeidsplaatsen langdurig werklozen/banenpool
 beroepskeuze-advisering (a)
 scholingstrajecten (a)
 registratie werkzoekenden (a)
 sollicitatietraining (a)
 incl. de produkten die vallen onder de houder van een huishouden, de belastingbetaler en de bezitter of huurder van onroerend goed

11 als drugs/alcoholverslaafde, incestslachtoffer

algemene gezondheidszorg
 toedeling jeugdwerkgarantieplan

12 als jongere

leerplicht
 toedeling jeugd werk garantieplan
 vrijwilligerscentrale
 bemiddeling arbeidsplaatsen langdurig werklozen/banenpool
 beroepskeuze-advisering (a)
 scholingstrajecten (a)
 registratie werkzoekenden (a)
 sollicitatietraining (a)

13 als (a.s) militair

advies dienstplicht
 bezwaar en beroep voor wat betreft kostwinnaarsvergoeding
 afgifte kennisgeving inschrijving dienstplicht
 motorrijtuigenvordering
 vergoeding militairen

1 Clusteren wil niet zeggen het opschonen van de produktenlijst, waarbij de clusters elkaar moeten uitsluiten. Clusteren is het aanbrengen van samenhang vanuit het perspectief van de bestuurden. D.w.z. dat het produktenaanbod in de clusters elkaar kan overlappen. Immers een groot deel van de produkten zullen zowel door gehandicapten als door ouderen worden gevraagd.

14 als vrouw

volwasseneneducatie
 herintreden
 bemiddeling arbeidsplaatsen langdurig werklozen/banenpool
 beroepskeuze-advisering (a)
 scholingstrajecten (a)
 registratie werkzoekenden (a)
 sollicitatietraining (a)
 incl. de producten die vallen onder de houder van een huishouden, de belastingbetaler, als bezitter of huurder van onroerend goed

B ONDERNEMINGEN**O de ondernemer als voerder van een onderneming algemeen (niet branche specifiek)²**

heffen reclamebelasting
 parkeervergunning/ontheffing
 parkeervoorzieningen
 vergunning alarminstallatie
 subsidie kinderopvang
 inzamelen bedrijfsafval
 ontheffing van bevoegd gezag zich te bevinden op terreinen, wegen of weggedeelten die door bevoegd gezag zijn afgezet in belang van de veiligheid of ter voorkoming van wanordelijkheden
 ontheffing van verbod gedrukte of geschreven stukken of afbeeldingen op bepaalde wegen te verspreiden
 vergunning voor kappen van bomen
 vergunning voor gebruik onroerend goed voor maken van handelsreclame
 vergunning voor voorwerpen in openbaar water en openbare ruimte
 baatbelasting regionale voorzieningen (r)
horeca:
 subsidie toerisme (VVV)
 heffing toeristenbelasting
 vergunning/ontheffing/vrijstelling Kampeerwet
 ontheffing van het verbod om een inrichting te gebruiken als seksbioskoop, seksclub of seksautomatenhandel
 vergunning voor het inrichten of of drijven van recreatie-inrichtingen
 vergunning voor geluidsapparatuur in horeca-inrichtingen
 subsidiëring regionale VVV (r)
 vergunning voor voorwerpen in openbare ruimte of water
 kennisgeving exploitatie inrichting
 vergunning bij afwijking sluitingstijd openbare inrichting
winkeliers)
 vergunning houden van een markt
 standplaatsvergunning
 ontheffing op grond van marktverordening
 subsidie handel/nijverheid
 ontheffing van het verbod tot bezigen van vuurwerk
 toezicht op instelling nieuwe markten (r)
 vergunning voor het hebben van een benzinepomp
 vergunning voor venten
 vergunning bij afwijking sluitingstijd openbare inrichting
bedrijfsleven (industrie en agrarische sector):
 subsidie handel/nijverheid
 adviezen vergunning WCA
 adviezen vergunning Afvalstoffenwet
 verlening AW-vergunning (r)
 verlening WCA-vergunning (r)
 ontheffingen lozingsbesluit Wet bodembescherming
 vergunning lozingsverordening
 adviezen Wet luchtverontreiniging
 adviezen Wet verontreiniging oppervlaktewater
 adviezen Hinderwet
 vergunning voor inzamelen van afvalstoffen

2 Deze niet-branche specifiek producten kunnen ook onder worden gebracht bij de overige clusters die hier genoemd worden. Doel van clusteren is immers niet het opschonen van de productenlijst, maar een clustering vanuit het perspectief van de bestuurden. Dit betekent dat een zekere overlap geaccepteerd moet worden.

ontheffing van het verbod tot het verspreiden van meststoffen
 uitvoering bosbouwsubsidie-regelingen (r)
 uitvoering Boswet (r)
 ontheffing hogere grenswaarden industrielawaai, saneringen (r)
 integrale milieuvergunning en ontheffing (r)
 subsidieregeling Wet milieubeheer (r)
 vergunning verlening Wet op de waterhuishouding en grondwaterwet (p)
 vergunningen aan waterleidingbedrijven (Grondwaterwet) (p)
 innen heffingen grondwaterbeheer
transport:
 ontheffing van het verbod tot het parkeren van voertuigen van autobedrijf
 ontheffing route vervoer gevaarlijke stoffen
 ontheffing van verbod een voertuig te koop aan te bieden
 ontheffing van verbod om langer dan drie dagen caravans e.d. op de weg te parkeren
 los- en laadvoorzieningen
 scheepvaartbegeleiding
 ontheffing van het verbod om voertuigen in groenvoorziening te plaatsen
 afgifte werkmap beroepschauffeurs
 vergunning of concessieverlening aan vervoerbedrijven (r)
 verlenen financiële bijdrage in exploitatie openbaar vervoer (r)
 aanvragen investeringsbudgetten openbaar vervoer > 25 miljoen (r)
 vergunning en ontheffing regionale vaarwegen (r)
 vergunningverlening taxivervoer (r)
 exploitatie- of concessieverlening voor veren (r)

1 als verschaffer van werkgelegenheid

bemiddeling arbeidsplaatsen langdurig werklozen (a)
 ontslag aanvraag (a)
 te werkstellingsvergunning (a)
 bemiddeling arbeidsplaatsen
 scholings- en werkervaringsprojecten op verzoek van bedrijven (a)
 initiëren/uitvoeren van branche-gerichte projecten voor scholing binnen bedrijven (r)

2 als milieubelaster

heffen reinigingsrecht
 voorlichting bedrijfsinterne milieuzorg
 adviezen Hinderwet
 adviezen Wet geluidhinder
 adviezen vergunning WCA
 adviezen vergunning Afvalstoffenwet
 adviezen Wet luchtverontreiniging
 adviezen Wet verontreiniging oppervlaktewater

3 de ondernemer als vestiger

bij vestiging in de gemeente:
 distributieplanologisch onderzoek
 acquisitie en promotie bedrijven
 subsidie handel/nijverheid
 adviezen Hinderwet
 adviezen Wet geluidhinder
 adviezen Wet verontreiniging oppervlaktewater
 adviezen Wet luchtverontreiniging
 ontheffing van het verbod geluidhinder te veroorzaken
 vergunning voor lozen van afvalstoffen d.m.v. een werk in de riolering vanuit een bedrijf of instelling (of kennisgeven bij lozing door een ander)
 ontheffing van verbod vuilnis buiten een daartoe bestemde verzamelplaats te storten
bij huur bedrijfspand/onroerend goed:
 bedrijfsverzamelgebouw
 verhuur onroerende zaken
 verpachten onroerende zaken
 exploitatie-overeenkomst
 parkeervoorziening/ontheffing
bij nieuwbouw/verbouw bedrijfspand/onroerend goed:
 financiering stimuleringsprojecten bodemsanering (p)
 aanlegvergunningen bestemmingsplan
 besluit bestemmingswijziging

vrijstelling bestemmingsplan
 bouwvergunning
 woningsloopvergunning
 woonruimte onttrekkingsvergunning
 planschade
 aansluitvergunning riolering
 parkeervoorziening/ontheffing
 wegen (ontsluiting)
 vergunning voor het maken en veranderen van een uitweg

C MAATSCHAPPELIJKE INSTELLINGEN EN ORGANISATIES

- O als voerder van een maatschappelijke instellingen en organisatie*
- welzijns- of zorginstelling:*
- subsidie categoriaal welzijnswerk
 - subsidie jeugdhulpverlening/jeugd en jongerenwerk
 - subsidie maatschappelijke dienstverlening
 - subsidie instellingen sociaal cultureel werk
 - accommodatie welzijnsvoorzieningen
 - subsidie instellingen maatschappelijke werk
 - volwasseneneducatie
 - opvangplaats asielzoekers
 - bijdrage Wet bejaardenoorden
 - bijdrage bouw bejaardenoorden
 - indicatie ouderen
 - ambulancevervoer
 - algemene gezondheidszorg
 - gezondheidsvoorlichting- en opvoeding
 - jeugdgezondheidszorg
 - vrijwilligerscentrale
 - vergunning voor het exploiteren speelgelegenheid
 - financiering regionale voorzieningen sociaal-cultureel werk (r)
 - financiering voorzieningen zelfredzaamheid/zelfstandigheid en maatschappelijke zorg: opvang dak- en thuislozen, vrouwen, zeevarenden, regionale voorzieningen jeugdhulpverleningen, voorzieningen verslaafdenzorg (r)
 - financiering bejaardenoorden (tijdelijk) (r)
 - verantwoordelijkheid voor grootschalige en specialistische GGD/WCPV-zaken (r)
- sport- en vrijetijdsorganisaties:*
- binnensportaccommodaties
 - buitensportaccommodaties
 - recreatieve voorzieningen
 - subsidie jeugdsport
 - subsidie sportactiviteiten
 - vrijwilligerscentrale
 - kampeervergunning
 - vergunning voor het exploiteren speelgelegenheid
 - aandacht voor topsportontwikkeling (r)
 - subsidie van grootschalige en/of specialistische voorzieningen, w.o. accommodaties voor topsport (r)
- onderwijsinstellingen:*
- beheer en bestuur openbaar onderwijs
 - doorvergoeding bijzonder onderwijs
 - huisvestingsvoorzieningen onderwijs
 - leerplicht
 - subsidie leerlingenvervoer
 - subsidie godsdienstonderwijs
 - subsidie gericht onderwijs
 - subsidie schoolbegeleidingsonderwijs
 - subsidie schoolzwemmen
 - vergoeding art. 74 WBO
 - vergoeding art. 82 ISOVSO
 - volwasseneneducatie
 - vergunning voor het exploiteren speelgelegenheid
 - verdeling middelen volwasseneneducatie (r)
 - kunsvakonderwijs en toeleidingsinstituten (r)
 - gespecialiseerde cursussen als schrijversschool (r)
 - subsidiering projecten cultuureducatie (r)

culturele instellingen:

accommodatie culturele voorzieningen
 bibliotheek
 cultuurprijs
 subsidie amateuristische kunst
 subsidie beeldende kunst
 subsidie musea
 subsidie podiumkunsten
 subsidie lokale omroep
 projectsubsiëring culturele voorzieningen (r)
 regionale bibliotheek (r)
 consessies en financiering regionale omroep (r)
 steunfunctie archief (r)
 steunfunctie openbaar bibliotheekwerk (r)
 steunfunctie culturele instellingen (r)
 toestemmingsverlening tot opgravingen (r)
 gespecialiseerde cursussen als schrijversschool (r)
 subsidiëring projecten cultuureducatie (r)

1 maatschappelijke organisatie als een organisator van evenement, actie, inzameling

kennisgeving evenement
 kennisgeving optocht
 kampeervergunning
 kennisgeving betoging
 ontheffing van verbod gedrukte of geschreven stukken of afbeeldingen op bepaalde wegen te verspreiden
 kennisgeving bij feest, muziek, wedstrijd
 vergunning voor het plaatsen van voorwerpen of stoffen op, aan of boven de weg
 ontheffing van verbod in de open lucht vuur te stoken
 ontheffing van het verbod om op bepaalde plaatsen vuurwerk te bezigen
 ontheffing van het verbod plantsoenen te betreden
 ontheffing van het verbod om voertuigen in groenvoorziening te plaatsen
 vergunning voor inzameling geld of goed
 vergunning voor venten
 vergunning voor standplaatsen
 vergunning voor voorwerpen in openbaar water
 vergunning voor gemeente of politiedistrict overstijgende evenementen (r)
 ondersteuning grootstedelijke/regionale evenementen cultuur en sport (r)

*2 maatschappelijke organisatie als vestiger, op zoek naar huisvesting
 gebruik van reeds bestaande huisvestingsmogelijkheden:*

accommodatie welzijnsvoorzieningen
 accommodatie culturele voorziening
 bijdrage bouw bejaardenoorden
 financiering bejaardenoorden (r)
 huisvestingsvoorzieningen onderwijs
 parkeervoorzieningen
 exploitatie-overeenkomsten
 pacht onroerende zaken
 huur onroerende zaken
op zoek naar nieuwbouw/huisvesting:
 aanlegvergunning/vrijstelling bestemmingsplan
 bouwvergunning
 verwerven onroerende zaken
 vervreemden onroerende zaken
 bezwaren onroerende zaken
 inlichten onroerende zaken

D DE WIJK OF ONDERDELEN VAN DE LOKALE GEMEENSCHAP*1 als bewaker van een democratische besluitvorming*

verkiezingen
 voorlichting
 klachten afhandeling
 bezwaarschriften

2 als bewaker van een veilige stad, wijk: fysiek en sociaal

verkeersregulering
 gladheidsbestrijding
 wegbeheer
 openbare verlichting
 voet- en fietspaden
 brandpreventie en brandbeheersing
 rampenbestrijding
 wegbeheer en wegonderhoud
 technische hulp bij brand/rampen
 subsidie stads- en dorpsvernieuwing
 beheer woonwagencentrum
 ontheffing art. 10 Woonwagenwet
 toewijzing standplaats woonwagencentrum
 controle naleving relevante vergunningen
 beleid ter zake
 criminaliteitspreventie (p)
 verkeersonderzoek en verkeersregistraties (p)

3 *als bewaker van een schone stad*

straatreiniging
 rioolbeheer
 algemene gezondheidszorg (ongediertebestrijding)
 openbaar groen (groen onderhoud)
 inzamelen huisafval (ook: kca)
 waterpartijen (onderhoud)
 natuurbescherming
 recreatieve voorzieningen (onderhoud)
 speelterrein (onderhoud)
 onderhoud begraafplaatsen
 bodemonderzoek/bodemsanering
 vergunningen op het terrein van het milieu
 subsidie stads- en dorpsvernieuwing
 controle naleving relevante vergunningen
 beleid ter zake
 grootschalige en specialistische GGD-zaken (r)

4 *als bewaker van een adequaat voorzieningenniveau*

distributieplanologisch onderzoek
 binnensport- binnensportaccommodaties
 recreatieve voorzieningen
 kabeltelevisie
 subsidie lokale radio
 culturele voorzieningen
 vrijwilligerscentrale
 bedrijfsverzamelebouw
 parkeervoorzieningen
 straatmeubilair
 gehandicaptenvoorzieningen
 huisvestingsvoorzieningen onderwijs
 accommodatie culturele voorzieningen
 bibliotheek
 accommodatie welzijnsvoorzieningen
 subsidie kinderopvang
 zwembad
 vergunningen kabels en leidingen
 archief

5 *als bewaker van een bereikbare stad*

voet- en fietspaden
 wegen, ontsluiting
 busvervoer
 metrovervoer
 tramvervoer
 taxivervoer
 parkeervoorzieningen/ontheffingen
 verkeersregulering

GESELECTEERDE CLUSTERS

Hieronder volgt een selectie van clusters uit het indicatieve overzicht in bijlage 1b. Uitgangspunt is de vraag of de inrichting van een apart loket voor het cluster een realistische gedachte zou zijn (zie ook hoofdstuk 5).

A INDIVIDUEN

1 *Burgerlijke stand (familie en gezin):*

- advies echtscheiding
- afgifte akte van geboorte
- afgifte akte van overlijden
- voltrekken huwelijk
- heffen begraafplaats- en crematierecht
- grafuitgifte
- vergunning tot herbegraven, cremeren, uitstrooien of ontleden
- advies geslachtsnaamwijziging
- gemeentelijke identiteitskaart
- reisdocument/paspoort
- rijbewijs
- akte van inschrijving
- uittreksel burgerlijke stand

2 *Huishoudens:*

- afgifte huisnummer
- kabeltelevisie
- inzamelen huisafval
- leerplicht
- onthefing van bevoegd gezag zich te bevinden op terreinen, wegen of weggedeelten die zijn afgezet in belang van veiligheid of ter voorkoming van wanorde
- onthefing van verbod in de open lucht vuur te stoken
- vergunning alarminstallatie
- vergunning van regels hoeveel dieren op een bepaalde plaats mogen worden gehouden en op welke wijze
- onthefing van het verbod een wild dier te houden
- onthefing van het verbod tot het laten uitvliegen van duiven
- onthefing van het verbod bijen te houden
- vergunning voor kappen van bomen
- onthefing van het verbod een voertuig te koop aan te bieden
- melding Hinderwet

3 *Belastingplichtige:*

- baatbelasting regionale voorzieningen
- opcenten kijk- en luistergeld
- ozb-heffing
- heffing hondenbelasting
- heffing onroerend-goedbelasting
- heffing reinigingsrecht
- heffing woonforenzenbelasting
- begeleiding bij betalingsmoeilijkheden
- heffing liggelden (bij woonboot)
- woonforenzenbelasting

4 *Arbeidszoekende:*

- afgifte arbeidskaart
- ABW-normbijstand
- aanvullende gemeentelijke uitkeringen minimabeleid
- bijzondere bijstand
- uitk. voor werkloze werknemers (RWW)
- uitk. inkomensvoorziening oudere en ged. arbeidsong. werkloze werknemers
- uitk. inkomensvoorziening oudere en ged. arbeidsong. gewezen zelfstandigen

- herintreden
 - stimulering deelname arbeidsproces
 - toedeling jeugdwerkgarantieplan
 - volwasseneneducatie
 - sociale werkvoorziening
 - verklaring omtrent gedrag
 - bemiddeling arbeidsplaatsen langdurig werklozen/banenpool
 - beroepskeuze-advisering
 - scholingstrajecten
 - registratie werkzoekenden
 - sollicitatietraining
- 5 *Asielzoeker:*
- advies naturalisatie
 - advies verblijfsvergunning
 - advies vergunning tot vestiging
 - advies visum
 - uitkering regeling opvang asielzoekers
 - opvangplaats asielzoekers
 - afgifte 'verklaring' die vreemdeling recht geeft om bij welke werkgever dan ook te mogen werken
- 6 *Huurder:*
- bewijs van inschrijving woningzoekende
 - urgentiebewijs
 - toewijzing woonwagen
 - afgifte verklaring omtrent inkomen en vermogen
 - subsidie huurwoningen
 - subsidie sociale huurwoningen
 - bijdrage woonconsument
 - woonvergunning
 - advies huursubsidie
- 7 *Woningeigenaar:*
- vrijstelling bestemmingsplan
 - bestemmingswijziging
 - bouwvergunning
 - woningsloopvergunning
 - woonvergunning
 - verklaring omtrent inkomen en vermogen
 - vergunning voor gebruik als tweede woning
 - bouwgrond- en baatbelasting
 - besluit meldingsplichtig bouwwerk
 - bijdrage woonconsument
 - subsidie monument
 - vergunning voor het maken en veranderen van een uitweg
 - afgifte huisnummer
 - verklaring omtrent inkomen en vermogen
 - woningssplitsingsvergunning
 - vergunning voor gebruik als tweede woning
 - subsidie sociale koopwoningen
 - subsidie premiewoningen
- 8 *Ouderen:*
- bijdrage bouw bejaardenwoningen
 - woonvergunning
 - verklaring omtrent inkomen en vermogen
 - indicatie ouderen
 - pas 65 +
 - uitkering inkomensvoorziening oudere en gedeel. arbeidsong. werkloze werknemers
 - uitkering inkomensvoorziening oudere en gedeel. arbeidsong. gewez. zelfstandigen
 - volwasseneneducatie
- 9 *Gehandicapten:*
- subsidie ingrijpende voorziening
 - subsidie woningaanpassing gehandicapten
 - woonvergunning

verklaring omtrent inkomen en vermogen
 stimulering deelname arbeidsproces
 sociale arbeidsvoorziening
 gehandicaptenvoorziening
 volwasseneneducatie
 regionale wachtlijst sociale werkvoorziening
 bemiddeling arbeidsplaatsen langdurig werklozen/banenpool
 beroepskeuze-advisering
 scholingstrajecten
 registratie werkzoekenden
 sollicitatietraining

10 Migrant:

volwasseneneducatie
 advies naturalisatie
 advies verblijfsvergunning
 advies vergunning tot vestiging
 advies visum
 opvangplaats asielzoekers
 uitkeringsregeling opvang asielzoekers
 vrijwilligerscentrale
 stimulering deelname arbeidsproces
 bemiddeling arbeidsplaatsen langdurig werklozen/banenpool
 beroepskeuze-advisering
 scholingstrajecten
 registratie werkzoekenden
 sollicitatietraining

11 Jongere:

leerplicht
 toedeling jeugd werk garantieplan
 vrijwilligerscentrale
 bemiddeling arbeidsplaatsen langdurig werklozen/banenpool
 beroepskeuze-advisering
 scholingstrajecten
 registratie werkzoekenden
 sollicitatietraining

B BEDRIJVEN

Het is denkbaar om één loket in te richten voor bedrijven. Indien een verdere onderverdeling zou worden gemaakt is een onderverdeling in drie rollen denkbaar:

1 Bedrijven en werkgelegenheid:

bemiddeling arbeidsplaatsen langdurig werklozen
 ontslagaanvraag
 te werkstellingsvergunning
 bemiddeling arbeidsplaatsen
 scholings- er werkervaringsprojecten op verzoek van bedrijven
 initiëren/uitvoeren van branchegerichte projecten voor scholing binnen bedrijven

2 Bedrijven en het milieu:

heffen reinigingsrecht
 voorlichting bedrijfsinterne milieuzorg
 adviezen Hinderwet
 adviezen Wet geluidhinder
 adviezen vergunning WCA
 adviezen vergunning Afvalstoffenwet
 adviezen Wet luchtverontreiniging
 adviezen Wet verontreiniging oppervlaktewater

3 Bedrijven: vestiging en verbouw:

distributieplanologisch onderzoek
 acquisitie en promotie bedrijven
 subsidie handel/nijverheid
 adviezen Hinderwet

adviezen Wet geluidhinder
 adviezen Wet verontreiniging oppervlaktewater
 adviezen Wet luchtverontreiniging
 ontheffing van het verbod geluidhinder te veroorzaken
 vergunning voor lozen van afvalstoffen d.m.v. een werk in de riolering vanuit een bedrijf of instelling (of kennisgeven bij lozing door een ander)
 ontheffing van verbod vuilnis buiten een daartoe bestemde verzamelplaats te storten
 bedrijfsverzamelgebouw
 verhuur onroerende zaken
 verpachten onroerende zaken
 exploitatie-overeenkomst
 parkeervoorziening/ontheffing
 financiering stimuleringsprojecten bodemsanering
 aanlegvergunningen bestemmingsplan
 besluit bestemmingswijziging
 vrijstelling bestemmingsplan
 bouwvergunning
 woningsloopvergunning
 woonruimte onttrekkingsvergunning
 planschade
 aansluitvergunning riolering
 wegen (ontsluiting)
 vergunning voor het maken en veranderen van een uitweg

C MAATSCHAPPELIJKE INSTELLINGEN EN ORGANISATIES

Een indeling in soort instelling lijkt hier het meest op zijn plaats.

1 *Welzijns- en zorginstellingen:*

subsidie categoriaal welzijnswerk
 subsidie jeugdhulpverlening/jeugd en jongerenwerk
 subsidie maatschappelijke dienstverlening
 subsidie instellingen sociaal-cultureel werk
 accommodatie welzijnsvoorzieningen
 subsidie instellingen maatschappelijke werk
 volwasseneneducatie
 opvangplaats asielzoekers
 bijdrage Wet bejaardenoorden
 bijdrage bouw bejaardenoorden
 indicatie ouderen
 ambulancevervoer
 algemene gezondheidszorg
 gezondheidsvoorlichting- en opvoeding
 jeugdgezondheidszorg
 vrijwilligerscentrale
 vergunning voor het exploiteren speelgelegenheid
 financiering regionale voorzieningen sociaal-cultureel werk
 financiering voorzieningen zelfredzaamheid/zelfstandigheid en maatschappelijke zorg: opvang dak- en thuislozen, vrouwen, zeevarenden, regionale voorzieningen jeugdhulpverleningen, voorzieningen verslaafdenzorg
 financiering bejaardenoorden (tijdelijk)
 verantwoordelijkheid voor grootschalige en specialistische GGD/WCPV-zaken

2 *Sport- en vrijetijdsorganisaties:*

binnensportaccommodaties
 buitensportaccommodaties
 recreatieve voorzieningen
 subsidie jeugdsport
 subsidie sportactiviteiten
 vrijwilligerscentrale
 kampeervergunning
 vergunning voor het exploiteren speelgelegenheid
 aandacht voor topsportontwikkeling
 subsidiëring van grootschalige en/of specialistische voorzieningen, waaronder accommodaties voor topsport

3 *Onderwijsinstellingen:*

beheer en bestuur openbaar onderwijs

doorvergoeding bijzonder onderwijs
 huisvestingsvoorzieningen onderwijs
 leerplicht
 subsidie leerlingenvervoer
 subsidie godsdienstonderwijs
 subsidie gericht onderwijs
 subsidie schoolbegeleidingsonderwijs
 subsidie schoolzwemmen
 vergoeding art. 74 WBO
 vergoeding art. 82 ISOVSO
 volwasseneneducatie
 vergunning voor het exploiteren speelgelegenheid
 verdeling middelen volwasseneneducatie
 kunstvakonderwijs en toelidingsinstituten
 gespecialiseerde cursussen als schrijversschool
 subsidiëring projecten cultuur-educatie

4 *Culturele instellingen:*

accommodatie culturele voorzieningen
 bibliotheek
 cultuurprijs
 subsidie amateuristische kunst
 subsidie beeldende kunst
 subsidie musea
 subsidie podiumkunsten
 subsidie lokale omroep
 projectsubsiëring culturele voorzieningen
 regionale bibliotheek
 concessies en financiering regionale omroep
 steunfunctie archief
 steunfunctie openbaar bibliotheekwerk
 steunfunctie culturele instellingen
 toestemmingsverlening tot opgravingen
 gespecialiseerde cursussen als schrijversschool
 subsidiëring projecten cultuureducatie

D DE WIJK OF ONDERDELEN VAN DE LOKALE GEMEENSCHAP

Hier naderen we dicht het normale werk van de politieke organen. Om die reden ware twee loketten voor te stellen, één voor veiligheid en leefbaarheid en één voor algemene klachtenafhandeling.

1 *Veilig en leefbaar:*

verkeersregulering
 gladheidsbestrijding
 wegbeheer
 openbare verlichting
 voet en fietspaden
 brandpreventie
 brandbeheersing
 rampenbestrijding
 wegbeheer
 wegonderhoud
 technische hulp bij brand/rampen
 subsidie stads- en dorpsvernieuwing
 beheer woonwagencentrum
 ontheffing art. 10 Woonwagenwet
 toewijzing standplaats woonwagencentrum
 controle naleving relevante vergunningen
 criminaliteitspreventie
 verkeersonderzoek en verkeersregistraties
 straatreiniging
 rioolbeheer
 algemene gezondheidszorg (ongediertebestrijding)
 openbaar groen (groen onderhoud)
 inzamelen huisafval (ook: kca)
 waterpartijen (onderhoud)

natuurbescherming
recreatieve voorzieningen (onderhoud)
speelterrein (onderhoud)
onderhoud begraafplaatsen
bodemonderzoek
bodemsanering
vergunningen op het terrein van het milieu
controle naleving relevante vergunningen
grootschalige en specialistische GGD-zaken

2 Klacht en bezwaar:

klachten over afhandeling van verzoeken
bezwaarschriften

VERSLAG EXPERTMEETING PRIVATE SECTOR

1 Handvatten voor het ontwikkelen/stimuleren van een blik op de omgeving

Een eerste stap op weg naar een externe oriëntatie is het inventariseren van contacten die je als organisatie onderhoudt. Uit zo'n inventarisatie zal blijken dat het netwerk per doelgroep steeds een andere is. Dit zal gevolgen moeten hebben voor de samenstelling van het aanbod.

Een blik op de omgeving veronderstelt kennis van wat in de ogen van de klant acceptabele dienstverlening is. Hiertoe moeten de verwachtingen van klanten in kaart worden gebracht. De grenzen voor de klant zullen daarbij verschillen per activiteit. Zo verwacht een klant die een bouwvergunning aanvraagt, niet meteen zijn vergunning, maar wel begeleiding en perspectief. Dergelijke informatie moet worden verdisconteerd in procedures, in de inrichting van de organisatie.

De overheid ontbeert een feedback-mechanisme. Zij moet investeren in onderzoeksmethoden terzake en vervolgens de resultaten opvolgen. Het is voor een externe oriëntatie belangrijk om geconfronteerd te worden met de effecten van het beleid. De overheid laat het nu vaak aankomen op klachtenbrieven in een lokaal krantje. Ze anticipeert niet op klachten of doet er haar voordeel mee.

Een effectief drukmiddel om een externe 'drive' bij medewerkers te ontwikkelen is managers van diensten af te rekenen op tevredenheid, met een positieve of negatieve prikkel. Idealiter wordt tot op het laagste organisatieniveau een verantwoordelijkheid neergelegd voor een responsieve benadering. De vraag is of zo'n wederkerigheid in de gemeentelijke organisatie kan worden ingebouwd.

Een alternatief is standaarden te introduceren waarop diensten moeten worden aangeboden. Daarbij is van belang dat iedereen in de organisatie zijn targets kent (vgl. het concept van de civic-servicecontracten). Ook hier zijn politieke randvoorwaarden in het spel. Er zijn gevallen waarin de overheid niet kan worden aangesproken. Zo is er de bouwvergunning, die er na vier jaar nog niet is en die na de machtswisseling in raad en college ook niet meer komt.

2 Handvatten voor het inrichten van de organisatie van de dienstverlening

Algemeen: er moet niet naar worden gestreefd om de dienstverlening overal via een zelfde structuur te organiseren. Waar nodig of wenselijk moet worden gevarieerd in dienstverleningsvormen. Tendens in private sector is niet zozeer integratie, maar specialisatie (op te vatten als verdere verfijning van dienstverlening).

De structuurvraag kan worden begonnen met het in kaart brengen van problemen van klanten, waarbij vervolgens de standaardproblematiek wordt onderscheiden van de specifieke problemen. Neem de problemen die ondernemers hebben als ze zich ergens vestigen als voorbeeld. Bij een inventarisatie zal blijken dat in 80% van de gevallen de problematiek van vestigers vergelijkbaar is. Dit kun je als uitgangspunt nemen voor de inrichting van de organisatie. Voor de 20% die afwijkt van de standaardproblematiek kunnen specialisten worden ingeschakeld.

Voorgaande gedachtengang veronderstelt dat de onderliggende werkprocessen worden geïdentificeerd, inclusief het bijbehorende besluitvormingsproces. Op basis hiervan kan een blauwdruk worden ontworpen van de diepergelegen werkprocessen. Vervolgens kunnen (bovenop deze processen) variabelen worden benoemd, die de basisprocessen verfijnen. Deze variabelen hebben dan betrekking op de specifieke aard van de problematiek en/of de probleemhebbende doelgroep.

Randstad heeft deze gedachtengang uitgewerkt. Zij heeft basisunits, die zijn ingericht voor de uitvoering van het basisproces afstemmen van vraag en aanbod. Naast deze units, zijn er bijzondere units ingericht, zoals die voor de bemiddeling voor de PTT. De PTT vertegenwoordigt voor Randstad een bijzondere doelgroep (met voldoende volume), omdat ze verschillende categoriën mensen zoeken. De relatie met PTT wordt daarom verschillend 'gemarket'.

Ook de ABN/AMRO onderscheidt verschillende structuren op basis van de aard van de problematiek van de doelgroep. Voor het gros van de dienstverlening voldoet een standaardstructuur. Voor deze bulkhandelingen, die 80% van de dienstverlening beslaan zijn balies ingericht. De private sector heeft voorts de mogelijkheid om voor bijzondere doelgroepen speciale structuren te ontwikkelen. Zo heeft de bank kantoren voor multinationals, die gespecialiseerd zijn in de problemen van deze internationaal georiënteerde groep. Veronderstelt voldoende kritische massa om aanbod te realiseren. Tot slot zijn er specialisten voor complexe doelgroepen, zoals de medici. Deze worden via het loket met de specialist in contact gebracht.

Het leren kennen/identificeren van specifieke doelgroepen en zijn typische problemen kost tijd en geld. Ook in het bedrijfsleven gebeurt identificatie vaak pas nadat zich negatief afwijkende scores in bepaalde delen van de markt manifesteren. Dan ontstaan er gedachten over een mogelijk specifieke benadering. De gemeente kan in dit verband extra attent zijn op het signaleren van (de herkomst van) klachten/onvrede. Probleem bij 'trial and error methode' is dat deze erg kostbaar is.

Gezien de enorme heterogeniteit van de gemeentelijke dienstenpakket, moet het eerst de gemeentelijke dienstverlening worden gereduceerd tot zo'n 20-tal produkt/marktcombinaties. Deze moeten vervolgens op basis van bepaalde keuzes worden geclusterd tot zo'n zes business units. Deze units kunnen weer via verschillende organisatiemodellen worden ingericht. Zo'n constructie betekent dat een burger of bedrijf best in drie produkt/marktcombinaties kan thuishoren.

De exercitie om produktenlijst te reduceren tot overzichtelijke behoeftegroepen is noodzakelijk. Daarbij moet niet worden gestreefd naar elkaar volledig uitsluitende behoeftegroepen, maar moet overlap worden geaccepteerd. Vervolgens zal op basis van dit overzicht keuzes moeten worden gemaakt over eventueel businessunits en een geleidelijke implementatie. Het is niet noodzakelijk of zelfs wenselijk dat alles in een keer tot in detail wordt voorbereid en uitgevoerd. Beter is het een experimenteerhouding aan te nemen, staat leermomenten toe.

3 Handvatten voor de schaal of geografische lokatie van dienstverlening

De huidige taakverdeling deelgemeenten/gemeente houdt geen rekening met de ligging van besluitvormingsbevoegdheden. Klanten kunnen met bepaalde vragen niet meer bij de deelgemeente terecht. Op een bepaald moment in het proces is ineens inmenging van gemeente of regiobestuur noodzakelijk. Dit kan worden ondervangen door de deelgemeente alleen de eenvoudige dingen te laten afhandelen en de gemeente de complexere zaken. Schaalvergroting of regiovorming biedt de mogelijkheid er voor te kiezen diensten/produkten op één bepaald niveau aan te bieden.

AHOLD kent negen verschillende organisaties met een verschillend aanbod (meer of minder uitgebreid). Volgt idee van winkel voor de wijk, de buurt, het stadsdeel, het stadscentrum en sinds kort de periferie. De dynamiek is groot. Probleem is nu om de kleinere winkels in stand te houden. De functie ervan is immers beperkt, de afnemer loopt hiertegen aan en wil meer (relatie sco met beperkt aanbod).

In eerst instantie dienen eigen kwaliteitscriteria bepalend te zijn voor het al dan niet openen van een nieuw kantoor/filiaal. Bijvoorbeeld welke differentiatie in dienstverlening is nodig, in hoeverre is zelfstandig functioneren mogelijk. Daarbij neem je tevens mee hoeveel inwoners nodig zijn om een bepaald gebied te bedienen.

Voordat AHOLD een nieuwe vestiging opent voert ze een klantenherkomstonderzoek uit, onderzoekt het draagvlak, de behoefte aan parkeervoorzieningen, de bereikbaarheid et cetera. De resultaten van zo'n vooronderzoek worden gekoppeld aan standaarden en op basis daarvan neem je een beslissing. Na bijvoorbeeld drie maanden volgt een evaluatie en indien noodzakelijk wordt vestiging gesloten. Overheid heeft geen standaarden, ontbeert referentiemateriaal.

4 Tot slot

Gelijke behandeling verhoudt zich slecht met een klantgerichte benadering. In hoeverre kunnen de verwachtingen van de klant niet in de behandeling worden verdisconteerd. Is het mogelijk een onderscheid te maken tussen de behandeling van een persoon die veel, dan wel weinig belang hecht aan een bepaalde dienst van de overheid. In de ogen van die laatste hoeft de interactie met de eerste dan geen voorkeursbehandeling te zijn. Prijsdifferentiatie is echter geen reële optie.

Deelnemers expertmeeting private sector

Dhr. Gieselaar	ABN/AMRO
Dhr. de Slachmuylder	PTT
Mevr. van Dijk	Ahold Vastgoed
dhr. prof. Bunt	Erasmusuniversiteit Rotterdam
dhr. Vermeulen	Randstad Uitzend Organisatie
dhr. Reuver	IBM

WORKSHOPS MET DE PUBLIEKE SECTOR

I Verslag workshop / ambtenaren GEÏNTEGREERDE DIENSTVERLENING ALS STRUCTUURPRINCIPE 20 juni 1994

Vooraf

In de gemeente zijn de sturende en integrerende mechanismen zwak ontwikkeld. Ook op het gebied van bestuurlijke aansturing en klachtenafhandeling. De groep meent dat het wenselijk is dat de gemeente zich afvraagt of niet op een andere manier met vragen van bestuurden kan worden omgegaan. In ieder geval dient te worden voorkomen dat de bestuurde van het kastje naar de muur wordt gestuurd. Integratie kan hiertoe een oplossing zijn. Wel zijn de deelnemers van mening dat er grenzen zijn aan zo'n integratie. Zo is onvermijdelijk een kostenplaatje aan de clustering verbonden (het moet financieel haalbaar zijn). Dit heeft onder meer te maken met de overlap die zal ontstaan en de mening dat voor veel clusters onvoldoende 'kritische massa' bestaat. Verder vertegenwoordigen (de in het voorstel onderbelichte) politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid en aansturing problemen op weg naar een vergaande integratie. Het merendeel meent echter dat het maximaal haalbare moet worden nagestreefd.

Relevantie van de clustering

In het algemeen zien de deelnemers de mogelijkheden van het idee te clusteren rond bepaalde maatschappelijke rollen, hoewel zo'n clustering zonder meer arbitrair is. De beste optie is onderzoek naar de samengestelde vragen van bestuurden (weet welke produkten in combinatie worden gevraagd; weet wat de burger wil). Tot nu toe vindt er echter een gebrekkige monitoring plaats van klachten en wensen. Een additioneel probleem is dat bepaalde produkten niet bekend zijn bij de burger.

De deelnemers merken op dat de ingang die gekozen is bij de clustering niet altijd even duidelijk is. De clustering hinkt feitelijk op twee principes: doelgroepen en problemen. Bovendien vragen zij zich af in hoeverre gemeentelijke produkten en rol spelen bij de 'normale' vragen van de bestuurden. Veel vragen (bijvoorbeeld ten aanzien van het woon en leefmilieu) worden door andere instellingen dan de gemeenten geleverd. Denk aan de RBA (bij arbeid), Nutsbedrijven (bij wonen/bouwen) et cetera.

Niet iedereen is even gecharmeerd van doelgroepclusters. Dit heeft onder meer te maken met schaaloverwegingen. De schaal van de (deel)gemeente zou te gering zijn voor doelgroepclusters. Verder vragen sommige deelnemers zich af of de burger zo benaderd (lees: betutteld) moet worden. Doelgroepclustering zou pas interessant zijn wanneer de doelgroep tussen de wal en het schip dreigt te vallen, dan wel niet in staat is onderscheid te maken tussen de verschillende loketten. Overigens merken de deelnemers op dat de doelgroepgeoriënteerde clusters weinig verschillen. Afgezien van enkele doelgroepspecifieke produkten, is het aanbod vergelijkbaar. Zo'n overlap stelt de deelnemers voor problemen.

In plaats van de onderscheiden categorieën individuen, bedrijven, maatschappelijke instellingen en (delen) van de lokale gemeenschap werd geopperd deze categorieën te reduceren tot burgers en organisaties. De burgers kunnen zich zowel individueel, als verenigd in een belangen- of actiegroep tot het bestuur wenden. Met organisaties worden zowel maatschappelijke instellingen, als bedrijven bedoeld.

Een mogelijk nieuw cluster/maatschappelijke rol is die van de burger als rechtzoekende, dan wel als slachtoffer. Een ander cluster dat tijdens de discussie naar voren kwam betreft een bundeling van een cluster voor het midden- en kleinbedrijf en het cluster werkgelegenheid.

In de groep leven duidelijke voorkeuren voor een aantal clusters. Iedereen is echter van mening dat bij de clustering gedifferentieerd dient te worden voor de verschillende deelgemeenten (de plaatselijke problematiek, het type bevolking etcetera). Globaal komt men tot de volgende clusters: werkgelegenheid/arbeidszoekende, het cluster woon- en leefomgeving, en het cluster veiligheid. Soms worden veilig en leefbaar (leefomgeving) ook als een afzonderlijk cluster genoemd, naast het cluster wonen.

Aanbod binnen een cluster

Niet iedereen in de workshop is evenzeer overtuigd van de noodzaak/wenselijkheid producten te clusteren in een loket. Volgens hen moet het uitgangspunt zijn dat de burger bij 'n loket met zijn vraag terecht kan. Het centrale probleem dat moet worden opgelost is 'het-kastje-naar-de-muur-verschijnsel' en niet het bestaan van meer loketten. In hun optiek is het best mogelijk dat er meer loketten zijn voor dezelfde vraag. Met andere woorden samenhangende producten kunnen in verschillende loketten, mits op een zelfde lokatie ondergebracht. Zij veronderstellen dat de burger mondig genoeg is.

Zij die van mening zijn dat clustering wel wenselijk is, zijn overtuigd dat zonder integratie burgers tussen de 'draaideuren' blijven steken. Daarbij gaat het om de zwakkere, de kwetsbare 'broeders'. In hun optiek is het zeer belangrijk om af te tasten hoever een eventuele clustering zou kunnen gaan. De opvatting is dat op output- of uitvoeringsniveau tal van producten en diensten kunnen worden geclusterd, zolang de bereidheid bestaat om oplossingen te zoeken voor de problemen achter de balie (back-office), die als gevolg van zo'n clustering ontstaan.

Wanneer het gaat om de variëteit in het aanbod en de problemen die hiermee samen kunnen gaan maken de deelnemers een onderscheid tussen vragen die direct oplosbaar zijn en afgehandeld kunnen worden en vragen waarbij dit niet het geval is (omdat ze om een beleidsmatige invulling vragen, richting veronderstellen van het politiek bestuur). Een ander genoemd onderscheid is dat tussen enkelvoudige vragen en meervoudige vragen, die complexer van aard zijn. Een extra complicatie van de meervoudige vragen vindt plaats wanneer de probleemhebber zelf sociale/persoonlijke heeft.

Organisatie en taakverdeling

(Organisatorische) integratie kan verschillende vormen aan nemen. Het bij elkaar zetten van diensten/loketten op een lokatie is echter onvoldoende. Een zekere vorm van integratie vindt plaats bij samenwerking (mogelijkheid van doorverwijzing, aanspreken van partners op hun deel), afstemming en formatie van teams. Organistorische integratie veronderstelt ook een open systeem. Klachten moeten kunnen worden afgehandeld.

Wanneer het uitgangspunt is dat zoveel mogelijk in één cluster dient worden ondergebracht gelden de volgende overwegingen. Enkelvoudige vragen die direct kunnen worden opgelost, kunnen zonder meer geïntegreerd worden aangeboden in het loket. Voor meervoudige vragen, die complexer van aard zijn, is ter plekke doorverwijzing gewenst (stand-by). Via individueel case management (die bij voorkeur gestalte krijgt achter de balie), moet dan een breder pakket van producten en diensten kunnen worden aangeboden. Het aanbod wordt in dat geval bepaald, door vast te stellen wat iemand nodig heeft. (Veel van deze vragen, alsmede de samenhang tussen de verschillende producten, worden aldoende ontdekt. Lang niet altijd is duidelijk/logisch welke problemen/producten voor de burger samenhangen.)

Wanneer het gaat om de integratie van regionale producten en diensten in het aanbod van de clusters zijn de deelnemers van mening dat eerst een grondige analyse nodig is van de overlappingen tussen het lokaal en het regionale aanbod. Voor de producten van de RBA en de sociale dienst ligt dit voor de hand. Verder geldt voor met name bedrijven dat zij naast contacten met de gemeente, relatief veel produktcontacten met de regio onderhoudt (vergunningen), die eventueel naar het lokale niveau zouden kunnen worden gebracht. Verder zou moeten worden vastgesteld wat precies de implicaties zijn van de (uitvoering) van de Integrale Structuurplannen voor burgers en organisaties op het lokale niveau.

Indien regionale producten zouden worden geïntegreerd opperen de deelnemers de betreffende producten te positioneren op het uitvoeringsniveau. Zo'n integratie op output-niveau veronderstelt de mogelijkheid om beleidsvorming van uitvoering te scheiden. Door middel van convenanten of het anderszins formuleren van beleidskaders zou vervolgens de uitvoering kunnen worden aangestuurd, zonder een discussie aan te gaan over de verdeling van de bestuurlijke bevoegdheden. De verantwoordelijkheid voor de regionale producten zou op regionaal niveau kunnen blijven, mits wordt voorzien in kwartaalrapportages, heldere protocollen et cetera. Overigens zijn er tussen regio en gemeente thans verschillende werkbare constructies in de omloop, die op hun toepassingsmogelijkheden voor het SCO-concept zouden kunnen worden gezien.

Veel (deel)gemeenten kennen reeds verschillende SCO-vormen. Bijvoorbeeld een beheers- of wijkcoördinator. Deze bundelt directe afhandeling (accountmanager) met een signaalfunctie (informatiepunt), door zaken te signaleren die om een meer beleidsmatige invulling vragen. De deelgemeente Feijenoord kent vijf beheerscoördinatoren. Sommigen werken voor meer dan 1 wijk. Feijenoord is bezig de beheerscoördinator uit het fysiek beheer te halen en ook een taak te geven op het gebied van veiligheid en welzijn.

De meeste (deel)gemeenten kennen een aanspreekpunt of accountmanager voor bedrijven, met name op het gebied van vestiging/nieuwbouw. Deze 'speciale' voorziening hang rechtstreeks samen met de economische belangen, die met zo'n potentiële vestiger zijn gemoeid. Soms is de invulling beperkt tot een introductie in de gemeente (het wegwijs maken). Soms gaat het verder. Dit geldt ondermeer voor het havenbedrijf van Rotterdam, dat accountmanagers heeft voor grote bedrijven, die ook vragen afhandelen op het gebied van milieu. Totale integratie wordt echter onmogelijk geacht door de vergaande specialisatie van veel afhandelingstaken. Een begeleidende ambtenaar behoort wel tot de mogelijkheden.

Feijenoord heeft ook een werkgelegenheidscoördinator. Zijn functie komt echter nog onvoldoende uit de verf omdat nog onvoldoende integratie/afstemming tussen relevante afdelingen/diensten en organisaties heeft plaats gevonden.

De gemeenten in de stadsprovincie hebben de keuze hun dienstverlening te organiseren via het service- (inkoopfuncties op intergemeentelijk niveau) of het sectorenmodel. De keuze voor een service- of sectorenmodel zal medebepalend zijn voor de uitwerking van de SCO-gedachten in de gemeenten.

Experiment

De deelnemers zijn allen enthousiast over de mogelijkheid te experimenteren met vormen van geïntegreerde dienstverlening. In het algemeen zou zo'n experiment in de regio de volgende contouren moeten hebben:

- de drie probleemvelden dekken
- zowel complexe als minder complexe producten in aanbod
- (beginnen met) gereduceerd takenpakket (aan FO)
- wijkgerichte aanpak
- differentiatie oppakken

Ridderkerk: bijvoorkeur experimenteren met wijkgerichte aanpak, inclusief voorziening voor klachten. Beginnen in wijk waar het moeilijk is (bijvoorbeeld een wijk met achterstandsproblematiek)

Prins Alexander: uitbouw werkloket (op deel gemeenteniveau). Dit is al grotendeels aanwezig in de vorm van het jupiterproject, waar sociale dienst, RBA en burgerzaken in zekere mate geïntegreerd zijn. Daarnaast een loket voor woon/leefomgeving/veilig op wijk-niveau. Op dit moment kent men twee wijkcoördinatoren. Deze zijn echter gelokaliseerd in de deelgemeente (geen wijkpost). Collectieve deel vaak meegenomen door beheersmanager.

Feijenoord: wil wijkgerichte aanpak oppakken. Hecht aan differentiatie van aanbod per type wijk, bevolking, problematiek.

Deelnemers aan de workshop:

Dhr. J. van Hulsteijn	Ridderkerk
Dhr. T. Breedveld	Rotterdam
Dhr. P. Kramer	Ridderkerk
Dhr. H.J. Bruggeman	Ridderkerk
Dhr. T. Krachten	deelgemeente Feijenoord
Mevr. H. van der Hoeven	deelgemeente Feijenoord
Dhr. F. Meerhof	deelgemeente Prins Alexander
Dhr. J. Post	ministerie van Binnenlandse Zaken

II Verslag workshop / bestuurders GEÏNTEGREERDE DIENSTVERLENING ALS STRUCTUURPRINCIPE 20 JUNI 1994

Vooraf

Volgens de bestuurdren worden in de verschillende (deel)gemeenten reeds uiteenlopende initiatieven ontplooid richting 'responsieve gemeente'. Zo zijn de politici ervan overtuigd dat de lokale politiek inmiddels meer is afgestemd op de behoeften van burgers. Belangrijk is nu dat de organisatie voldoende flexibel is om zich te voegen naar die prioriteiten. Politieke prioriteiten of issues, in plaats van maatschappelijke rollen, bepalen de keuze en de samenstelling van de clusters. Deze prioriteiten moeten in de collegevorming worden vastgesteld. De portefeuilleverdeling zou in de responsieve gemeente logisch moeten aansluiten bij de gekozen clusters.

Integratie van dienstverlening

Ook met betrekking tot de integratie van dienstverlening worden initiatieven ontplooid. Prins Alexander kent het zgn. Jupiter-project, waarin de dienstverlening van burgerzaken, sociale dienst en RBA tot op zekere hoogte zijn geïntegreerd. Daarnaast vindt er met betrekking tot wijkbeheer en economische zaken (voor bedrijven) reeds een clustering van produkten en diensten plaats (zie workshop ambtenaren). Een verdere integratie wordt door de verschillende deelnemers wenselijk geacht. Daarbij tekenen zij echter aan dat de problemen van bestuurlijke afstemming, stroomlijning op verschillende niveaus niet zonder meer kunnen worden gereduceerd tot een dienstverleningsprobleem. In de uitwerking van de SCO-gedachte wordt volgens hen te licht over de politieke aansturing en politieke verantwoordelijkheid heengestapt, die samengaat met het aanbod van produkten en diensten aan bestuurdren.

Voor wat betreft de horizontale clustering van produkten en diensten (d.w.z. clustering van diensten en produkten die tot de verantwoordelijkheid behoren van dezelfde bestuurslaag) zien zij veel mogelijkheden en weinig problemen. De meeste politici hebben echter problemen met integratie van dienstverlening, wanneer regionale produkten en diensten lokaal moeten worden aangeboden. De noodzaak van zo'n clustering is niet vanzelfsprekend. Dit hangt onder meer samen met de twee uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de bestuurlijke vernieuwing in de regio: samenhang in taken en een heldere verdeling van bevoegdheden zijn de basis voor herkenbare bestuursorganen. Bestuurlijke vernieuwing betekent dat de taakverdeling tussen regio en gemeente is uitgezuiverd en dat er nauwelijks regionale produkten zijn die een klantcontact impliceren. Bovendien veronderstelt de bestuurlijke vernieuwing dat herkenbare bestuursorganen primair worden gezocht in een zuivere of heldere verdeling van formele verantwoordelijkheden, in plaats van organisatiestructuren, zoals servicecentra.

Voorgaande impliceert niet dat regionale produkten (waar sprake is van een bedrijfs- of burgercontact) niet geïntegreerd kunnen worden met lokale produkten. (Overigens werd ook de mogelijkheid genoemd dat de regio voor deze produkten regiokantoren gaat openen in winkelcentra). Het uitgangspunt van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling betekent veeleer dat de gemeente alleen een cluster produkten moet aanbieden wanneer zij voor al deze diensten

de eindverantwoordelijkheid kan en wil dragen. Er moet voor gewaakt worden dat de clustering geen verwachtingen oproept die niet kunnen worden waargemaakt, omdat onvoldoende bevoegdheden zijn gedelegeerd. Dit leidt tot ongewenst pilaar-gedrag, onduidelijkheid op wie dysfunctioneren moeten worden afgewenteld. Wanneer de burger het met bepaalde besluiten niet eens is, dan moet hij terecht kunnen bij degene die de beslissing neemt. Zo ook geldt dat wanneer het gemeentebestuur regionale besluiten niet kan beïnvloeden, er voor de gemeente geen taak is weggelegd.

In de clusters kunnen daarom alleen producten worden geïntegreerd, waarvan de eindverantwoordelijkheid bij het lokale bestuur ligt. De burger zal de bestuurder immers politiek afrekenen en maakt bij verkiezingen geen onderscheid tussen (lokaal) aanbod, dat wel of niet onder de verantwoordelijkheid van een hogere overheid of geconcentreerde rijksdienst worden aangeboden. In de deelgemeente Prins Alexander is dit probleem nu aan de orde. In het Jupiter-proect zijn zowel burgerzaken, RBA en sociale dienst geïntegreerd. Het bestaat uit twee units, een voor de RBA en een voor de Sociale dienst, die ambtelijk door 1 unitmanager worden geleid. Op dit moment wil deze unitmanager politiek worden aangestuurd op het niveau van de deelgemeente (wat willen jullie van ons!). De formele verantwoordelijkheid ligt echter (nog) bij het eigen centrale niveau (resp. de directie van de sociale dienst en de RBA) en niet bij de deelgemeente.

Conclusie: in het algemeen staan de deelnemers positief tegenover een verticale integratie. Harde voorwaarde is echter dat met deze regionale producten ook een deel van de verantwoordelijkheid wordt overgedragen naar de gemeente. Het moet mogelijk zijn om binnen bepaalde randvoorwaarden, bevoegdheden over te nemen en een deel van de verantwoordelijkheid af te staan. Bijvoorbeeld door contracten te sluiten. Pas wanneer die bestuurlijke helderheid er is (helderheid van verantwoordelijkheden/bevoegdheden) kan een integraal pakket worden aangeboden.

Overigens is er nog het probleem van de politieke aansturing, dat zich met name openbaart bij vormen van wijkbeheer. De deelnemers zijn van mening dat een bestuurder zich nooit kan verschuilen achter de wijkbeheerder. Politieke verantwoordelijkheid kan nooit vervangen worden door wijk- of buurtbeheer. De lijn burger/bestuur is met andere woorden niet zonder meer te vervangen door die van burger/groepen - wijkbeheerder (hoe zit het bijv. met de vraag om een jeughonk in een wijk waar ook bejaarden wonen?).

Clusters

De deelnemers zijn van mening dat de clusters bepaald zouden moeten worden aan de hand van politieke issues, die tevens in collegeprogramma's worden vastgelegd. Het uitgangspunt van de maatschappelijke rollen wordt als een wat technocratische oplossing ervaren om te bepalen wat de burger wil/vraagt.

Het idee wordt naar voren gebracht om clusters met producten te scheiden van clusters met vragen (bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid, verkeer etcetera). In zo'n cluster 'vragen', zouden ook de klachten van bestuurden kunnen worden opgenomen. De wijk zou het aangewezen niveau zijn om deze vragen en klachten te integreren. Ook werd naar voren gebracht dat er veel politiek oninteressante producten zijn, die worden ingekocht of onder verantwoordelijkheid van de gemeente worden aangeboden. Deze producten kunnen geclusterd worden, ten behoeve van de kwaliteitsbevordering.

Een doelgroeploket behoort alleen tot de mogelijkheden wanneer de schaal/omvang van de gemeente dat toe toelaat. Wellicht dat voor bedrijven een uitzondering kan worden gemaakt, daarbij zijn dan nadrukkelijk economische belangen in het geding.

Overigens is de groep van mening dat de keuze van clusters en het aanbod afhankelijk is van de specifieke situatie van de gemeente en de vraag waar de gemeente in de toekomst naar toe wil. Blijft de randgemeente een slaapstad of ontwikkelt zij een eigen stadscentrum. Zo lang dergelijke politieke keuzen nog niet gemaakt zijn is het moeilijk clusters te bepalen.

Tot slot

Een belangrijk aandachtspunt voor de responsieve gemeente is voorkomen dat er vragen zijn of blijven liggen. Zorg voor een goede interne en externe communicatie. Communiceer waar

de gemeente en de loketten voor staan. Genereer betrokkenheid, draagvlak. Communiceer burgers waar de gemeente mee bezig is en geef ze zeggenschap. Immers een politiek gelegiti-meerde beslissing is nog geen juiste beslissing. In een responsieve gemeente dient de gemeente-raad als democratische platvorm, in plaats van besluitvormingsforum.

Deelnemers aan de workshop:

Dhr. M. onder de Linden	Krimpen aan den IJssel
Dhr. D. van Puffelen	deelgemeente Feijenoord
Dhr. J. Verbree	Capelle aan den IJssel
Dhr. A.H. Flierman	Projectbureau OOR
Mevr. W.C. Doorn- van der Houwen	deelgemeente Hoek van Holland
Dhr. D. Klaassen	deelgemeente Prins Alexander
Dhr. J. Post	ministerie van Binnenlandse Zaken