

Gemeentelijke dienstverleningsconcepten, kenmerken, keuzen en vier ideaaltypen

Verbetering van de dienstverlening is 'hot'. Iedere zichzelf respecterende gemeente probeert in een dienstverleningsconcept hieraan invulling te geven. De afdeling Burgerzaken of Publiekszaken staat direct aan het gemeentelijk front als het om dienstverlening gaat. Maar hoe klantgericht zijn deze afdelingen eigenlijk, en, belangrijker, hoe klantgericht en klantvriendelijk kunnen ze zijn. Wordt daar structureel over nagedacht? Dit artikel poogt enkele handreikingen te doen.



MARCEL HOOGWOUT EN
PETER CASTENMILLER*

* MR. DR. MARCEL HOOGWOUT IS SENIOR ADVISEUR EN PARTNER BIJ HET ADVIESBUROU ZENC EN DOET AAN DE UNIVERSITEIT VAN TILBURG ONDERZOEK NAAR 'DE RATIONALITEIT VAN DE KLANTGERICHTE OVERHEID'. DR. PETER CASTENMILLER IS POLITICOLOOG EN SENIOR ADVISEUR BIJ ZENC. DE AUTEURS WILLEN DE HOOFDREDACTEUR VAN DIT BLAD, ALFRED ZEBREGS, BEDANKEN VOOR ZIJN WAARDEVOLLE SUGGESTIES EN COMMENTAAR BIJ EEN EERDERE VERSIE VAN DEZE BIJDRAGE.

Een dienstverleningsconcept is een samenhangend geheel van uitspraken, keuzen en organisatorische maatregelen. Dit 'samenhangend geheel' heeft betrekking op de visie op de burgers als klant van de gemeente en op de wijze waarop de organisatie de dienstverlening wil aanbieden. Het opstellen van dienstverleningsconcepten is populair, want niemand kan toch ook tegen verbetering van de gemeentelijke dienstverlening zijn... Als de uitvoering maar versterkt wordt, komt het vanzelf goed. Maar zo makkelijk is het niet. Gemeentelijke dienstverleningsconcepten geven zich te weinig rekenschap van de meervoudige relatie tussen burger en gemeente.

Hoewel een gemeente soms bedrijfsmatig moet (en ook kan) werken, is zij geen bedrijf. De burger is daarom méér dan een klant. De burger heeft in de relatie ook andere rollen. Een essentiële consequentie van deze meervoudige rollen is dat bij het streven naar versterking van de dienstverlening ook politiek beladen keuzes moeten worden gemaakt. Dergelijke keuzes zijn per definitie normatief. Zij komen voort uit ideologische opvattingen over burgers, over overheden en over hun relatie. Maar deze 'beelden' worden veelal niet uitgesproken. Door ze impliciet te laten, zijn de uiteindelijke keuzes in dienstverleningsconcepten soms toevallig en in veel gevallen inconsequent. Daardoor ontstaat een halfslachtige herinrichting van de dienstverlening, waarmee uiteindelijk niemand opschiet, burgers niet, maar de overheid, i.c. de gemeente zelf evenmin. De meeste gemeentelijke investeringen in de verbetering van het klantgemak renderen daarom niet optimaal.

In dit artikel willen we enkele handvatten aanreiken bij het denken over dienstverleningsconcepten. Wij doen dit door in eerste instantie stil te staan bij de bijzondere kenmerken van gemeentelijke dienstverlening en de lessen die hieruit kunnen worden getrokken. Vervolgens schetsen wij een aantal ontwikkelingen rondom overheidsdienstverlening. Uiteindelijk beargumenteren wij dat er vier 'ideaaltypische dienstverleningsconcepten' zijn te onderscheiden. Die vier kunnen als startpunt dienen voor de discussie over en de keuze van een dienstverleningsconcept in de eigen gemeente.

KENMERKEN VAN DE GEMEENTELIJKE DIENSTVERLENING?

Overheidsdienstverlening in het algemeen en gemeentelijke dienstverlening in het bijzonder onderscheiden zich van andere vormen van dienstverlening door een aantal specifieke kenmerken.

Ten eerste is er het onderscheid tussen enerzijds op individuen gerichte dienstverlening en anderzijds de dienstverlening voor het collectief van burgers. Bij de dienstverlening die centraal staat bij de meeste publieksafdelingen bij gemeenten ligt de nadruk op 'individuele' dienstverlening. Voor Burgerzaken gaat het dan bijvoorbeeld om de verstrekking van de bekende producten. Maar zelfs aan deze vaak 'standaardproducten' zit een 'collectieve' kant: het al dan niet inschrijven van een persoon in de GBA heeft bredere maatschappelijke en collectieve gevolgen. Bij het verzenden van stempassen of oproepingskaarten is dat nog evidentier.

Het onderscheid is essentieel, omdat een overheid er van nature is om een collectief belang te beschermen tegen de 'eigenbelangen' van individuen. Een loketmedewerker bij de gemeente verkeert daardoor continu in een *rolconflict*; of het nu gaat over het verstrekken van een vergunning, het toekennen van een bekeuring of het opleggen van een belastingaanslag. Als dienstverlener wordt van hem verwacht dat hij aan de ene kant de individuele klant zo goed mogelijk helpt, terwijl hij aan de andere kant tegelijk moet voorkomen dat deze individuele klant niet ten onrechte misbruik maakt van een collectieve voorziening of inbreuk maakt op een collectief belang.

Een **tweede belangrijk kenmerk** van de op individuen gerichte gemeentelijke dienstverlening is dat mensen worden *gedwongen* zaken te doen met de gemeente. Dat geldt voor zo goed als alle producten van Burgerzaken. Als het aan de klant zelf had gelegen had hij zich liever niet bij het gemeenteloket gemeld. Maar hetzij omdat de wet dat eist (paspoort, ID-kaart, afschrift, rijbewijs, vergunningen, ontheffingen, belastingen), hetzij doordat zijn persoonlijke omstandigheden hem geen andere keus laten (gezondheid, handicap, werkeloosheid/armoede) wordt hij gedwongen om een beroep te doen op de overheid. De nadruk bij individuele overheidsdiensten ligt daarom vooral op de plichten. De gemeente kan het niet leuker maken, maar kan hooguit het ongemak dat de burger of het bedrijf er van heeft zo goed mogelijk proberen te beperken. Overigens kan hieruit tevens de gevolgtrekking worden gemaakt dat indien de gemeente het wel leuker kan maken, serieus de vraag gesteld moet worden of het dan eigenlijk nog wel een overheidsdienst betreft.

Bij individuele diensten moet de gemeente bovendien in bijna alle gevallen de identiteit van de klant vaststellen. Dit legt extra informatieverplichtingen op aan de burger.

Een **derde belangrijk kenmerk** van op individuen gerichte overheidsdienstverlening is dat een overheid ten principale niet met een individuele klant mag onderhandelen. Daar waar ruimte voor onderhandeling is, bestaat het gevaar voor ongewenste bijproducten, zoals rechtsongelijkheid, cliëntelisme en corruptie. Juridisch hebben de meeste overheidstransacties daarom niet voor niets het karakter van een éézijdige rechtshandeling (besluit, beschikking, aanslag) in tegenstelling tot een overeenkomst in de private sector, waar overeenstemming van twee zijden de basis voor een transactie vormt.

Een **vierde belangrijk kenmerk** is dat het bestuursrecht vanwege de ongelijke machtsrelatie tussen overheid en klant en de eenzijdigheid van de rechtshandeling extra, soms niet geëxpliciteerde, eisen aan de dienstverlening stelt in de vorm van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Voorbeelden van deze algemene beginselen zijn *het gelijkheidsbeginsel* (de overheid moet gelijke gevallen op dezelfde manier behandelen), *het beginsel van opgewekt vertrouwen* (als een burger er in redelijkheid door het gedrag of uitingen van overheidsfunctionarissen op had kunnen vertrouwen dat een beslissing in zijn voordeel zal uitvallen, dan wordt het onredelijk geacht als een overheid toch uiteindelijk anders beslist), *het motivatiebeginsel* (de afwegingen achter een beschikking moeten voldoende uit de motivatie bij de beschikking blijken) en *het zorgvuldigheidsbeginsel* (de overheid moet bij het beschikken zorgvuldig met de belangen van de burger omgaan).

De rechter en de ombudsman kunnen op verzoek van de klant de dienstverlening van overheden aan deze beginselen toetsen. Deze beginselen gelden niet voor de dienstverlening van private bedrijven.

Specifiek voor gemeentelijke dienstverlening geldt daarbij (**ten vijfde**) nog dat het eindproduct of de specifieke dienst die wordt afgenomen nog maar zelden fysiek is. Meestal gaat het om papier of geld. In essentie is op individuen gerichte gemeentelijke dienstverlening een informatieverwerkend proces. ICT krijgt daardoor een steeds centralere plaats in het denken over dienstverlening.

Opvallend is, als **zesde kenmerk**, dat voor de meeste gemeentelijke diensten voor individuele burgers, instellingen en bedrijven geldt dat zij voor de betrokkene per se noodzakelijk zijn om iets heel anders te realiseren. Zo is een bouwvergunning een onderdeel van het realiseren van een bouwwerk. Een paspoort is nodig om naar verre oorden te reizen (voor een ID-kaart ligt dit al weer anders: iedere burger boven de 14 jaar moet zo'n 'staatslabeltje' gewoon hebben). Een uittreksel GBA of een afschrift van een akte is nodig om je te kunnen inschrijven bij een onderwijsinstelling of om te kunnen huwen. Zoals de voorbeelden al aangeven valt het overgrote deel van de integrale dienst of het uiteindelijke product buiten het domein van de gemeente. Dit biedt een belangrijk aanknopingspunt bij het denken over gemeentelijke dienstverlening vanuit het perspectief van de klant.

Als laatste (**zevende) opvallend kenmerk** moeten we vaststellen dat de rollen van bepaler, betaler en afnemer bij een typische gemeentelijke klant nooit alle drie tegelijk samenvallen. Binnen de private sector vormen deze van nature wel een drie-eenheid. Waar een klant in de private sector kan kiezen, is de bepaler van de inhoud van de gemeentelijke dienst de wetgever of de gemeente. Ook is bij de gemeente de klant vaak niet degene die de dienst (in zijn totaliteit) betaalt, maar worden de kosten (deels) gedragen uit algemene middelen die uiteindelijk weer moeten worden gedragen door het collectief van belastingbetalers. Doordat deze rollen niet samenvallen, is de gemeente niet afhankelijk van het oordeel van de klant. Waar in de private sector klanten kunnen wegllopen en hun geld bij de concurrentie kunnen gaan besteden, bestaat deze optie bij de gemeente feitelijk niet. Er is daardoor geen natuurlijke prikkel voor de gemeente om de burger als klant te behandelen.

Conclusie

Uit deze niet-limitatieve opsomming van kenmerken trekken wij de conclusie dat dienstverlening van gemeenten aan individuele burgers en bedrijven, gegeven de aard van de overheid, in essentie gericht moet zijn op *het reduceren van het ongemak* dat de gemeente haar klanten aandoet als gevolg van de gedwongen relatie die de klant met de gemeente heeft.

Directe consequentie van deze definitie van dienstverleningsverbetering is dat de beste dienst die een gemeente een burger of bedrijf kan bewijzen, is om te voorkomen dat zij klant moeten worden van de gemeente. *Geen klant als het ultieme dienstverleningsideaal.*

Dat dit als het om veel identiteitsbepalende producten van Burgerzaken een fictie is, moge duidelijk zijn. Het neemt niet weg dat wij de reductie van het ongemak dat de gemeente haar klanten aandoet, beschouwen als een morele plicht van iedere gemeente. Helaas kan deze plicht feitelijk niet worden afgedwongen. Het gemeentebestuur heeft daarom ten principale een (politieke) keuze over de mate waarin ze invulling kan geven aan deze morele plicht.

ONTWIKKELINGEN IN DE GEMEENTELIJKE DIENSTVERLENING
Deze ontwikkelingen rond gemeentelijke dienstverlening zijn in onderstaande figuur schematisch weergegeven.

Dit schema vraagt vanzelfsprekend om toelichting.

De belangrijkste ontwikkelingen waarop de gemeente kan aanhaken zijn:

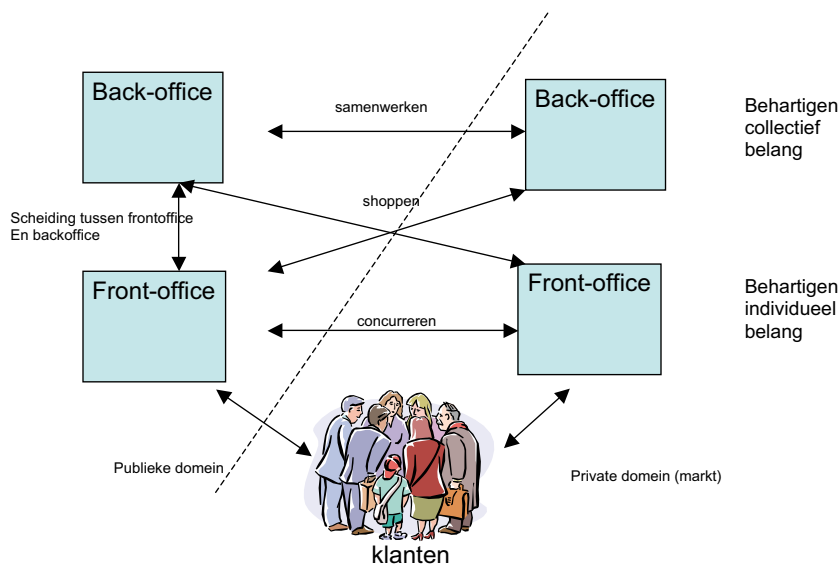
* Door de ontwikkelingen in de ICT wordt de scheiding tussen front- en backoffice in zowel plaats als tijd veel beter mogelijk dan in het verleden:

- De backoffice staat voor het collectief belang dat de gemeenten (en andere overheden) moeten behartigen. Het bewaken van het collectieve/maatschappelijke belang staat hier centraal.
- De frontoffices leggen zich toe op het belang van de individuele klant van de gemeente. Hier komt de klant centraal te staan.

* De individuele dienstverlening 'modulariseert': diensten worden opgesplitst in modules die het mogelijk maken verschillende processtappen in een dienstverleningstraject los van elkaar aan te bieden. Denk bij een module bijvoorbeeld aan een intake-scherm op een internet/intranetpagina. De plek waar dit intake-scherm benaderbaar is, wordt onafhankelijk van de gemeente. Het kan ook opgeroepen worden door een call-center-medewerker in een al dan niet centraal georganiseerd klantcontactcentrum. Het scherm kan op internet voorkomen, waardoor de klant thuis de *intake* zelf kan afhandelen. Daarmee is er eigenlijk geen reden meer waarom een externe dienstverlener deze intake-module niet op zijn balie of internetsite zou kunnen aanbieden.

* In de frontoffice kunnen diensten worden aangeboden als een samenstel van modules rond zogenaamde 'vraagpatronen' van de klant. Deze modules kunnen op hun beurt weer door diverse backoffices worden aangeboden. Frontoffices van gemeenten kunnen zo gaan *shoppen* bij de verschillende backoffices.

Trends in de organisatie van de dienstverlening



- * De backoffices zetten de frontofficemodules van hun dienstverlening weg bij meerdere frontoffices, afhankelijk van waar zij de vraag verwachten. Dit kan zowel in de stadswinkels zijn als bij het klantcontactcentrum (telefonische dienstverlening), maar ook op de internetpagina van de gemeente. En een backoffice (van bijvoorbeeld een woningcorporatie of zorgverzekeraar) kan ook een eigen fysieke loket buiten de gemeente handhaven.
- * Doordat frontofficemodules bij meerdere fysieke, telefonische en digitale loketten kunnen worden aangeboden, kan er zelfs een prikkel ontstaan voor de verschillende frontoffices om zich in hun dienstverleningskwaliteit te onderscheiden van andere frontoffices die dezelfde loketten aanbieden. De gemeente kan met andere woorden concurrentie introduceren als middel om de dienstverlening aan haar burgers te verbeteren.
- * Als keerzijde kunnen frontoffices in het belang van hun klanten bij verschillende overheidsbackoffices (zowel van de gemeente als van andere semi-overheden) dienstverleningsmodules gaan afnemen, die aansluiten bij het vraagpatroon van hun klanten.
- * Doordat de plaats van de backoffice niet meer relevant is, kan in de backoffice worden gestreefd naar het realiseren van schaalvoorwaarden door met andere backoffices regionaal of centraal samen te gaan werken.
- * Afhankelijk waar de regie over het dienstverleningsproces komt te liggen, krijgen de frontoffices zelfs de keuze om backoffice-diensten niet bij de eigen gemeente te gaan halen, maar bij derden in te huren. Dit gebeurt nu al voor bijvoorbeeld toetsen op het bouwbesluit bij externe constructiebureaus.

Hoe het ook zij, in het denken over een dienstverleningsconcept voor de eigen gemeente, dienen in feite keuzes te worden gemaakt in hoeverre een gemeente de geschetste mogelijkheden wil inzetten om het de eigen klanten (burgers) en wellicht op termijn ook burgers van andere gemeenten gemakkelijker te maken. Plaatsonafhankelijke dienstverlening is zo dichterbij dan gedacht.

DE DIMENSIES VAN HET DIENSTVERLENINGSCONCEPT

De keuzes die een gemeente op basis van de geschetste ontwikkelingen moet maken om invulling te geven aan een eigen dienstverleningsconcept, kunnen worden teruggebracht tot drie dominante dimensies. Deze dimensies zijn:

- Klantbeeld en klantrechten
- Breedte van het aanbod
- Kanalenmix als afgeleide van de profileringsvraag.

KLANTBEELD EN KLANTRECHTEN

De *reductie van het ongemak* dat de gemeente de burger aandoet in de gedwongen dienstverleningsrelatie zien wij *als een morele plicht*.

De (lokale) politiek is vrij om zelf invulling te geven aan de mate waarin deze plicht wordt ingevuld. De invulling is daarbij in eerste instantie afhankelijk van de beelden die de politiek bij (of van) de klant heeft en van de rechten, die zij aan individuele klanten durven toe te kennen. Concreet gaat het over de mate waarin de burger recht heeft op goede dienstverlening en op mogelijke compensatie als de gemeente niet aan die rechten kan voldoen. En het gaat over de voorkeuren die burgers hebben ten aanzien van de keuze tussen fysieke en digitale loketten, alsmede over de perceptie die de politiek heeft over de mate van zelfredzaamheid van de burgers en de mate waarin men denkt dat burgers (on)tevreden zijn over de huidige dienstverlening.

Laten we eerst het klantbeeld eens nader bekijken. Daarbij onderscheiden we vier, in het moderne sociologisch onderzoek veelvuldig gebruikte, typeringen/typologieën van groepen burgers.

De zelfredzame burger

De zelfredzame burger vraagt principieel om een zakelijke en terughoudende houding van de overheid. Hij is zelf proactief genoeg om, daar waar dat nodig is, zelf zijn weg te vinden naar de gemeentelijke dienstverlening. De zelfredzame burger is vaak hoog opgeleid, werkt overdag en heeft een voorkeur voor het voor hem meest efficiënte dienstverleningskanaal. De zelfredzame burger vindt dat bij een zakelijke houding ook tariefdifferentiatie past en recht op compensatie in de gevallen dat de gemeente zijn beloftes niet kan waarmaken.



De traditionele burger

De traditionele burger verwacht niet veel van de overheid, wil niet veel van de overheid en ziet het nut niet in van de 'fratsen' die gemeenten uithalen om hun dienstverlening te verbeteren.

In deze relatief grote groep vindt men vaak oudere, laag opgeleide burgers. Zij hebben een sterke voorkeur om aan het loket te worden geholpen door iemand van vlees en bloed. Vanwege hun relatief lage verwachtingpatroon over de dienstverlening van de gemeente geven zij relatief hoge cijfers aan het ervaren dienstverleningsniveau.

De geëmancipeerde burger

Geëmancipeerde en sociale burgers hebben hoge verwachtingen van het samenspel tussen overheid en burgers. Zij streven naar een intensieve interactie en verwachten dat de maatschappij, met een actieve rol van de overheid, daar beter van wordt. De overheid moet zich bekommeren om de behoeften en wensen van de burgers en haar best doen om daarin te voorzien. Tegelijkertijd willen deze actieve, over het algemeen goed opgeleide, burgers dat de overheid hen zo min mogelijk lastig valt met overheidsspecifieke problematiek. In het beeld van deze burger is de overheid één geheel.

Deze burgers zijn vaak hoog opgeleid en zijn groot voorstander van een sterke modernisering van de overheid; de overheid hoeft volgens hen niet onder te doen voor het bedrijfsleven; sterker nog, de overheid zou wat hen betreft een voorbeeld voor het bedrijfsleven moeten zijn.

De geëmancipeerde burger vindt het dan ook niet meer dan logisch dat hij recht heeft op compensatie als de gemeente niet in staat blijkt te zijn haar beloftes na te komen.

De afhankelijke burger

De afhankelijke burger heeft hoge verwachtingen van wat de overheid voor hem kan betekenen. Hij is laag opgeleid en heeft actieve begeleiding nodig om zijn weg te vinden in het woud van instanties. Hij verwacht dat de overheid hem aan de hand neemt om hem naar de juiste diensten te leiden. Bij dit klantbeeld hoort minder de mogelijkheid van tariefdifferentiatie. Tariefdifferentiatie heeft in veel verschijningsvormen nadelige consequenties voor de afhankelijke burger. Zij zijn immers relatief meer aangewezen op de duurdere distributiekanaalen zoals fysieke loketten en loketten aan huis.

BREEDTE VAN HET DIENSTVERLENINGSAAVBOD

In hoeverre wenst de gemeente diensten voor de burger aan het loket te integreren?

Dit betreft niet alleen de 'integratie' van het gemeentelijk aanbod via een 'één-loket' of geïntegreerde publieksbalie. Het gaat ook over de vraag of er ook diensten en producten van andere overheden worden aangeboden aan de frontoffice van de gemeente.

Concreet: doen wij alleen onze eigen kwijtschelding OZB of nemen we meteen de kwijtschelding waterschapslasten mee?

Het aanbod van door de overheid te leveren diensten hangt sterk samen met de visie op de behoefte van de burger. Wordt de burger beschouwd als iemand die veel ondersteuning nodig heeft of wordt juist uitgegaan van het beeld van een zelfredzame burger, waarvoor een kleine en terughoudende overheid kan volstaan?

De discussie over de gewenste breedte van het gemeentelijke dienstverleningsaanbod wordt mede bepaald door de mate waarin de gemeente (politiek, bestuur en management) denkt de inherente complexiteit van de geïntegreerde dienstverlening te kunnen managen.

DE PROFILERINGSVRAAG OFWEL DE BREDTE VAN DE KANALENMIX

De profileringsvraag gaat over de mate waarin de gemeente belang hecht aan de mogelijkheid om zich via het eigen loket, de eigen frontoffice, publieksbalie, te profileren.

Veel gemeentelijke politici zien de fysieke loketten in het gemeentehuis als de meest tastbare vorm waarin de gemeente kenbaar is voor haar burgers. Deze fysieke aanwezigheid wordt vaak als een belangrijke factor genoemd voor het vertrouwen dat de burger in de gemeente heeft. Vasthouden aan die fysieke kenbaarheid van de gemeente wordt door deze politici dan belangrijker geacht dan het belang de burger te bedienen op de plekken waar deze mogelijk logischerwijs eerder komt dan in het gemeentehuis. In deze benadering wordt het samenwerken met andere dienstverleners buiten de gemeentelijke sfeer als een bedreiging voor de eigen profilering ervaren.

Hoe minder de gemeente hecht aan profilering via de eigen dienstverleningskanalen, des te meer kansen er liggen om de eigen kanalenmix uit te breiden met dienstverleningskanalen van derden en hoe meer mogelijkheden de gemeente zichzelf gunt om het klantgemak te bevorderen.

VIER BASIS DENKRICHTINGEN

Op basis van de twee belangrijkste dimensies (breedte van het dienstenaanbod en de profilering via de kanalenmix) bij de keuzen voor het dienstverleningsconcept, kan een matrix worden opgesteld. Met inachtneming van het klantbeeld en de klantrechten kan in ieder veld van de matrix een ideaaltype dienstverleningsconcept worden geprojecteerd

Profilering (klantbeeld) - _ ----- Breedte van het aanbod _	Gemeente prominent in kanalenmix	Gemeente niet prominent in kanalenmix
Alleen diensten eigen gemeente	<i>Traditionele overheid</i> (de traditionele burger)	<i>De efficiënte gemeente</i> (de zelfredzame burger)
Ook diensten van derden	<i>Super dienstverlener</i> (de afhankelijke burger)	<i>De stille kracht</i> (de geëmancipeerde burger)

a) *De traditionele overheid*

In deze invulling wordt niet gekozen voor een breed aanbod aan diensten en evenmin voor verbreding van het aantal distributiekkanalen. De overheid beperkt zich tot de taken die haar wettelijk toekomen. Zij streeft niet na om diensten aan te bieden die *buiten de eigen huishouding* liggen. Een gemeente die kiest voor het 'ideaaltype' van het traditionele dienstverleningsconcept gaat er vanuit dat haar burgers hechten aan een duidelijke afbakening van het dienstenaanbod.

In de organisatie van de dienstverlening wordt sterk geleund op traditionele kanalen zoals met name de eigen loketten. Vanzelfsprekend is daarin wel sprake van enige vernieuwing. Zo zal een dienstverlenende gemeente die kiest voor deze invulling wel stapje voor stapje de elektronische snelweg opgaan. Maar de fysieke herkenbaarheid en bereikbaarheid van de dienstverlening, alsmede de overzichtelijkheid van het aanbod staan centraal.

Bij het ideaaltype 'traditionele overheid' past het klantbeeld van de traditionele burger.

b) *De 'super dienstverlener'*

Gemeenten die voor dit 'ideaaltype' kiezen, streven vooral naar verruiming van het aanbod. Dit doen zij vanuit de opvatting dat de gemeente van alle overheden het dichtst bij de burgers staat en daardoor het best kan inspelen op wat er bij de burger speelt. De lokale overheid profileert zich dan ook op een breed aanbod van zowel gemeentelijke als niet-gemeentelijke overheidsdiensten. In feite probeert dit type overheid frontofficewerk bij derden weg te halen en in te passen in de eigen (fysieke) frontoffice. Deze diensten worden vervolgens zoveel mogelijk geïntegreerd aangeboden, al dan niet georganiseerd rond het vraagpatroon van de klant.

Voor de klant heeft dit als voordeel dat hij bij de gemeente nooit aan het verkeerde adres is ('no wrong door'). Wel moet de klant de dienstverlening via de gemeente betrekken en zal de gemeente op haar beurt terughoudend zijn

* IN DEZE PARAGRAAF WORDEN DE TYPEN GEPRESENTEERD ALS 'DENKMODELLEN', NIET ALS IN DE PRAKTIJK DIRECT HERKENBARE EN AANWIJSBARE ORGANISATIES. DAAROM IS HET NIET MOGELIJK OM AAN TE GEVEN IN WELKE MATE DEZE MODELLEN IN DE PRAKTIJK Zouden VOORKOMEN. AANNEMELIJK IS DAT HEDEN TEN DAGE HET OVERGROTE DEEL VAN DE GEMEENTEN 'PROMINENT IN DE KANALENMIX' AANWEZIG IS, IN EEN TRANSITIE VAN 'TRADITIONELE OVERHEID' NAAR 'SUPERDIENSTVERLENER', EN DAT GEMEENTEN DIE BEWUST STREVEN NAAR 'DE STILLE KRACHT' SCHAARS ZIJN.

in het aanbieden van haar diensten via kanalen van andere overheden en niet-overheden. Er is daarmee sprake van een relatief smal aanbod aan distributiekanaalen. Deze visie is feitelijk het voorstel dat door de Commissie Jorritsma ten behoeve van de VNG is opgesteld. In deze plannen is het uitgangspunt dat diensten van andere overheden ingebracht worden in het distributiekanaal van de lokale overheid. Het (fysiek aanwezige) gemeentelijk loket wordt extra opgepoetst

Wel is de lokale overheid, volgens de commissie Jorritsma, bereid tot een aanzienlijke modernisering van de toegankelijkheid en distributie van de dienstverlening, waarbij naast fysieke loketten meer en meer geïnvesteerd wordt in elektronische dienstverlening. In een extreme variant van het ideaaltype 'superdienstverlener' gaat de gemeente ook diensten van niet-overheden aanbieden. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de foto bij het paspoort, of een verhuisberichtenservice bij het melden van een verhuizing. Uitbreiding van het aanbod met niet-overheidstaken kan echter tot discussie leiden over de vraag in hoeverre het wenselijk is dat de gemeente in concurrentie treedt met de oorspronkelijke aanbieders van deze diensten. Het ideaaltype 'superdienstverlener' sluit in principe goed aan bij de behoeften van de afhankelijke burger, die bij de hand wil worden genomen om niet te verdwalen in het bos van instellingen en diensten.

c) *De stille kracht*

Aan de basis van dit 'ideaaltype' staat zowel de keuze voor een verbreding van het aanbod als een verbreding van de toegankelijkheid en distributie. De gemeente erkent dat zij een rol heeft in de organisatie van de dienstverlening ten behoeve van de burger. Maar 'het gemak' voor de burger staat centraal en niet de eigen 'autonomie'. De gemeente kiest er niet voor om deze (haar!) dienstverlening ook uitsluitend via de eigen organisatie in te richten. Het gaat er om dat de dienst wordt aangeboden op de plaats en/of het op moment die het minst ongemakkelijk zijn/is voor de klant/burger.

Via welke kanalen (fysiek loket, callcenter of internet) dat gebeurt en welke organisaties daaraan bijgedragen hebben, is voor de klant/burger niet relevant, het gaat hem uitsluitend om de dienst. De gemeente ziet daarmee af van de mogelijkheid om zich met al deze diensten te profileren. Wél biedt de gemeente een zogeheten portfolio van distributiekanaalen aan; een combinatie van eigen kanalen en die van andere overheids- en niet-overheidsorganisaties. Dit gebeurt dan via zowel fysieke balies, als via callcenters, via internet en via medewerkers die op huisbezoek gaan.

Dit zogeheten 'stille kracht ideaaltype' veronderstelt nadrukkelijk dat de gemeente haar dienstverlening opsplitst in afzonderlijke modules die in verschillende combinaties via verschillende kanalen worden weggezet. Dit ideaaltype maakt daarmee ook maximaal gebruik van de mogelijkheden om het onderdeel overheidsdienstverlening te integreren in het achterliggende product. Ook kan met het 'stille kracht ideaaltype' door concurrentie tussen de distributiekanaalen een natuurlijke prikkel worden ingebouwd tot verbetering van de dienstverlening en het klantgemak.

In tegenstelling tot wat de naam mogelijk suggereert, impliceert het 'stille kracht ideaaltype' niet dat de loketten van de gemeente verdwijnen. Maar het aanhouden van loketten bij de gemeente wordt net als bij de overige distributiekanaalen continu beoordeeld op de mate waarin via deze loketten de diensten van de gemeente klantvriendelijk en effectief aangeboden kunnen worden.

d) *De efficiënte overheid,*

In deze visie wordt verondersteld dat de burger voldoende zelfredzaam is om op de juiste momenten een beroep te doen op de gemeentelijke dienstverlening. Een actieve, organiserende rol van de overheid is niet nodig. Dit maakt de dienstverlening immers alleen maar complexer en dus duurder. Er wordt daarom geenszins gestreefd naar verruiming van het aanbod. Sterker nog: wat afgestoten kan worden...

De gemeente blijft in de diensten die zij aanbiedt 'bij de eigen lees'.

Bij de organisatie van het aanbod kiest de gemeente er voor te sturen op zo veel mogelijk afname van de gemeentelijke diensten via het goedkoopste distributiekanaal. Dit is meestal het internet, vooral als de investeringen in het internetkanaal kunnen worden gedrukt door mee te liften op het aanbod van gezamenlijke internetloketten. De gemeente maakt bij dit dienstverleningsconcept de drang om zichzelf te profileren ondergeschikt aan de efficiënte organisatie van de dienstverlening. Het ideaaltype van de efficiënte overheid sluit aan bij het klantbeeld van de zelfredzame burger. Deze burger weet zijn weg te vinden naar de gemeente en wil zoveel mogelijk gefaciliteerd worden om zelfstandig de diensten te kunnen afnemen.

TOEPASSING IN DE PRAKTIJK

Het beschrijven van de ideaaltypische organisatie van de dienstverlening is in dit artikel vooral gebeurd om de discussie over dienstverleningsconcepten binnen de gemeente te stimuleren.

De 'ideaaltypen' zullen in de praktijk niet duidelijk herkenbaar worden aangetroffen. Het zal veel meer gaan om mengvormen. Vergeet daarbij ook niet dat de ideaaltypen weliswaar aansluiten bij een bepaald klantbeeld, maar dat een individuele gemeente nooit uitsluitend uit één bepaald type burgers/klanten bestaat.

In de praktijk is gebleken dat vooral het doelgroeponderscheid aanknopingspunten biedt voor een samenhangend dienstverleningsconcept. Door meerdere doelgroepen te onderscheiden en te accepteren dat iedere groep zijn eigen combinatie van distributiekanaalen, aanbod, openingstijden en klantrechten kan hebben, kunnen zowel dienstverlenings- als efficiencydoelstellingen gecombineerd worden.

Een gemeente kan bijvoorbeeld onderscheid maken naar de doelgroepen 'zelfredzame burger', 'afhankelijke burger' en 'professionele klant' (bedrijven en instellingen).

De doelgroep 'zelfredzame burger' wordt dan gestimuleerd zo min mogelijk naar het gemeentehuis te komen. Dit kan bijvoorbeeld door het gebruik van internet te stimuleren, door tariefkorting toe te kennen als men *online* zijn zaken regelt, door het stimuleren van de dienstverlening op afspraak en door deregulering.

De doelgroep van 'afhankelijke burgers' krijgt extra begeleiding in bijvoorbeeld een Soza/WMO-loket. De gemeente kan zelfs overwegen deze mensen op afspraak thuis te bezoeken. Deze afhankelijke burger kan aan het Soza/WMO-loket vervolgens echter ook terecht voor een kwijtschelding OZB, een adreswijziging of zelfs een reisdocument. Ook in de tarieven kan rekening worden gehouden met de draagkracht van deze vaak sociaal zwakere doelgroep. Daarnaast kunnen de openingstijden van de loketten bijvoorbeeld beperkt worden tot doordeweekse ochtenden, omdat een kenmerk van deze doelgroep is, dat men veelal overdag niet (meer) gebonden is aan de werktijden van werkgevers.

De doelgroep 'professionals' zal daarentegen met name tijdens de eigen kantooruren zaken willen doen met de gemeente. Ook zal er bij deze groep meer behoefte bestaan aan accountmanagers die overzicht houden over de verschillende contacten die een bedrijf of instelling heeft binnen de gemeente.

Voorwaarde voor een dergelijke opzet is wel dat tussen de verschillende loketten overlap gaat bestaan in delen van het totale gemeentelijke aanbod. Dit is alleen mogelijk als de dienstverlening is gemodulariseerd en de modules éénvoudig in meerdere loketten kunnen worden aangeboden.

CONCLUSIE

Aan het begin van dit artikel hebben we betoogd dat het gevaar dreigt van tegenstrijdige pragmatische keuzen, als de essentiële, normatieve uitgangspunten niet expliciet worden gemaakt. Het heeft weinig zin om te kiezen voor een efficiënte, 'kleine' overheid, als de burgers juist een bijzonder actieve rol van de overheid verwachten. Je kan niet én meegaan in de opvattingen van de Commissie Jorritsma (de gemeente als de superdienstverlener van de totale overheid) én van mening zijn dat de burgers liever de gemeentelijke dienst via een distributiekanaal buiten de gemeentelijke autonomie willen afnemen. Je kan niet als overheid voor één en dezelfde doelgroep én een geprononceerde positie als aanbieder en bemiddelaar van vele diensten nastreven én van mening zijn dat die diensten zo veel als mogelijk en zo toegankelijk mogelijk moeten worden aangeboden op die plek in de samenleving waar de burger op dat moment behoefte heeft aan de specifieke dienst.

Het bespreken en expliciteren van de 'ideale ontwikkelingsrichting', maakt het ons inziens eenvoudiger en natuurlijker om richting te geven aan de verschillende noodzakelijke praktische keuzes. Het ideaaltypische dienstverleningsconcept kan dan gelden als spreekwoordelijke stip aan de horizon, waarop iedere plannemaker binnen de gemeente zich kan richten. Zo lang evenwel de dienstverleningsdiscussie in de gemeente niet expliciet ingaat op de in dit artikel behandelde keuzen, is de kans groot dat het met de verbetering van de dienstverlening blijft bij een 'schijnbeweging'.

Binnen de organisatie worden dan keer op keer ad hoc en niet bij voorbaat samenhangende beslissingen genomen, die allemaal aan de burger worden verkocht als 'modernisering van de dienstverlening'. De burger die komt 'shoppen' bij de gemeente zal vervolgens teleurgesteld worden in de gewekte, hoge verwachtingen. Uiteindelijk wordt daarmee de versterking van de gemeentelijke dienstverlening absoluut geen dienst bewezen. (mh&pc)