Burgerjaarverslagen 2002 beoordeeld

Gebundeld onvermogen

Stichting Rekenschap

H.D. Albeda
F.A.W.M. van der Meijden

November 2003

stichting rekenschap

Burgerjaarverslagen 2002 beoordeeld

Gebundeld onvermogen

November 2003

H.D. Albeda
F.A.W.M. van der Meijden

stichting Rekenschap
Veel aandacht gaat uit naar verbetering van de democratie met beleid en sturing, maar bijzonder weinig naar de toepassing en verbetering van verantwoordingsinstrumenten. Stichting Rekenschap wil stimuleren dat overheden hun uitgaven beter verantwoorden.
De Stichting stelt zich tot doel om de doelstellingen en prestaties in de publieke sector toegankelijk, inzichtelijk en vergelijkbaar te maken voor burgers. Een principe dat in het buitenland al gebruikelijk is. Het uitgangspunt is dat de prestaties van de publieke sector verbeteren wanneer er op deze wijze aan burgers verantwoording wordt afgelegd, niet in de laatste plaats omdat instellingen van de methodes van beter presterende collega's kunnen leren en de democratie vitaler wordt.
Vrolikstraat 453 E 1092 TJ Amsterdam T 020 777 1052 F 020 777 1055

Inhoud

Amsterdam, november 2003

Aanleiding en visie....4
Verantwoording een plicht en voorrecht....4
Doelstelling: leren van elkaar....5
Gekozen burgemeester heeft baat bij burgerjaarverslag....5
Wat is goed?....6
Criteria: de verantwoording is leesbaar, goed vormgegeven, beoordeelbaar en we zien welke lessen getrokken zijn....6
Geen doel, maar instrument....6
Zijn wij onderdanen of burgers en belastingbetalers? 7
Algemene indruk....8
Weinig beoordelingsmogelijkheden....8
Beeld van de kwaliteit van de burgerparticipatie is niet gegeven....9
Over dienstverlening, gemeenteraad, verkiezingen, participatie … 9
Leesbaarheid....11
Vormgeving....12
Beoordelingsmogelijkheden dienstverlening....14
Lessen trekken....17
Niet meegewogen maar opvallend: grote openheid....18
Klachten, beroepen en bezwaarschriften....19
Burgerparticipatie 21
Hoe dan wel? 22
Pluim voor beste burgerjaarverslag....24
Vijf nominaties....24
Pluim voor het burgerjaarverslag van gemeente Den Haag 24

"*Een burgerjaarverslag? Mijn woordenboek kent dat woord niet eens. (…) Niemand in Nederland weet nog precies hoe zo'n burgerjaarverslag er nou echt uit moet zien en waar het allemaal over moet gaan*." 31

Art 170 Gemeentewet
lid 2. De burgemeester brengt tegelijk met de in artikel 197 bedoelde stukken een burgerjaarverslag uit, waarin hij in ieder geval rapporteert over:

a. de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening;

b. zijn bevindingen over het eerste lid, onder c. (kwaliteit procedures burgerparticipatie)

Aanleiding en visie

In de afgelopen maanden hebben burgemeesters, over het jaar 2002, voor het eerst een burgerjaarverslag uitgebracht. De stichting Rekenschap was benieuwd naar de kwaliteit van de burgerjaarverslagen. Op welke wijze hebben de burgemeesters gekozen verslag uit te brengen over de kwaliteit van de dienstverlening en de kwaliteit van de procedures op het gebied van burgerparticipatie?

Voor veel burgemeesters (en hun organisatie) was het wennen. Dat betekent dat men er vaak zelf nog niet helemaal tevreden over was. Omdat het de eerste keer was werd plots duidelijk dat heel veel gemeenten niet over bepaalde gegevens beschikken. Hoe een burgerjaarverslag er uit moet zien staat niet vast. Bovendien is er nog geen voorbeeld.

Deze eerste keer zoekt de stichting Rekenschap naar de goede en slechte voorbeelden die ons toegezonden werden. We geven dit jaar een pluim voor de gemeente die er volgens ons het beste in slaagde een verantwoordingsdocument op te stellen. Het is onze bedoeling om vanaf volgend jaar een echte prijs aan de beoordeling te verbinden. In dit onderzoeksverslag hebben we de goede voorbeelden met naam genoemd. Voor de slechte voorbeelden of daar waar vermelding van de naam niet relevant is, volstaan we met de vermelding van een nummer. Wij weten welke gemeente het betreft, maar willen niet de eerste proeve hard afkraken. Ons doel is verbetering stimuleren.

In onze beoordeling zijn we tamelijk mild geweest. We waren ons er terdege van bewust dat het de eerste keer was dat deze verslagen moesten worden geschreven.

We hebben niet gekeken naar de verspreiding van het document, de behandeling in de gemeenteraad of eventueel georganiseerde gesprekken rondom het burgerjaarverslag. Wij zijn ons ervan bewust dat dit wel degelijk belangrijk is. Een kritisch besproken slecht verslag, doet meer dan een goed verslag dat geschreven is voor het archief.

Verantwoording een plicht en voorrecht

Verantwoording afleggen vinden wij een noodzaak en misschien ook een voorrecht voor burgemeesters. Met gemeenschapsgeld is veel gedaan, daar mag de burgemeester verslag van doen. De gemeente is natuurlijk anders dan een gewone dienstverlener. Het geld dat uitgegeven wordt is opgebracht door de inwoners van de gemeente. Indirect doordat het gemeentefonds gevoed wordt met hun

inkomstenbelasting, BTW en dergelijke en direct door gemeentelijke belastingen zoals de onroerende zaakbelasting en precario en leges.

Anders dan bij gewone leveranciers of dienstverlener kan de burger kan niet kiezen als het om producten of diensten van de gemeente gaat. En dienstverlening is vaak een groot woord: wie op vakantie gaat heeft een paspoort nodig, dat is nu eenmaal verplicht gesteld. Wie iets wil bouwen heeft een vergunning nodig. De mooiste dienst zou zijn dat de burger niet naar het loket hoefde en gewoon aan de slag kan.

Maken de gemeenten het de burgers niet gemakkelijk, dan moet minstens duidelijk zijn dat de dienstverlening voor de verplichte producten op orde is.

Doelstelling: leren van elkaar

Elke burgemeester moet wettelijk verantwoording afleggen door middel van het burgerjaarverslag. Dat is een goede zaak, want alleen met een goede verantwoording kunnen raadsleden en individuele burgers zien of de gemeente haar doelstellingen op het gebied van dienstverlening en participatie heeft bereikt. Bovendien stelt het hen in staat daar dan commentaar op te geven. Rekenschap wil dit extra onder de aandacht brengen, de goede voorbeelden in het zonnetje zetten en gemeenten in een snel tempo laten leren van elkaar.

Gekozen burgemeester heeft baat bij burgerjaarverslag

Alle Nederlandse burgemeesters hebben een burgerjaarverslag uitgegeven. Ze hadden daar de eerste keer veel moeite mee. Toch is er heel wat tijd en geld in geïnvesteerd. Ondanks dat laat de kwaliteit van deze verslagen vaak te wensen over, om niet te zeggen dat er veel onder de maat zijn. Dat is jammer, want het burgerjaarverslag kan een mooi instrument zijn om de kloof tussen overheid en burger te verkleinen. Het geeft de Burgemeester een goede gelegenheid om verantwoording af te leggen over dienstverlening en burgerparticipatie.

Op termijn is het burgerjaarverslag zelfs een document dat een belangrijke rol zou kunnen spelen bij de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. De verkiezing van de burgemeester zal waarschijnlijk een lokaal karakter krijgen. Het burgerjaarverslag geeft de burgemeester de mogelijkheid te laten zien wat hij met het college voor elkaar heeft gekregen. Burgers krijgen met het burgerjaarverslag de mogelijkheid de lokale prestaties te belonen. Het verslag kan de democratie zo een extra impuls geven.

Wat is goed?

"Hoewel er geen exact inzicht is van de manier en het tijdstip waarop post wordt afgehandeld, doet de gemeente er alles aan om dit naar wens te laten verlopen" 17

"In 2002 zijn in totaal 8.037 brieven in het postregistratiesysteem opgenomen en 190 emailberichten. Hiervan zijn 6.663 brieven (83%) afgewikkeld. Het is mogelijk dat deze cijfers moeten worden bijgesteld, omdat is verzuimd brieven af te boeken die zijn afgedaan" 27

"Onderzoek (naar de telefonische bereikbaarheid) geeft aan dat de telefonische bereikbaarheid van de gemeente voor verbetering vatbaar is" 16

Een goed burgerjaarverslag geeft een helder beeld van de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie. Dat betekent dat de lezer weet of de dienstverlening en de participatie goed is en hoe goed. Dat is direct een probleem. Want wat is goede dienstverlening? Op zijn minst is dat te doen wat beloofd is. Een goed burgerjaarverslag dient inzicht te verschaffen in wat de doelstellingen van de gemeente zijn op het gebied van dienstverlening en of die zijn die behaald.

Criteria: de verantwoording is leesbaar, goed vormgegeven, beoordeelbaar en we zien welke lessen getrokken zijn

Wij hebben de verslagen beoordeeld langs vier lijnen: de leesbaarheid, de vormgeving, de beoordelingsmogelijkheden van de kwaliteit van de dienstverlening en in welke mate de gemeente –aantoonbaar- lessen heeft getrokken uit opgedane ervaringen en/of onderzoeksresultaten. Daarbij vonden we het meest belangrijk of het mogelijk was de gemeentelijke dienstverlening te beoordelen. Het trekken van lessen uit de verantwoording kwam daarna als belangrijkste. Door het trekken van lessen en het formuleren van doelstellingen kan een volgend jaar bekeken worden of de gemeentelijke prestaties zijn verbeterd.

Leesbaarheid volgde daarna als criterium en vormgeving was de minst belangrijke factor.

Aan de hand van al deze criteria zijn wij tot de conclusie gekomen dat de burgemeester van Den Haag dit jaar de pluim verdient voor het beste burgerjaarverslag.

Geen doel, maar instrument

Rekenschap meent dat het burgerjaarverslag een onderdeel moet zijn van het beleid. De gemeente kan het burgerjaarverslag een functie geven in het werk om de kwaliteit van dienstverlening, de burgerparticipatie en klachtenbehandeling te verbeteren. Het verslag is dan meer dan een opsomming van genomen initiatieven. Het:

1. Geeft duidelijkheid aan de gemeenteraad
2. Geeft duidelijkheid aan burgers

3. Bevordert een doelgerichte organisatie
4. Bevordert feedback
5. Stimuleert de gemeente te doen wat belangrijk is
6. Draagt bij aan continu verbeteren
7. Draagt bij aan een goede relatie met burgers

We hebben niet gekeken op welke wijze het burgerjaarverslag gebruikt is als onderdeel van het beleid. Als het goed is, is het burgerjaarverslag niet meer dan een onderdeel van het totale kwaliteitsbeleid. Een beleid waarbij vooraf de doelen zijn geformuleerd. Deze doelen zijn bij alle belanghebbenden bekend en worden tussentijds gemeten. Daarna is het schrijven van het burgerjaarverslag een stuk eenvoudiger geworden.

Zijn wij onderdanen of burgers en belastingbetalers?

"Het motto wie betaalt, bepaalt gaat steeds minder op bij de gemeente. Het initiatief wordt meer en meer bij de mensen zelf gelegd" [32]

Volgens de staatscommissie voor dualisme en lokale democratie (Commissie Elzinga) is het burgerjaarverslag bedoeld als een verslag aan de Gemeenteraad. Zo is het ook in de wet vastgelegd. De stichting Rekenschap meent dat het van belang is dat een burgerjaarverslag vooral *ook* aan burgers duidelijkheid geeft over wat de gemeente heeft gedaan en bereikt. Een burgemeester is gebaat bij kritische burgers die hem van repliek dienen, kritiek geven of juist complimenteren. Zo ziet hij wat er leeft, of beleid bijstelling behoeft en prioriteiten goed gekozen zijn. Vrijwel alle burgemeesters hebben er voor gekozen om het burgerjaarverslag primair voor hun inwoners te schrijven.

Positief is dat er nogal wat burgemeesters zijn die de lezers oproepen op de inhoud van het burgerjaarverslag te reageren. In sommige gevallen was een antwoordkaart of een enquêteformulier toegevoegd om een reactie te geven. Gouda wist op te vallen met een handzaam en prettig vormgegeven "kleintje" burgerjaarverslag. Daarin geven tien Goudse burgers hun mening over de gemeente. Steeds is het verhaal van een burger tegenover dat van een ambtenaar gezet. Er zit een reactieformulier in om aan te geven wat de ervaring van de lezer is met de gemeente Gouda. De reacties worden verwerkt in een aanvulling op het burgerjaarverslag.

In de Verenigde Staten is het gebruikelijk het publiek aan te spreken als "the boss". In Nederland is de cultuur anders. Nog te vaak is het idee dat de gemeente betaalt en mensen ontvangen. En wie betaalt, bepaalt is dan het motto, zie het hierboven afgedrukte citaat.

Het is een kronkelredenering. En komt over als het denken in onderdanen die blij mogen zijn met de besluiten van de gemeenteraad om diensten te verlenen. De werkelijkheid is dat de burgers betalen voor de dienstverlening via BTW, loonbelasting en gemeentelijke belastingen. Dat burgers betalen en anderen bepalen, is al jaren de gewoonte. Verantwoording afleggen aan de inwoners van de stad over wat er met hun geld is gebeurd, is niet meer dan passend.

Algemene indruk

"*Op dit moment zijn geen betrouwbare gegevens beschikbaar over de gemiddelde tijd die gebruikt wordt om binnengekomen brieven te beantwoorden. Het is echter bekend dat fouten gemaakt worden en dat burgers soms onnodig lang moeten wachten op een antwoord of dat brieven spoorloos verdwijnen" 1*

"Burgers wachten in bepaalde gevallen onredelijk lang op het antwoord op het ingediende bezwaar" 34

Weinig beoordelingsmogelijkheden

Heel veel gemeenten kunnen weinig tot geen cijfers overleggen die iets zeggen over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Simpele vragen over wachttijd, bereikbaarheid en beantwoording van brieven zijn niet te beantwoorden. De eerlijkheid waarmee dit in veel verslagen erkend wordt is te prijzen, maar daarmee voldoen de burgemeesters niet aan de verplichting om te rapporteren over de kwaliteit van de dienstverlening.

Slechts 20% van de beoordeelde jaarverslagen behaalde een 7 of hoger voor de beoordelingsmogelijkheid. 55% van de burgerjaarverslagen moesten wij op dit gebied een onvoldoende geven. Het is aan de hand van die verslagen niet mogelijk de kwaliteit van de dienstverlening te beoordelen.

Teksten zijn vaak zo algemeen dat ze niets zeggen over het rapportagejaar. Met weinig of geen veranderingen zouden ze elk jaar opnieuw gebruikt kunnen worden. De vraag is of we in die gevallen kunnen spreken over een rapportage over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en de burgerparticipatie. Uit veel burgerjaarverslagen spreekt vooral het onvermogen om over de kwaliteit te kunnen rapporteren.

Heeft de burgemeester wel aan zijn verplichting voldaan? Ons antwoord is nee. Wij hopen dat de gemeenteraden de burgemeesters hier kritisch over ondervraagd hebben. Verbetering is beslist noodzakelijk.

Gemeenten doen weinig aan onderzoek en registraties zijn meestal niet bedoeld of ingericht om iets te zeggen over de kwaliteit. Waar sommige gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Delft, Enschede) heldere doelen stellen voor de toekomst, blijven de meeste burgemeesters daarover vaag of stellen helemaal geen doelen.

In geen enkel geval werd de kwaliteit van de dienstverlening gekoppeld aan de prijs. Daar is inderdaad geen verplichting toe. Toch mag duidelijk zijn dat eenzelfde kwaliteit leveren tegen lagere kosten dan een vergelijkbare gemeente, een prestatie is die niet onvermeld mag blijven.

De gemeentelijke democratie zal sterker en effectiever worden als burgers meer mogelijkheden hebben de gemeentelijke prestaties te beoordelen: prestaties zijn immers de merkbare en zichtbare resultaten van bestuur. Burgemeesters kunnen lokale lasten en tarieven combineren met harde gegevens over geleverde kwaliteit. Bijvoorbeeld ten aanzien van wachttijden, responssnelheid, bereikbaarheid, kwaliteit

van groenbeheer, reinheid van de leefomgeving, parkeeroverlast, veiligheid of correcte bejegening. Een prestatie is pas echt goed als deze niet meer kost dan noodzakelijk is en voldoet aan een kenbare kwaliteitsnorm. Dit kunnen burgers momenteel helemaal niet beoordelen omdat er een gebrek is aan goede vergelijkingsinformatie. Daardoor kunnen de gemeenteraden en de gemeenten dit zelf ook niet beoordelen. Controle door de gemeenteraad op de kwaliteit van het bestuur wordt daardoor aanzienlijk beperkt. Het is dan ook geen wonder dat gemeentelijke prestaties bij verkiezingen alleen een rol spelen als het bestuur een zichtbaar slechte prestatie levert.

We gaan later dieper in op de beoordelingsmogelijkheden en geven tips.

Beeld van de kwaliteit van de burgerparticipatie is niet gegeven

Inzicht verschaffen in de kwaliteit van de burgerparticipatie is voor alle gemeenten een groot probleem. De meeste komen niet verder dan het beschrijven van de inspraakprocedures en een opmerking als “alle reacties werden verwerkt”. Er is zelfs een gemeente die aan de burgerparticipatie geen woord besteedt. Die burgemeester voldoet dus niet aan de wettelijke verplichting om te rapporteren over de kwaliteit van de participatie, hij lapt de wet aan zijn laars. Natuurlijk zullen wij hem daar op wijzen.

Wat waren de oorspronkelijke plannen? Hoe luidden de reacties? Wat is er veranderd? Het zouden enkele van de vragen moeten zijn die in het burgerjaarverslag worden beantwoordt. In het hoofdstuk over de burgerparticipatie komen we hier uitgebreid op terug. Ook is het mogelijk burgers vooraf en na afloop te vragen over het vertrouwen dat zij hebben in de inspraak.

De evaluatie van de kwaliteit van de burgerparticipatie is wellicht lastig, maar zeker niet onmogelijk. Nu is de burgemeester trots op interactiviteit of samenspraak. Het feit dat iets interactief heeft plaatsgevonden zegt echter nog niets over de kwaliteit van het proces.

De vraag is of het gegeven dat de burgemeesters niet rapporteren over de kwaliteit van de procedures voor burgerparticipatie consequenties moet hebben. De burgemeester is verplicht zijn bevindingen hieromtrent te geven.

De teksten komen meestal niet verder dan de beschrijving van de procedures.

In een volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de manier waarop de procedures voor participatie wel beoordeeld kunnen worden.

Over dienstverlening, gemeenteraad, verkiezingen, participatie …

De tekst van de gemeentewet biedt burgemeesters alle ruimte om te bepalen wat zij in het burgerjaarverslag beschrijven. Minimaal moet de kwaliteit van de dienstverlening en de procedures voor participatie beschreven worden.

Zo besteedde een aantal burgemeesters aandacht aan het integriteitsbeleid, wat ons aansprak. Het is ook mogelijk om stil te staan bij de opkomst bij verkiezingen en plannen om die opkomst te verhogen. Een enkeling deed dat. Een ander koos ervoor zijn nevenfuncties te melden of de contacten met Den Haag, de provincie of het buurland. Samenwerkingsverbanden met andere gemeenten kwamen ook regelmatig

aan de orde. Ook al is de politie regionaal opgezet, toch is een beeld van het werk van de politie, criminaliteitspreventie en het algehele veiligheidsgevoel een mogelijke keuze. De rampenbestrijding is in enkele gevallen apart onder de aandacht gebracht.

In een gemeente kan een bepaalde kwestie, zoals een uitbraak van mond- en klauwzeer de hele gemeenschap treffen. Dan is aparte aandacht voor de deze crisis en hoe het gemeentebestuur daarin gehandeld heeft, een logische keuze.

Veel burgemeesters kozen voor een aparte beschrijving van de gemeenteraad en de verkiezingen. Dat is geen vreemde keuze, aangezien de Wet dualisering gemeentebestuur in werking trad. Een enkeling maakte van de gelegenheid gebruik de raad op de vingers te tikken: "*Toch moet ik als voorzitter van de raad ook regelmatig raadsleden behoeden dat zij teveel op de stoel van het college gaan zitten en zich met de inhoud van het beleid gaan bemoeien*." 15 Hoezeer de raad het college ook moet laten besturen, wij menen zelf dat de inhoud van het beleid de gemeenteraad wel aangaat.

Tip

De burgemeesters kunnen natuurlijk aansluiting zoeken bij de ergernissen van burgers. De Consumentenbond[1] geeft in zijn onderzoek naar publieke dienstverlening de ergernistop 5 in grote gemeenten en kleine gemeenten:

Grote gemeenten	Kleine gemeenten
1 Rommel op straat (41%)	1 Parkeerproblematiek (43%)
2 Hondenpoep (33%)	2 Hondenpoep (41%)
3 Parkeerproblematiek (31%)	3 Verkeersveiligheid (31%)
4 Overlast jongeren (29%)	4 Rommel op straat (22%)
5 Vandalisme (24%)	5 Vervuiling parken en plantsoenen (22%)

[1] Consumentenbond "Burgers over gemeentelijke dienstverlening" 2003 Den Haag

De criteria voor een goed burgerjaarverslag beschreven

Wij hebben de verslagen beoordeeld op de beoordelingsmogelijkheden, de vraag of de burgemeester lessen trekt, de leesbaarheid en de vormgeving. Leesbaarheid en vormgeving hebben we minder zwaar gewogen dan de beoordelingsmogelijkheden. Het gaat immers om een rapportage over de kwaliteit van dienstverlening. In een weging 4:3:2:1 kwamen we tot de tien beste burgerjaarverslagen die we nog eens kritisch bekeken. Dit leverde als uitkomst op dat de burgemeester van Den Haag de pluim voor het beste burgerjaarverslag verdient. De jaarverslagen van Delft, Enschede, Hengelo en Tilburg behoorden samen met Den Haag tot de beste vijf.

We hebben achter de quotes een nummer geschreven. Zo voorkomen we dat de gemeenten de eerste keer al op storende fouten worden afgerekend. Wij rekenen wel op verbetering!

Leesbaarheid

"Projecten die niet hoog scoren, maar wel een plek verdienen, vragen om een meedenkende houding van onze burgers" 18

" Loketfunctie projecten: Nieuwe projecten komen terecht bij de afdeling strategie en projecten. Ze verlopen altijd volgens een vast stramien. Past het in het plaatje, dan volgt in de initiatieffase een startnotitie. Is het startdocument door partijen ondertekend, dan volgt de voorbereiding, de uitvoering en de afronding. " 16 *(onduidelijk blijft waar dit over gaat)*

"De presentatie van de informatie is vooral een organisatiegerichte beschrijving van de stand van zaken. Dit is expliciet besloten, mede door het ontbreken van integrale afspraken op het gebied van dienstverlening en burgerparticipatie." 26

"Daarnaast zijn er meldingen (bijvoorbeeld over de maaifrequentie) die niet in het bestaande beleid passen, maar op langere termijn eventueel keuzes kunnen beïnvloeden. De effecten daarvan zijn pas veel later zichtbaar." 11

"Op grond van artikel 6a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening moet het gemeentebestuur de ingezetenen van de gemeente en belanghebbende natuurlijke en rechtspersonen betrekken bij onder meer de voorbereiding van ruimtelijke plannen of een herziening daarvan." 31

"Het algemene beeld dat naar voren komt is dat de gemeente in hoofdzaak een procesgeoriënteerde organisatie is (het INK onderscheidt vijf fasen, waarbij onze gemeente hoog in de tweede fase zit). De positiebepaling toont diverse leer- en ontwikkelingspunten die door alle sectoren zijn opgenomen in de jaarplannen voor 2003." 21

De burgerjaarverslagen zijn vaak geschreven door ambtenaren, dat is duidelijk. Gebruik van afkortingen (bijvoorbeeld: WOZ-taken, loket WI, PIGU, DMO, RHI) komt heel vaak voor.. Uit de zinnen blijkt soms hoezeer verschillende ambtenaren meeschreven. We, u en jij lopen door elkaar in de teksten.

In veel gevallen is met moeite te ontdekken wat bedoeld wordt. Stopwoorden als "netwerken", "integraal" of uitdrukkingen als "met betrekking tot" komen geregeld terug.

Om de taal krachtiger te maken worden woorden als “expliciet”, “integraal”, “pro-actief” en “wezenlijk” toegevoegd zonder dat duidelijk is waarom. Soms is uit de context te halen wat iets betekent, soms blijft onduidelijk wat bedoeld werd.

Vaak is het woordgebruik onnodig ingewikkeld of overduidelijk jargon. Recidive in plaats van herhaling is echt niet nodig en ook het gebruik van een woord als kenbaarheidsvereiste wijst op de hand van een jurist. “Van groot naar kleindenken” zal in de betreffende gemeente een veelgebruikte term kunnen zijn, maar waarschijnlijk is uitleg ten behoeve van de meeste lezers wel op zijn plaats. De beschrijvingen van het kwaliteitsmodel INK zijn ons als insiders bekend, de vraag is of de gemeenteraadsleden en burgers ze snappen.

Natuurlijk kan het nodig zijn om de juridische begrippen te onderscheiden. Gebeurt dat niet, dan komen burgers voor moeilijke teksten te staan. Wij gaan daar in de paragraaf over klachten nader op in.

Over stijlen kan men van mening verschillen. “*U heeft 56 klachten ingediend over de gemeentelijke organisatie*” komt op ons, als lezers, wat vreemd over. Wat moet je als fietser met de mededeling: “U kwam vaker naar de balie parkeren.”? Of wat moet iemand die nog nauwelijks van het bestaan van internet op de hoogte is, met de mededeling: “Dat liet u ons weten via onze website.”?

Deze stijl doet geen recht aan de verschillen tussen burgers. Duidelijk is dat de gemeente (33) burgers uitdrukkelijk heeft willen aanspreken. We geven ons oordeel dat het ons niet aansprak graag voor een ander. Maar hoe zou deze burgemeester zeggen dat er een wachtlijst is voor een verzorgingstehuis van gemiddeld 1,5 jaar? “*U staat 1,5 jaar op de wachtlijst voor ons verzorgingstehuis*”?

Verslagen worden geschreven alsof de lezer van begin tot eind van de tekst leest. Dat doet vervolgens bijna niemand. Men bladert, het oog valt op een stukje tekst, een foto, of een grafiek en men leest een paragraaf. Dit “zaplezen” moet gemakkelijk zijn. Duidelijk moet zijn, waar de lezer is en wat hij moet lezen. Gebruik van duidelijke koppen en subkoppen helpt hierbij. De meeste gemeenten deden dit ook.

De tabellen met cijfers dienen te passen bij de tekst. Verwarring treedt op als blijkt dat de cijfers uit de tabel anders zijn dan uit de tekst.

“*In 2002 zijn er bij de Ombudscommissie vijf klachten ingediend*” 22 moet een schrijffout zijn. In de tabel staan andere getallen:

gegrond	ongegrond	Nog in behandeling	Ingetrokken/ anders	totaal
12	5	16	8	41

Vormgeving

De meeste gemeenten geven veel aandacht aan de vormgeving. Andere achten een sober verslag passender. Vrijwel iedereen haalt wat ons betreft een voldoende. We zien een verband tussen een laag cijfer voor de vormgeving en een laag cijfer voor de beoordelingsmogelijkheden. Iemand die weinig te melden heeft (b.v. over onderzoekscijfers), heeft blijkbaar ook weinig vorm te geven. Het kan een bewuste

keuze zijn geweest om bij deze eerste proeven van een burgerjaarverslag te kiezen voor geprinte teksten zonder plaatjes of kleur.

Vormgeving betekent ook je beperkingen willen zien en inleven in de lezer. Een burgerjaarverslag waarin 5 van de 8 foto's een portret zijn van de burgemeester op het formaat van de hele bladzijde, is teveel van het goede. 10 Andere gemeenten kiezen voor beelden van burgers. In het verslag van de gemeente Hilversum stonden bijvoorbeeld korte interviews met ervaringen van actieve buurtbewoners met hun foto en de ambtenaren die iets met hun ervaringen moeten doen. Dat gaf het verslag een persoonlijke stijl.

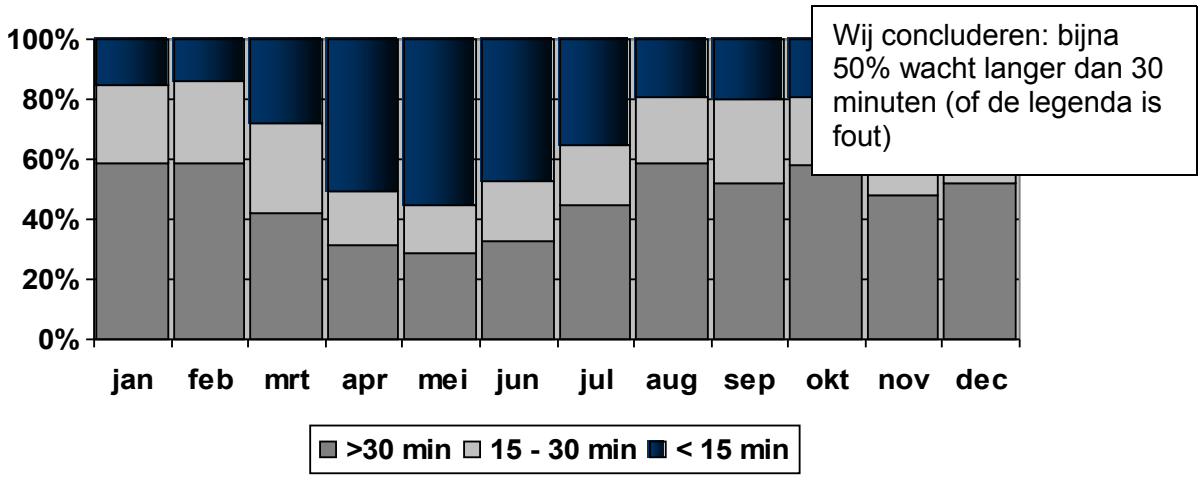
Het gebruik van grafieken geeft de lezer de mogelijkheid om snel te zien wat in de begeleidende tekst staat. Een enkeling vindt dat het beter is om de cijfers in een bijlage te publiceren. Toelichtende tekst en cijfers kwamen dus geheel los van elkaar te staan. Het maakte voor de lezer de beoordeling van de prestaties lastiger.

De gemeente Heerlen gaf het burgerjaarverslag vorm als een agenda, waarin voorbeelden van activiteiten van de burgemeester stonden. Het is een kwestie van smaak, maar dit mooie verslag gaf een leuke inkijk in de agenda. Al is het natuurlijk nietszeggend als er slechts staat: "*11 juli: gesprek met burgers n.a.v. brief*."

Tip

Bekijk de grafieken zorgvuldig . We geven slechts een van de talrijke voorbeelden die we tegenkwamen.

De onderstaande grafiek is van een gemeente(10), die schreef dat 46% van de bezoekers korter dan 15 minuten wachtte. Hoezeer we ook voorstanders zijn van grafieken, het is verwarrend als uit de grafiek iets anders blijkt dan in de tekst staat.



Beoordelingsmogelijkheden dienstverlening

"Uit diverse onderzoeken blijkt dat de gemeente in vergelijking met andere soortgelijke gemeenten op het gebied van veiligheid gunstig afsteekt" 22

"Aan de intentieverklaring tussen gemeente en wijkposten is ook in 2002 invulling gegeven" 19

"De inwoners van de gemeente zijn niet tevreden over de snelheid van handelen, het nakomen van afspraken en afhandeling van klachten. Dit kan natuurlijk niet en zou beter moeten in de toekomst." 35

"De telefonische bereikbaarheid is redelijk maar kan beter" 12

"In april 2002 is het rapport "haalbaarheidsonderzoek onderwijshuisvesting" aangeboden aan de gemeente" 20

"De gemeente neemt deel aan benchmarkonderzoeken. (...) Een conclusie is dat de kwaliteit van de geleverde producten in ieder geval niet onderdoet voor die van andere gemeenten". 9

"In januari 2001 werd een cliëntentevredenheidsonderzoek uitgevoerd. In 2001 en 2002 zijn al een aantal onderwerpen uit dit onderzoek opgepakt." (uitkomsten niet weergegeven, onderwerpen en activiteiten ook niet) 15

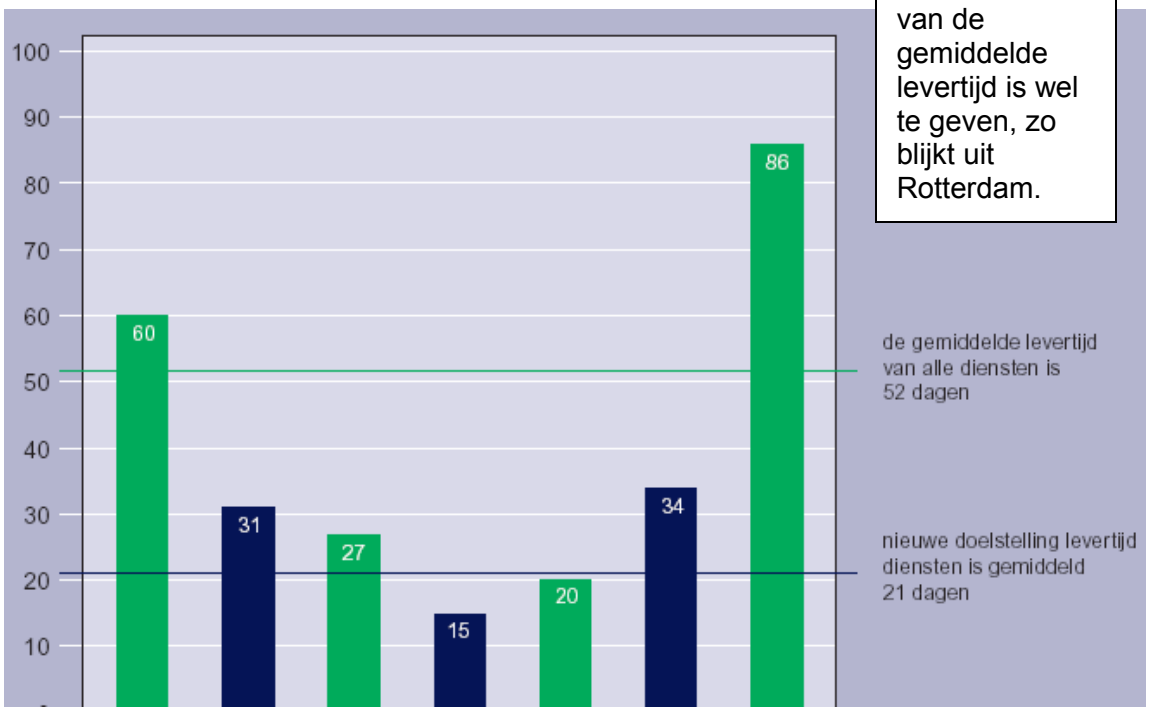
Het is voor de lezer zeer somber gesteld met de beoordelingsmogelijkheden van de dienstverlening. Blijkbaar ook voor de burgemeesters zelf. Veelvuldig blijken gegevens niet geregistreerd, of erger: de registratie is er wel, maar geeft geen managementinformatie. Hier zouden gemeenten veel kunnen leren van het bedrijfsleven. Gemeenten registreren ingekomen post en uitgaande post. Dan moet het mogelijk zijn om daaruit informatie te halen over gemiddelde afhandelingstermijnen en overschrijdingen van gemeentelijke of wettelijke normen. Dat de gemeenten dergelijke informatie niet hebben doet vermoeden dat het management daar nooit naar vroeg. De registratie is blijkbaar te vaak gericht op de archivering en het terugvinden van individuele brieven, niet om te kunnen optreden als de kwaliteit achteruit gaat.

Natuurlijk brengt een klanttevredenheidsonderzoek kosten met zich mee. Niet alles hoeft apart gemeten te worden. Er moet een balans blijven tussen de kosten van het meten en de waarde van de informatie die daaruit te halen is. Gemeenten moeten wel bedenken dat de informatie die bedrijven krijgen als klanten weglopen naar de concurrentie bij de publieke dienstverlening afwezig is. Dat zou reden moeten zijn om des te meer de vinger aan de pols te houden.

"De wachttijd was bij reisdocumenten in 57% van de handelingen korter dan 20 minuten." 23

Waar cijfers gegeven worden blijft de burgemeester vaak steken in gemiddelden. Dat zegt te weinig. Een gemiddelde wachttijd van 10 minuten kan immers, zo blijkt uit de verslagen, gepaard gaan met een wachttijd die in piekperioden kan oplopen tot 90 minuten voor sommige bezoekers. De gemeente Almere lost dit op door beide gegevens te vermelden. Maar een gemiddelde wachttijd van 10 minuten, is dat nu een goede prestatie? De gemeente Tilburg geeft bepaalde garanties, zoals een maximale

wachttijd als men een afspraak heeft. Deze gemeente is ook zeer helder over de eigen normen en of die gehaald worden. Ook Rotterdam en Den Haag vallen hierbij, in positieve zin, op. Aan dergelijke servicegaranties hebben individuele burgers houvast.



Een overzicht van de gemiddelde levertijd is wel te geven, zo blijkt uit Rotterdam.

"Uit het burgeronderzoek blijkt dat de burgers over de bereikbaarheid en de openingstijden van onze gemeente zeer te spreken zijn."[35]

Uit de gepubliceerde tabel blijkt dat 69.4% van de inwoners van deze gemeente het eens is met de stelling dat de gemeente goede openingstijden heeft. Dat wil dus zeggen dat zo'n 30% het daar niet mee eens is of die uitspraak niet wil doen. Hoe kun je dan zeggen dat *de burgers* tevreden zijn? Welke filiaalhouder van een supermarkt zou het zich kunnen veroorloven dat 30% van zijn klanten ontevreden is over zijn openingstijden? Wreekt zich hier de monopoliepositie van de gemeente? We kwamen dit soort redeneringen vaak tegen.

Een collectieve dienstverlening die vanouds door burgers van groot belang wordt geacht, is de reiniging. In vrijwel geen enkel burgerjaarverslag krijgt de gemeentereiniging aandacht.

Verrassend is dat de meeste burgemeesters zich in dit eerste verslag concentreerden op de individuele transacties, waardoor vooral de afdelingen burgerzaken aandacht kregen. Het lijkt alsof in de meeste gemeenten bij het denken over dienstverlening aan burgers, vooral aan de activiteiten gedacht wordt die in het stadhuis plaatsvinden. De

burger ervaart de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening in belangrijke mate op straat. Hoe goed functioneert de stadsreiniging? Hoe staat het met de groenvoorzieningen? Het wegenonderhoud? Hoe staat het met het openbaar vervoer? De beleving van de veiligheid? Deze en tal van andere wezenlijke vragen komen in de meeste jaarverslagen niet of nauwelijks aan de orde. We zouden de ambtenaren voor de komende jaren willen oproepen: verlaat de navel en ga de straat op!

Tip

Uit onderzoek van de Consumentenbond[2] blijkt dat mensen het meeste belang hechten aan huisvuilverwijdering, groenvoorzieningen in de directe omgeving en reiniging van straten. Een tip voor volgend jaar is dan ook om bij voorrang daaraan aandacht te besteden.

Soms lijkt de burgemeester de lezer aan het werk te zetten. "*Niettegenstaande de grote inspanningen en vele miljoenen die we extra voor de veiligheid vrij hebben kunnen maken, zijn in onze stad verschillende doden en gewonden te betreuren: de cijfers zijn na te lezen in onder meer de rapportages van de brandweer.*" 21

Het is niet echt passend in een verslag over de kwaliteit van dienstverlening om te verwijzen naar andere rapporten.

Slechts weinig gemeenten presenteren een vergelijking met andere gemeenten. Af en toe meldt een gemeente deel te nemen aan vergelijkende onderzoeken. Maar hoe de kwaliteit is vergeleken met andere krijgen we niet te zien, laat staan de uitkomsten. Waarom eigenlijk niet? De gemeente Rotterdam deed het voor de bijstandsuitkeringen wel. In een staatje staat het percentage bezwaarschriften op totaal aantal bijstandsuitkeringen vergeleken met Amsterdam, Den Haag, Utrecht. Anderen doen dat niet.

Misschien heeft het achterwege blijven van vergelijkingen met andere gemeente een reden: waar de een zich druk maakt over een wachttijd van 8 minuten, verklaart de ander doodleuk dat de wachttijd in piekperioden op kan lopen tot 90 minuten. Er kan een politieke keuze aan ten grondslag liggen. Waarom deze dan niet uitgelegd wordt blijft helaas onduidelijk.

Een gemeente die deelnam aan een vergelijkend onderzoek over de Wet bijzondere voorzieningen gehandicapten kon in onze ogen meer melden dan *"De gemiddelde doorlooptijd van de zogenaamde hogere aanvragen voor de Wvg is langer dan het gemiddelde"*.37 Op deze wijze laat men kansen liggen.

Tip

Maak snel afspraken met collega-gemeenten over vergelijkingen. Het is belangrijk om in een vroeg stadium te kiezen voor dezelfde registratievorm.

Niet altijd hoeft de gemeente te bouwen op eigen cijfers. De gemeente Emmen geeft rapportcijfers van de benchmark ondernemingsklimaat (uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Economische Zaken) in een meting in 2001 en 2002, afgezet tegen het gemiddelde van de 30 grote steden die meededen. We gaan er van uit dat Emmen dat ook doet als de gemeente slechter scoort dan gemiddeld.

[2] Consumentenbond "burgers over gemeentelijke dienstverlening" 2003 Den Haag

In veel gevallen staan in de verslagen grafieken om in een oogopslag de kwaliteit te beoordelen. Grafieken over de wachttijden bij burgerzaken zijn favoriet. Ook de klachten die bij de gemeente ingediend zijn worden weergegeven. Blijkbaar is de registratie hiervan in veel gemeenten goed op orde. Overigens valt over de rapportage over klachten en beroep- en bezwaarschriften nog wel meer op te merken. Zie het aparte hoofdstuk dat daaraan is gewijd.

Het is ook mogelijk om sommige burgemeesters in de toekomst te volgen op hun vorderingen omdat zij zeer concrete doelstellingen formuleren. De burgemeester van Alphen aan den Rijn zegt bijvoorbeeld dat in 2006 75% van de Alphenaren van de gemeentelijke web site gebruik moet maken voor informatievoorziening. Bovendien moeten ze aangeven geen informatie te missen en de site waarderen met een dikke 7. Ook concrete cijfers over het bereik nu: 44% van de bewoners weet van het bestaan van de site. (22% heeft hem daadwerkelijk bezocht) Van degenen die echt naar bepaalde informatie zochten heeft bijna de helft ook gevonden wat men zocht. Dat zijn heldere meetbare doelen en cijfers die in een volgend jaarverslag gecontroleerd en vergeleken kunnen worden. Waar Alphen nog niet beoordeelbaar is, kan dat komen. Ook de gemeente Rotterdam noemt zeer concrete, door anderen toetsbare doelstellingen.

Andere blijven daarin achter. "*Over de bereikte resultaten zal in het burgerjaarverslag in 2003 worden gerapporteerd*"[28] of "*het is essentieel dat het ambtelijk management dit punt oppakt*"[28] geeft wel enig handvat, maar het blijft mager. Of: *"Er zijn nieuwe doelstellingen geformuleerd ten aanzien van het niveau van de elektronische dienstverlening."*[28] Mogen wij ook weten wat die doelstellingen zijn?

Tot slot van dit hoofdstuk nog dit. Misschien is het wel veelzeggend dat wij voor dit onderzoek honderd gemeenten verzochten ons hun burgerjaarverslag toe te sturen. Slechts eenenveertig voldeden aan dit verzoek. Van de andere zestig hoorden wij in het geheel niets! Over dienstverlening gesproken.

Lessen trekken

"*In 9 van de 20 gevallen wordt de termijn van beantwoording overschreden" (Geen verdere consequenties)* [5]

"*We kondigen inspraakbijeenkomsten telkens aan in de gemeentelijke voorlichtingsrubriek. Ik kan u echter niet melden hoe tevreden (of ontevreden) de insprekers zijn die aan een inspraakproject hebben deelgenomen. Daarover heeft de gemeente geen informatie."* [11] *(geen verdere consequenties)*

"Uit onderzoek (…) blijkt dat het fenomeen stadsdeelwethouder bij de burger niet bekend is." [31] *(geen verdere consequenties)*

Er zijn gemeenten die duidelijk lessen trekken uit slechte prestaties of klachten van burgers. In veel gevallen beperkte de burgemeester zich echter tot het weergeven van feitelijkheden. We vinden het vreemd dat zeer regelmatig een burgemeester constateert dat het schort aan de kwaliteit, zonder iets te zeggen over de lessen die hij daaruit trekt. Bont maakte gemeente 18 het, die o..a. concreet aangaf hoe het stond met het veiligheidsgevoel, vertelde dat hondenpoep als meest storend werd gezien op het gebied van het leefmilieu en een enquête weergaf waarbij 60 klanten hun oordeel

gaven over de dienstverlening aan het loket. Daaruit blijkt o.a. dat 26% van de bezoekers aan de afdeling Burgerzaken ontevreden is over de openingstijden. Bij al die constateringen laat de burgemeester het. De enige consequentie die we vonden was die in het hoofdstuk veiligheid. "*Nu ik inzicht heb in zowel de feitelijke onveiligheid als in de gevoelens van onveiligheid, kan er in 2003 een begin worden gemaakt met het integraal veiligheidsbeleid van de gemeente. In 2003 stelt de raad kaders vast voor het veiligheidsbeleid en de veiligheidsthema's. Daarna beginnen we met de actieplannen op basis van de veiligheidsthema's. Tevens beginnen we dan met wijkveiligheidsplannen."* Ook bij de klachtenafhandeling vonden we iets van een belofte: "*ik streef ernaar deze termijn in het vervolg wel te halen*". Duidelijk is dat de burgemeester iets wil, maar we weten niet wat we in het volgende jaar mogen verwachten. Veel plannen zullen er wel geschreven worden.

Het kwam vaak voor dat wettelijke termijnen overschreden werden zonder dat daar enige les uit werd getrokken. Als een gemeente (24) meldt dat de gemiddelde doorlooptijd van een bouwvergunning 11,4 weken is, kunnen we vermoeden dat de wettelijke termijn van 12 weken meerdere malen overschreden werd. De gemeente is daar blijkbaar niet ontevreden over, want uit een onderzoek van 2001 blijkt *"met betrekking tot de bouwvergunningen scoorde de gemeente goed, 72% van de ondervraagde bewoners was tamelijk tot heel tevreden over de gemeente".* Dan is het prettiger als de gemeente (33) erkent de fout in te zijn gegaan. *"De behandeling van bezwaarschriften heeft in 2002 langer geduurd dan volgens de wet mag"*. De fout wordt door de burgemeester gelegd bij de commissie voor Bezwaar- en Beroepsschriften. Of en hoe het college van Burgemeester en Wethouders dit samen met deze raadscommissie gaat oplossen blijft echter onduidelijk. "*Ingewikkelde zaken vragen om onderzoek en dat kost tijd*" is nogal een gemakkelijke uitspraak na de constatering dat de wettelijke termijn overschreden wordt.

Zo vonden we verbazend vaak uitspraken die zonder consequentie bleven. "*Slechts 11% van de nieuwe inwoners van onze stad ontvangt het speciaal voor hen gemaakt informatiepakket"*. Je zou zeggen dat dit om beleidsdoelstellingen schreeuwt. Maar in het verslag komt men niet verder dan een *streven naar een groter bereik van deze informatievoorziening*.

Niet meegewogen maar opvallend: grote openheid

"*Want in onze gemeente kan het nog altijd voorkomen dat burgers pas laat worden geïnformeerd over gemeentelijke plannen, dat mensen niet correct worden bejegend, dat klachten niet of laat worden behandeld, dat er geen lering uit wordt getrokken en dat het juridisch handelen niet altijd op orde is*." [34]

De openheid hebben we niet meegewogen. Het sprak ons zeer aan dat er burgemeesters zijn die slechte prestaties niet verbloemen. Zo begint de burgermeester van Amsterdam met een lijst "wat gaat niet goed". Amsterdam spant hierin wellicht de kroon, maar er zijn gelukkig meer burgemeesters die aangeven wat zij niet goed vinden.

We schrijven elders dat gemeenten kunnen leren van het bedrijfsleven. Het bedrijfsleven kan ook veel leren van gemeenten. Ondanks de vreugdevolle constateringen van burgemeesters dat burgers in meerderheid tevreden zijn, melden zij

tekortkomingen die er soms niet om liegen. Het is misschien wel tekenend dat een burgemeester zijn bewoners oproept hem er op aan te spreken, als ze geen antwoord krijgen op brieven. De interne registratie is blijkbaar onvoldoende betrouwbaar (24). Interessant is dat een gemeente heel eerlijk zegt: "*Vooral in vakantieperioden liepen de wachttijden hoog op*", om pas later (3 bladzijden verder) te melden dat de wachttijd niet verder oploopt dan tot 20 minuten. Helaas scoren nogal wat gemeenten veel slechter.

Klachten, beroepen en bezwaarschriften.

Een klacht is een gratis advies. Dat is lang nog niet overal goed doorgedrongen. Het kan ook anders. De gemeente Enschede schreef dat ze constateerde dat 40 klachten per jaar wel erg weinig was en dat er dus iets aan de registratie moest liggen. Door de genomen maatregelen steeg het aantal naar 286.

"Tegelijkertijd zeg ik dat aan het gemeentebestuur de taak is om te besturen, niet aan de burgers. Er zijn gevallen waarin het bestuur besluiten moet nemen waarvan de gevolgen voor de burger minder aangenaam zijn. In het uiterste geval ontmoeten burger en bestuur elkaar bij de rechter" 23

Een enkele burgemeester liet zich van zijn eerlijke maar wel heel strenge kant zien. In zijn inleiding ging deze burgemeester heel erg sterk in op de klagende burgers, alsof de uitzonderingen in zijn gemeente regel zijn. Maar wellicht was de boodschap in zijn gemeente nodig en passend.

Opvallend vaak laten gemeenten weten hoe vaak er geklaagd werd of hoeveel beroep- en bezwaarschriften er werden ingediend.Wat we in heel veel gevallen niet komen te weten is hoeveel van die klachten gegrond waren. Ook laat men vaak na iets te melden over de inhoud van de klachten. En al helemaal komen we niet te weten wat voor lessen er uit de klachten, beroepen en bezwaarschriften zijn getrokken. Een bewijs dat het nog niet goed zit met de klachtencultuur bij de lokale overheid. Nog veel te weinig wordt een goede klachtafhandeling gezien als een belangrijke bron van managementinformatie.

Regelmatig zorgt juridische correctheid voor een vertekend beeld. Zo laat gemeente 40, in tekst en tabel, weten dat van de 1181 ingediende beroep- en bezwaarschriften er slechts 88 geheel of gedeeltelijk gegrond werden verklaard. Verderop blijkt uit de tekst dat 278 bezwaarschriften werden ingetrokken omdat de bestreden beslissing ambtshalve was herzien. Juridisch bezien klopt het dat dan niet van een gegronde klacht kan worden gesproken. Maar in een verslag dat verantwoording wil afleggen zou het correcter zijn om deze groep van bezwaren als –min of meer- gegrond te beschrijven. Voor het beeld scheelt het nogal of 88 bewoners terecht bezwaar aantekenden of 366. Gemeente 40 was bepaald niet de enige die op deze manier probeerde het allemaal wat rooskleuriger voor te stellen.

Zijn juridische begrippen voor de gemiddelde lezer geen dagelijkse kost, soms hebben ook gemeenten er moeite mee. '*Tegen* iedere *beschikking van de gemeente kunt u bezwaar maken*.', stelt gemeente 33. Op de volgende pagina staat: ' *Als stedelingen het dus niet eens zijn met datgene wat de gemeente heeft besloten, kunnen ze in* bepaalde *gevallen een bezwaarschrift indienen*.' En: '*Sommige bezwaarschriften*

werden ingediend tegen besluiten waarvoor het recht op bezwaar niet geldt.’ De lezer mag uitzoeken wat het verschil precies is tussen besluit en beschikking.

Het is schrikbarend dat vrijwel elke burgemeester moet constateren dat zijn gemeente zich niet houdt aan de wettelijke termijnen voor de afhandeling van klachten en beroep- en bezwaarschriften. Ook bij de gemeentelijke ombudscommissie is dit vaak het geval. Er is hier gewoonweg sprake van een structureel probleem. De ene gemeente constateert dat in 39% van de klachten de termijnen worden overschreden. Terwijl de andere gemeente constateert dat de overschrijding gemiddeld 15 tot 20 weken bedraagt. Het is niet aan ons om, in het kader van een beoordeling van burgerjaarverslagen, hier allerlei politieke conclusies aan te verbinden.

Burgerparticipatie

"In totaal hebben veertien organisaties van de inspraakmogelijkheid gebruik gemaakt. Hun reacties zijn deels verwerkt in het beleidsplan dat in 2003 wordt vastgesteld." 17

"In 2002 zijn ruim 50 bewonersbijeenkomsten en inloopmarkten gehouden, er zijn ruim 80 overleggen met de wijkraden geweest. En tijdens straatschouwen is samen met de buurtbewoners gekeken wat er in hun buurt kan verbeteren." 19

"Voor zover kan worden nagegaan is vorig jaar in zeker 15 gevallen inspraak gevraagd op beleidsvoornemens en bestemmingsplannen." 22

"Op de werkconferentie hebben diverse belangengroeperingen een actieve rol vervuld, onder andere door het houden van een inleiding, de inbreng in workshops en door zitting te nemen in een panel" 31

Bijna iedere burgemeester heeft grote moeite met het afleggen van verantwoording over de kwaliteit van de burgerparticipatie in zijn gemeente. Na lezing van eenenveertig burgerjaarverslagen moeten we concluderen dat de burgemeesters worstelen met dit onderwerp.

Uit het onderzoek blijkt dat men meestal niet verder komt dan een opsomming van projecten die de inspraak in zijn gegaan en de gevolgde procedures. Na lezing weten we hoe lang plannen ter inzage hebben gelegen, hoe dat is aangekondigd en hoeveel mensen hebben gereageerd. Maar vaak blijft het daarbij. Ook kwamen we vaak aantallen tegen van burgers die gebruik maakten van het spreekrecht tijdens commissie- of raadsvergaderingen. Of burgers een wezenlijke bijdrage hebben geleverd en of ze invloed hebben, blijft meestal onbekend. Vaak is de maat dat er veel inspraakbijeenkomsten zijn georganiseerd of dat er veel reacties kwamen.

Een beoordeling van de kwaliteit van de procedures op het gebied van burgerparticipatie is met de verslagen in de hand onmogelijk te geven.

De burgemeesters voldoen op dit terrein niet aan hun wettelijke verplichting.

Duidelijk is dat de gemeenten burgerparticipatie wel belangrijk vinden. Er gebeurt veel, soms is een portefeuillehouder voor participatiebeleid benoemd. In veel burgerjaarverslagen vinden we telefoonnummers om te bellen, meldingen over spreekuren van wethouders en de burgemeester, beschrijvingen van wijkgerichte projecten en werkbezoeken.

De gemeente Ridderkerk gaf bij enkele concrete projecten aan op welke wijze burgers participeerden en wat er veranderde. Ook de gemeente Hilversum gaf op een heldere manier weer hoe de situatie was, wat de wethouder vroeg, hoe de burgers reageerden, welke actie genomen werd en wat het resultaat was. Als gemeenten niet weten hoe ze de kwaliteit van de participatie moeten beschrijven, kunnen zij in de burgerjaarverslagen van deze gemeenten voorbeelden vinden hoe het wel kan.

Tip

Om de invloed van burgers op het beleid te beschrijven zou men de zes W-vragen moeten beantwoorden:

- Wat waren de plannen?
- Was de uitnodiging tot participatie op tijd?
- Waren alle belanghebbenden in beeld?
- Wat waren de reacties?
- Wat was het oordeel daarover?
- Wat is er aan de plannen veranderd?

Cijfers over het oordeel van burgers over participatieprocedures ontbreken. Een gemeente (31) toonde een grafiek waaruit bleek dat 89% van de burgers het wenselijk vindt dat de gemeente tijd en geld investeert in het betrekken van burgers bij het beleid en bestuur van de gemeente. Of de gemeente gevraagd had of de burgers ook tevreden zijn met de manier waarop de gemeente dit vormgeeft komen we niet te weten. Een gemiste kans, ook al zal de tevredenheid beïnvloed zijn door de vraag of men zijn gelijk heeft kunnen halen. Maar dan de kwaliteit van de procedures. Hoe is die kwaliteit? Dat is een moeilijkere vraag. Een gemeente (28) geeft wel duidelijk aan wat de spelregels zijn bij samenspraak (een goede term voor interactieve beleidsvorming) maar of de spelregels altijd door de gemeente in acht worden genomen blijft onduidelijk. Er staat wel dat de samenspraken nog niet systematisch geregistreerd en geëvalueerd worden, maar was er dan niet iets te melden over deelterreinen?

Hoe dan wel?

Kritiek is gemakkelijk, maar waarschijnlijk waren de schrijvers zich dit wel bewust. Zij zitten met de vraag hoe het dan wel moet.

Het is wel degelijk mogelijk om de kwaliteit van de procedures voor participatie te beoordelen. Het is ons bekend dat de gemeente Amsterdam de kwaliteit evalueert van interactieve beleidsvorming (de moeilijkste soort participatie om te evalueren). De projectorganisatie meet de verwachte invloed op het beleid. Dat werd gedaan bij de start van het proces, tijdens het proces en achteraf. Deze meting geeft een beeld van de verwachtingen van burgers en is een uitstekend handvat voor een evaluatiedebat. We troffen het voorbeeld overigens niet in het burgerjaarverslag, het is van een jaar eerder.

Veel gemeenten noemen het inspreekrecht bij de gemeenteraad. Soms staat er bij hoe vaak er van dat recht gebruik werd gemaakt in 2002. Een vergelijking met eerdere jaren ontbreekt dan. Een dergelijke groei zou iets kunnen zeggen. Groeit het gebruik van dat recht, dan zou dat kunnen duiden op meer bekendheid en zelfs op vertrouwen dat het zinvol is om van dit recht gebruik te maken. Een burgerjaarverslag zou aan dat vertrouwen kunnen bijdragen door, aan de hand van concrete voorbeelden, duidelijk te maken dat burgers invloed hadden op het beleid.

Hoe zit het met het vertrouwen in de lokale politiek? Neemt dat sneller af dan in vergelijkbare gemeenten of niet? Zeggen mensen in meerderheid dat de politiek zich

niet bekommert om hun mening of ziet het er anders uit? In de omnibusenquêtes die gemeenten houden kan het meegenomen worden.

Het is ook mogelijk dieper te gaan. Zo is het van belang dat alle betrokken belangen in beeld zijn gebracht en dat de belanghebbenden de gelegenheid hebben gehad om te reageren. Het is noodzakelijk om duidelijkheid te geven over de rol van de politiek. Een uitgebreid interactief proces is zinloos als de politiek niet vooraf gecommitteerd is aan de resultaten of vooraf duidelijk heeft aangegeven wat de grenzen zijn waarbinnen een buurt of wijk ruimte heeft om zelf keuzen te maken. Dat zijn evaluatiepunten die vast aan de orde kunnen komen en door alle betrokkenen beoordeeld kunnen worden.

In de Rekenschapspublicatie “Schuivende doelen, vaste grond[3]” is een lijst gepubliceerd om de kwaliteit van het proces te beoordelen. We onderscheiden daarbij de evaluatie van het projectmatig werken en de evaluatie van het democratisch functioneren.

Gericht op projectmatig werken	Gericht op democratisch werken
Is aanwezige kennis benut?	Is er op het juiste moment sturing gevraagd?
Zijn de juiste actoren betrokken?	Zijn politieke gevoeligheden geanalyseerd?
Zijn de betrokken belangen in beeld gebracht?	Zijn de mogelijke verwachtingen goed gecommuniceerd?
Zijn de reële en mogelijke maatregelen geïnventariseerd?	Stonden de processtappen in perspectief?
Was er vooraf duidelijkheid over voorgeschiedenis, lopend en komend beleid?	Is tijd (procedures/termijnen) politiek/juridisch goed benut?
Zijn de gekozen doelen realistisch, haalbaar en verwezenlijkbaar tegen lage maatschappelijke kosten?	Is er een verrijking van ideeën geweest?
Is er een evaluatie gemaakt en is de evaluatie vastgelegd?	Is gecontroleerd of de uitvoering conform de afspraak plaatsvindt?

Een andere vorm van evaluatie is om derden de procedures te laten beoordelen door middel van een visitatiecommissie. Ook dit hebben we niet in de onderzochte burgerjaarverslagen gevonden.

[3] H.D. Albeda en G.M.A. van der Heijden: “Schuivende doelen, vaste grond”, Rekenschap, 2000

Pluim voor beste burgerjaarverslag

"Er zullen burgerjaarverslagen zijn die veel foto's bevatten om te laten zien hoe mooi de eigen gemeente is, daarnaast verslagen die vooral de activiteiten van de burgemeester in de schijnwerpers zetten en jaarverslagen die zakelijker zijn en zich vooral richten op de uitvoering van gemeentelijke dienstverlening en beleid." (48 woorden)

Vijf nominaties

Aan de hand van de eerder genoemde criteria beoordeelden wij de burgerjaarverslagen van de volgende gemeenten tot de beste vijf:

Gemeente Delft
Gemeente Den Haag
Gemeente Enschede
Gemeente Hengelo
Gemeente Tilburg

We zijn van plan om de komende jaren door te gaan met de beoordeling van de burgerjaarverslagen. In een volgende rapportage hopen we een nieuwe top 5 te zien. Wij dagen de gemeenten graag uit om de concurrentie aan te gaan.

Pluim voor het burgerjaarverslag van gemeente Den Haag

Te beginnen met een minpunt. De zin met 48 woorden hier boven komt uit het burgerjaarverslag van Den Haag. Een beetje te lang dus. Verder zijn we zeer tevreden over het burgerjaarverslag dat burgemeester Deetman uitgaf. Wat ons betreft geeft hij een voorbeeld van hoe een volwassen burgerjaarverslag er uit kan zien.

Den Haag koos voor een zakelijk verslag dat zich richt op de uitvoering van de gemeentelijke dienstverlening. De gemeente geeft niet alleen weer hoe het algemene oordeel van Hagenaars over het beleid is, maar laat tevens zien hoe dat zich de laatste drie jaar ontwikkelde. De gemeente rapporteert niet alleen over dienstverlening tussen burgers en loketbeambten. Het ophalen van huisvuil, het onderhoud van de groenvoorziening en het onderhoud van straten en wegen is beoordeeld met een rapportcijfer door de bewoners.

Aardig is dat burgers ook zonder een burgerjaarverslag al kunnen zien of de gemeente zich houdt aan haar eigen normen. De gemeente Den Haag geeft garanties waarbij de burger direct kan zien of die waargemaakt worden:

- U krijgt binnen twee weken een schriftelijke reactie op uw brief
- Meldingen over storingen / schade (..) binnen drie werkdagen na melding afgehandeld
- Kapotte speeltoestellen binnen 2 werkdagen na melding gerepareerd

Als deze garantie niet wordt waargemaakt, dan kan de burger 11,25 euro laten overmaken naar een goed doel van zijn keuze. De gemeente meldt ook hoeveel burgers hier gebruik van maakten. Uit de cijfers blijkt dat slechts weinig burgers dit ook doen. In elk geval minder dan het aantal meldingen waarbij de gemeente de belofte niet waarmaakte. Natuurlijk zal men sneller geneigd zijn te klagen als er direct eigen voordeel te behalen is. Dat kan in Den Haag als de gemeente er niet in slaagt een wielklem binnen een uur na betaling te verwijderen. De burger krijgt dan de kosten die hij maakte terugbetaald. 95 keer moest de gemeente in 2002 uitbetalen. Helaas lezen we niet welk percentage dat is van het totaal.

Er blijven uiteraard verbeteringen mogelijk. We misten een vergelijking met andere gemeenten. We vonden een tevredenheidsoordeel van Hagenaars interessant, maar onvoldoende. De ervaring leert dat de gemeentelijke dienstverlening vrijwel overal tussen de 7 en 8 scoort. Gelukkig ging de gemeente verder door te rapporteren over de eigen normen en te tonen in hoeverre die gehaald werden in 2002. Toch misten we een vergelijking. Is het een goed resultaat als de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten in 72% van de gevallen haar belbelofte nakomt? Het lijkt ons van niet. Een vergelijking met anderen zou tonen of 90 of zelfs 100% een haalbare kaart is.

Goed is dat Den Haag aandacht geeft aan de integriteit van ambtenaren. Maar wordt een gedragscode overwogen? En waarom alleen aandacht voor ambtenaren en niet voor bestuurders zoals bij voorbeeld in Barneveld?

Den Haag geeft ons wel de mogelijkheid om te zien of de resultaten volgend jaar beter zijn. In veel gevallen geeft het verslag duidelijk aan wat beter moet, hoewel de gemeente Rotterdam op dit punt concretere cijfers noemt. Op het gebied van burgerparticipatie beoordelen we Den Haag niet als de beste. Zo blijft er ook voor de gemeente Den Haag nog veel te verbeteren.

Bijlage 1 De aangeschreven gemeenten

Gemeenten die reageerden en in dit verslag beoordeeld zijn:

Almere	Deventer	Hilversum	Schiedam
Alphen aan den Rijn	Doetinchem	Hoogeveen	Tilburg
Amersfoort	Dordrecht	Kerkrade	Utrecht
Amsterdam	Emmen	Leiden	Veenendaal
Apeldoorn	Enschede	Lelystad	Veldhoven
Arnhem	Gouda	Maastricht	Velsen
Assen	Groningen	Moerdijk	Waalwijk
Barneveld	Heerenveen	Ridderkerk	Weert
Delft	Heerlen	Roosendaal	Woerden
Den Haag	Hengelo OV	Rotterdam	Zaanstad
			Zwolle

Gemeenten die niet reageerden:

Alkmaar	Haarlemmermeer	Leidschendam	Soest
Almelo	Hardenberg	Maarssen	Spijkernisse
Amstelveen	Harderwijk	Middelburg	Terneuzen
Bergen op Zoom	Heemskerk	Nieuwegein	Tiel
Beverwijk	Heerhugowaard	Nijmegen	Uden
Breda	Hellendoorn	Noordoostpolder	Veghel
Capelle aan den IJssel	Hellevoetsluis	Oosterhout	Venlo
Coevorden	Helmond	Oss	Venray
Den Helder	Heusden	Purmerend	Vlaardingen
Ede	Hof van Twente	Rheden	Vlissingen
Eindhoven	Hoorn	Rijswijk	Voorburg
Etten-Leur	Huizen	Roermond	Wijchen
Goes	Katwijk	's-Hertogenbosch	Zeist
Haarlem	Landgraaf	Sittard-Geleen	Zoetermeer
	Leeuwarden	Smallingerland	Zwijndrecht