

# Burgerjaarverslag... nog lang niet volwassen



Stichting

# Rekenschap

H.D. Albeda

F.A.W.M. van der Meijden

november 2004

**Burgerjaarverslagen 2003 beoordeeld**

**Burgerjaarverslag ...**

**nog lang niet volwassen**

Stichting Rekenschap

H.D. Albeda

F.A.W.M. van der Meijden

November 2004

**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 wat 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.

Vrolijkstraat 453 E 1092 TJ Amsterdam T 020 777 1052 F 020 777 1055

## Inhoud

Amsterdam, november 2004

<b>Ter inleiding: Het tweede jaar .....</b>	<b>5</b>
Niet alleen de goede bij naam noemen .....	5
Wisselend beeld .....	6
Enorme verscheidenheid in verspreiding .....	8
Doelstelling: leren van elkaar .....	9
Nieuwe bureaucratie of betere dienstverlening? .....	9
Tijdige verschijning.....	10
Niet reageren op verzoek tot toezending.....	10
Gekozen burgemeester heeft baat bij burgerjaarverslag .....	11
Provincies in het eerste jaar: is het burgerjaarverslag nuttig? .....	11
<b>Wat is goed?.....</b>	<b>13</b>
Algemeen .....	13
Criteria: de verantwoording is leesbaar, goed vormgegeven, beoordeelbaar en we zien welke lessen getrokken zijn .....	14
Geen doel, maar instrument .....	14
<b>Algemene indruk.....</b>	<b>15</b>
Totaalbeeld stemt droef .....	15
Grote sprong voor Zoeterwoude.....	17
Burgerjaarverslag, gemeentelijk jaarverslag, bestuursrapportages en andere verantwoording .....	17
De agenda van de burgemeester, het integriteitsbeleid, de nevenfuncties .....	18
<b>Beoordelingsmogelijkheden dienstverlening .....</b>	<b>21</b>
Wachttijd en tevredenheid .....	21
Vergunningverlening binnen wettelijke termijnen .....	22
Vaste indicatoren voor de dienstverlening.....	22
Gebruik en misbruik van cijfers.....	23
Wat kunnen burgemeesters doen? .....	26
Wat kunnen raadsleden doen? .....	27
Beste praktijken.....	27
<b>Beoordelingsmogelijkheden kwaliteit van procedures voor participatie .....</b>	<b>28</b>
Hoe beoordeel je procedures voor participatie?.....	28
Wat kunnen burgemeesters doen? .....	30

Wat kunnen raadsleden doen? .....	30
Beste praktijken.....	30
<b>Lessen trekken.....</b>	<b>31</b>
Trek consequent, controleerbare en richtinggevende lessen .....	31
Leren van klachten.....	32
Wat kunnen burgemeesters doen? .....	33
Wat kunnen raadsleden doen? .....	33
Beste praktijken.....	33
<b>Leesbaarheid en vormgeving .....</b>	<b>34</b>
Leesbaar, korte zinnen, geen jargon .....	34
Vormgeving ten dienste van de lezer .....	36
<b>Rapporteren over veiligheid .....</b>	<b>40</b>
Wat kunnen burgemeesters doen? .....	42
<b>Beoordeling per gemeente: een cijferlijst .....</b>	<b>43</b>
<b>Het beste gemeentelijke burgerjaarverslag van 2003 .....</b>	<b>45</b>
Vijf nominaties.....	45
Toegankelijkheid .....	46
Compensatie .....	46
De verslagen .....	46
De winnaar: Capelle aan den IJssel .....	48
<b>De burgerjaarverslagen van de provincies .....</b>	<b>49</b>
Verslag uitbrengen aan burgers? .....	49
Leesbaarheid en vormgeving .....	50
Beoordeelbaarheid dienstverlening .....	50
Beoordeelbaarheid participatie .....	51
Lessen trekken.....	51
Heeft de provincie baat bij een burgerjaarverslag?.....	52
Beste praktijken.....	52
De winnaar: Groningen .....	53
<b>Bijlage 1 De aangeschreven gemeenten .....</b>	<b>54</b>
<b>Bijlage 2 Irritaties .....</b>	<b>55</b>
<b>Bijlage 3 Rapportages over veiligheid .....</b>	<b>56</b>

## Ter inleiding: Het tweede jaar

*“Ook in dit tweede jaar dat ik wettelijk verplicht ben een burgerjaarverslag samen te stellen is nog niet alle informatie, die ik graag met u zou willen delen, volledig voorhanden. We zitten nog volop in een groeiproces.”* burgemeester van Rijswijk

### **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)**

In de afgelopen maanden hebben burgemeesters, over het jaar 2003, voor de tweede maal een burgerjaarverslag uitgebracht. Wij waren benieuwd naar de kwaliteit daarvan. Daarom hebben wij getracht de burgerjaarverslagen van de honderd grootste gemeenten te lezen en te beoordelen. Uiteindelijk hebben 84 burgemeesters gehoor gegeven aan ons verzoek om hun burgerjaarverslagen toe te zenden. Een meer dan representatieve steekproef.

We hebben met de 100 grootste wel de meerderheid van de bewoners gedekt, maar niet de meerderheid van de gemeenten. Dit betekent dat 383 gemeenten niet meegenomen zijn in dit onderzoek. Dat wil zeker niet zeggen dat de verslagen van kleinere gemeenten niet goed zijn. Hier speelde een afweging rond tijd en geld. We moeten kijken hoe we deze kleinere gemeenten in een volgend overzicht mee kunnen nemen.

Dit jaar verschenen voor het eerst provinciale burgerjaarverslagen. Ook die hebben we beoordeeld. Hier gaan we later dieper op in.

### ***Niet alleen de goede bij naam noemen***

Het is in het openbaar bestuur ongebruikelijk een recensie te geven van prestaties. Voor schrijvers en filmmakers is het heel gewoon om in de krant te lezen dat het script rommelt, de taal niet deugt of het geheel juist spannend en goed gestileerd is.

Het eerste jaar dat wij de burgerjaarverslagen beoordeelden hebben we bij de goede prestaties steeds man en paard genoemd. De gemeente Amsterdam was heel eerlijk en open. De gemeente Den Haag slaagde er in duidelijk weer te geven wat de kwaliteit van dienstverlening was. De gemeente Rotterdam vermeldde niet alleen de eigen prestaties, maar toonde deze soms in een vergelijking met die van de andere grote steden. De gemeenten Enschede en Tytsjerksteradiel<sup>1</sup> brachten hun verslag reeds in

---

<sup>1</sup> Tytsjerksteradiel is niet in het onderzoek meegenomen. Het valt niet onder de 100 grootste gemeenten

januari uit. De gemeente Gouda wist op een bijzondere manier aandacht te vestigen op het burgerjaarverslag en riep bewoners actief op om een oordeel te vellen over de gemeentelijke dienstverlening.

We constateerden dat een gemeente op geen enkele wijze inzicht wist te geven in de kwaliteit van de dienstverlening. Welke gemeente dit was en dat we deze op een schaal van 1 tot 10 een 2.7 moesten geven, maakten we niet openbaar. Immers, de burgemeesters moesten nog leren. Is het echter niet informatief voor bewoners (en gemeenteraad) dat deze burgemeester nog veel te leren had?

Omdat het de tweede keer is dat de burgemeesters verslag doen, noemen we dit jaar niet alleen de goede voorbeelden bij naam. Wij vinden het niet langer noodzakelijk om alleen de gunstige oordelen te noemen. Van de fouten van gemeenten is immers ook veel te leren. Ook geeft het noemen van missers prikkels tot verbetering. Wie zich er gemakkelijk vanaf maakt weet dat dit transparant terug te vinden kan zijn in onze rapportage.

De winkelier om de hoek moet dagelijks zorgen dat de kwaliteit van zijn producten en zijn dienstverlening, niet onder de maat is. Zijn klanten kunnen weglopen. Jaarlijks worden supermarkten publiekelijk vergeleken. Fabrikanten krijgen het fabrikaat "Beste koop" of "Voordelige keus". Wanneer ze slecht uit de test komen, wordt dat niet onder de pet gehouden. Het lijkt ons goed om ook de gemeenten zo te behandelen. Een publiek compliment zal dan des te meer een beloning zijn waar men naar uitkijkt.

### ***Wisselend beeld***

Het beeld is wisselend. Dat geldt voor zowel de vorm als de inhoud. Veel gemeenten kozen voor de vorm van een huis-aan-huiskrant. Het burgerjaarverslag 2003 van de burgemeester van Sittard-Geleen is bijzonder. Naast de papieren versie, in de vorm van een krant, is in samenwerking met een theatergezelschap "een voorstelling ontwikkeld waarmee inwoners onverwacht worden geconfronteerd met het spanningsveld tussen regelgeving en klantgerichtheid." (citaat uit persbericht) Deze voorstelling is elf keer opgevoerd en na afloop daarvan ging de burgemeester in dialoog met de bezoekers. Zo nodigt de burgemeester uit tot het geven van reacties.

De burgemeester van Oss koos voor het uitbrengen van een burgerjaarverslag uitsluitend in digitale vorm. Daar hoeft niets op tegen te zijn, maar het is een beperking voor mensen die niet beschikken over een computer. Het staat alleen op de gemeentelijke website. En daar is het niet in één keer uit te printen. Ons is niet bekend hoe mensen aan het verslag kunnen komen als ze niet beschikken over een computer of internet. Deze operatie afdoen, zoals de burgemeester doet, als een keuze voor een 'eigentijds jasje' en een 'middel van deze tijd', is een eufemisme voor een bezuinigingsoperatie.

Ook inhoudelijk was het beeld wisselend. Soms stond de aandacht voor vormgeving in schril contrast tot de inhoud. Zo moesten we de gemeente Roermond een 3 geven voor de beoordeelbaarheid van dienstverlening en participatie. Daar stond een 7 voor de vormgeving tegenover. Gemeente Tilburg koos juist voor het omgekeerde. Daar stond

de magere en sobere vormgeving (die wij een 5 gaven) tegenover een goede beoordeelbaarheid van dienstverlening die we met een 8 konden belonen.

In het burgerjaarverslag van Zwolle zijn maar liefst 35 pagina's uitgetrokken voor de burgemeester en zijn activiteiten. De verantwoording over de dienstverlening kwam er, met vijf pagina's, verhoudingsgewijs bekaaid af. We citeren met graagte de burgemeester van Den Haag.

*“Het karakter van het burgerjaarverslag is zakelijk en feitelijk. Vorig jaar is gekozen voor deze opzet, omdat het burgerjaarverslag niet de functie heeft om te laten zien hoe mooi de stad is of welke activiteiten de burgemeester ondernam. Voor mij moet het burgerjaarverslag een middel zijn dat leidt tot verbetering van de gemeentelijke dienstverlening.”*

### **Verantwoording een plicht en voorrecht**

Verantwoording afleggen vinden wij een noodzaak en misschien ook een voorrecht voor burgemeesters. Met gemeenschapsgeld wordt veel gedaan, daar mag de burgemeester verslag van doen. Zoals de gemeente Landgraaf in het jaarverslag met cijfers aangaf (en vergeleek met de mening van bewoners van andere gemeenten binnen het samenwerkingsverband Parkstad Limburg), vinden veel bewoners dat de gemeente niet goed omgaat met het geld van burgers. Dat hoeft niet de werkelijkheid te zijn, het vraagt wel aandacht voor een goede verantwoording over bereikte resultaten.

Uit burgerjaarverslag Landgraaf:

#### **Tevredenheid over gemeentebestuur verbijzonderd, in procenten.**

Jaar	2001 in %		2003 in %	
	Landgraaf	<i>Parkstad Limburg</i>	Landgraaf	<i>Parkstad Limburg</i>
Eens met de volgende uitspraken				
Geslaagd in het oplossen van problemen	16	17	18	18
Betrekt mensen bij het bestuur	6	9	7	9
Belastinggeld wordt goed besteed	5	9	9	10
Gemeenteraad bekommert zich om mening mensen	9	9	10	10
Gemeenteraadsliden weten wat er speelt	15	15	16	15
Vindt dat de gemeente al met al goed wordt bestuurd	15	20	21	20

Anders dan bij gewone leveranciers of dienstverleners kan de burger 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 hoeft en gewoon aan de slag kan.

Burgers zijn dus verplicht om zaken te doen met de gemeente. Zij mogen dan verwachten dat de dienstverlening voor de verplichte producten en diensten, op orde is.

### ***Enorme verscheidenheid in verspreiding.***

Blijkbaar is het gewicht dat burgemeesters toekennen aan het belang van het burgerjaarverslag heel verschillend. Zoals eerder geschreven zijn er heel wat gemeenten waar het (beknopte) verslag huis aan huis wordt verspreid. Soms als aparte krant, soms als bijlage in een bestaand huis aan huisblad. Daar staan zeer gelikte verslagen tegenover die door hun beperkte oplage nauwelijks enig bereik hebben. Origineel was Vlissingen. Lezers van het burgerjaarverslag kregen vijf kortingsbonnen. Variërend van een tweede gratis toegangskaartje voor het gemeentelijke zwembad tot €5,- korting op een nieuw lidmaatschap bij de bibliotheek.

Wij hebben getracht te achterhalen op welke wijze bij burgers de aandacht is gevestigd op het burgerjaarverslag. Dat bleek een onmogelijke opgave. Er zijn zelfs nogal wat gemeenten waarbij hun zoekmachine op de eigen website geen resultaat geeft bij het begrip burgerjaarverslag.

Wie het verslag ziet als een verantwoordingsinstrument aan de inwoners van de gemeente, dient er ook voor te zorgen dat die inwoners er kennis van kunnen nemen. Maar is de gemiddelde inwoner geïnteresseerd? Misschien is het wel indicatief dat gemeenten als Amsterdam en Rotterdam slechts een oplage kennen van 2000, respectievelijk 5000 burgerjaarverslagen.

Heeft een brede verspreiding van een burgerjaarverslag onder bewoners wel de invloed die we willen? Verantwoording moet niet een telefoongids zijn die verder nooit opengeslagen wordt. Goede prestaties van de reiniging of de afvalscheiding kunnen beter op de oud papierbak staan, dan in een boek dat niet gelezen wordt en bij het gescheiden afval terecht komt. Bij het loket de wachttijd en behaalde norm publiceren, levert waarschijnlijk voor de klanten interessanter leesvoer op.

Een mooie variant troffen we o.a. aan in Tilburg. Het eigenlijke burgerjaarverslag is 29 pagina's dik en sober uitgevoerd. De essentialia zijn in een pagina samengevat in een huis aan huiskrant. Wie kennis wil nemen van het gehele verslag kan het op de website van de gemeente downloaden of telefonisch (gratis) bestellen. De waarnemend burgemeester schreef ons: *“Wij pogen zo tegen sterk gereduceerde kosten meer Tilburgers te bereiken.”*

Wij zijn benieuwd of zich de komende jaren onder burgemeesters een gedeelde visie en beleid ontwikkeld wat betreft de verspreiding van het burgerjaarverslag. De burgemeester van Bergen op Zoom is te optimistisch als hij aan zijn inwoners schrijft: *“Het is voor de tweede keer dat u van mij een burgerjaarverslag in de brievenbus krijgt. U bent niet de enige: op elk adres in Nederland valt er één binnen.”*



### **Doelstelling: leren van elkaar**

Rekenschap wil de verschillende vormen extra onder de aandacht brengen, de goede voorbeelden in het zonnetje zetten en gemeenten in een snel tempo laten leren van elkaar. Naar onze mening wordt nog te vaak getracht het wiel opnieuw uit te vinden. Hoeveel tijd en geld zou men niet kunnen besparen door kennis te nemen van de burgerjaarverslagen van anderen?

Maar ook om andere redenen kan het goed zijn om gemeenten met elkaar te vergelijken.

*“Iedere gemeente maakt zijn eigen jaarverslag. (...) Wat zou het mooi zijn als jaarverslagen van gemeenten zouden dienen als vergelijkingsinstrument. Het begrip kwaliteit krijgt zo meer reliëf. Dan kun je op basis van die vergelijking echt concluderen dat je goed bezig bent. Of niet. (...) Er staat bijvoorbeeld een vergelijking in van het aantal bezwaarschriften per 1000 inwoners, en hoe snel ze worden afgehandeld. Of een vergelijking van de kosten plantsoenonderhoud per vierkante meter. (...) De komende jaren zal er wellicht zo’n meetinstrument ontwikkeld worden. Een soort keurmerk voor gemeenten. Ik ben er niet vies van, in tegendeel. U hebt er recht op om te weten of wij ons werk wel of niet goed doen, we doen dat tenslotte met uw belastinggeld.”* (de burgemeester van Heerenveen)

De burgemeester van Maastricht maakt ons nu al nieuwsgierig naar zijn volgende verslag. In zijn nawoord schrijft hij:

*“Bij de beoordeling van de kwaliteit van de verschillende onderwerpen in dit verslag had ik meer vergelijkingen willen maken, hetgeen in dit verslag nog te weinig is gelukt. Volgend jaar wil ik meer vergelijkingen maken.”*

#### **Tip**

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

### **Nieuwe bureaucratie of betere dienstverlening?**

Elk meetsysteem dat een gemeente of provincie invoert kan vrijheid weg nemen bij de uitvoerder om zelf te kiezen op welke wijze men de klant behandelt. Uniform registreren moet niet leiden tot uniform behandelen. De beste verantwoording kan het beste resultaat zo in de weg zitten. Naar onze mening is een volledige weergave van de kwaliteit de vijand van een goede verantwoording en goede resultaten.

Het gaat om een richting, uitgezet voor het ambtelijk apparaat, ruimte om resultaten te behalen op de wijze die past bij de variëteit van klanten, resultaten in de zin van uitkomsten voor burgers en rekenschap over de gekozen werkwijze, de prestaties en de kosten.

Interessant gegeven blijft dat ondanks alle registraties die er reeds zijn, gemeenten vaak geen goed beeld hebben. Zonder nieuwe registraties te verplichten moet een veel beter beeld van de kwaliteit mogelijk zijn. Alleen al het volgende verrassende gegeven. Gemeenten weten hoeveel brieven binnen komen en hoeveel brieven uitgaan en zij kunnen nazoeken van elke individuele brief wat er mee gebeurde. Toch heeft een groot

deel van de gemeenten geen inzicht in de gemiddelde behandeling en overschrijdingen van normen. Het zelfde geldt voor de kostenberekening van dienstverlening. Elke gemeente rekent op een andere wijze kosten toe. Hierdoor is niet alleen de kwaliteit, maar ook de prijs niet goed vergelijkbaar. Het levert geen extra registratie op om de kosten op dezelfde wijze toe te rekenen. Hier is veel efficiency en effectiviteit te winnen, zonder nieuwe registraties in te zetten.

De verantwoording, volledig of onvolledig, moet aanzetten tot verbetering en een politiek debat faciliteren over prioriteiten, doelmatigheid en doeltreffendheid. Hoe dikker het burgerjaarverslag, des te minder kans dat het gelezen wordt en een rol speelt in de politieke praktijk en bij de uitvoering. De stichting Rekenschap benadrukt dat het burgerjaarverslag geen nieuwe bureaucratie op moet leveren. Gemeenten (en provincies) moeten voorkomen dat het verslag gezien wordt als weggegooid geld en tegelijk de organisatie minder flexibel maakt.

### ***Tijdige verschijning***

Over het tijdstip van verschijning is in de wet niets anders opgenomen dan dat het gelijk met de jaarrekening en het jaarverslag verschijnt. Wij zijn van mening dat een burgerjaarverslag dat in augustus verschijnt, eigenlijk niet goed bruikbaar is in de beleidscyclus van doelen stellen, uitvoeren, evalueren, bijstellen en verbeteren. Van een verslag dat in augustus uitkomt mogen in het lopende jaar eigenlijk geen effecten meer verwacht worden. De gemeenteraad zal zich kritisch moeten tonen op de verschijningsdatum.

De gemeenten Enschede en Tytsjerksteradiel vielen ook dit jaar weer op door de actualiteit. Beide burgemeesters brachten hun burgerjaarverslag in januari uit. Wij hebben geen compleet beeld van de verschijningsdata. Het kan in elk geval sneller dan de meeste burgemeesters nu doen.

### ***Niet reageren op verzoek tot toezending***

Wij vroegen de burgemeesters van de honderd grootste gemeenten eind april om hun burgerjaarverslagen op te sturen. Een groot aantal was toen nog niet klaar, zo moeten we aannemen. Eind juli hadden we van meer dan de helft van de gemeenten geen reactie ontvangen. Geen burgerjaarverslag en ook geen briefje met uitleg. En dat bij een verzoek om een verslag toe te zenden dat over de kwaliteit van de dienstverlening gaat!

We stuurden daarom in augustus meer dan de helft van de burgemeesters een rappel. Enkele gemeenten reageerden niet, enkele gemeenten reageerden wel, maar moesten melden dat het pas in september zou uitkomen. De meeste stuurden het alsnog op, zonder enige uitleg voor de vertraging of excuses voor het niet reageren op de eerste brief. Alleen Hardenberg en Groningen boden excuses aan voor het feit dat wij hadden moeten rappelleren

Bij de gemeenten die ons hun burgerjaarverslag pas na het rappel hebben toegezonden, hebben we 0,3 punt op hun totaalscore afgetrokken. Er kunnen twee redenen zijn. Het burgerjaarverslag is nog niet verschenen of de gemeente heeft de eigen beantwoording niet op orde. Dat doet afbreuk aan de kwaliteit: hoe sneller het

verschijnt, des te meer mogelijkheden om met de uitkomsten snel de nodige bijstellingen te doen. Uiteraard moet de beantwoording van brieven op orde zijn.

Niet een onderdeel van het burgerjaarverslag, wel opmerkelijk was de reactie van gemeente Harderwijk op ons rappel.

*“Wij bevestigen de ontvangst van uw bovengenoemde brief. Deze brief is bij ons geregistreerd met de volgende omschrijving: Herinnering verzoek om toezending burgerjaarverslag 2003*

*Mocht u rond 13 augustus 2004 nog geen bericht hebben ontvangen, dan kunt u contact met ons opnemen via telefoonnummer .... U wordt dan doorverbonden met de behandelende afdeling”*

Wij moeten dus contact opnemen als men niet op ons rappel reageert? Overigens hadden wij eind oktober nog geen reactie van gemeente Harderwijk ontvangen.

Heerhugowaard stuurde ons in augustus een brief gedateerd 22 juni. Ook Weert en Purmerend stuurden een brief met een vroegere datum. Gemeente Rheden stuurde ons onze eigen brief terug met daarop de mededeling dat ze sinds een kleine maand een nieuwe burgemeester hadden. Keurig stond de naam van de nieuwe burgemeester vermeld. We wachten echter nog steeds op het gevraagde verslag.

Zeer kwalijk is dat 13% van de gemeenten helemaal niet reageerde. Niet op het oorspronkelijke verzoek, niet op het rappel. En dat terwijl onze brieven niet aan de een of andere afdeling waren gestuurd, maar persoonlijk op naam van de burgemeester. Begrijpt u dat het ons niet verbaast dat heel wat burgemeesters in hun burgerjaarverslag moeten melden dat er wel eens wat mis gaat met de postafhandeling? Natuurlijk vermelden wij achter in dit rapport welke burgemeesters op geen enkele wijze reageerden. (bijlage 1)

### ***Gekozen burgemeester heeft baat bij burgerjaarverslag***

Op termijn is het burgerjaarverslag zelfs een document dat een belangrijke rol zou kunnen spelen bij de eventuele 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 beoordelen en te belonen. Het verslag kan de democratie zo een extra impuls geven.

Natuurlijk heeft het verslag van de gekozen burgemeester wel een andere kant. De burgemeester heeft er baat bij gekregen de resultaten goed voor te stellen. De burgemeester trekt er dus niet alleen aan om de resultaten te verbeteren, hij kan er ook aan trekken om het beeld wat op te vrolijken. Het is de vraag of politisering van het burgerjaarverslag altijd goed is. Wel is het goed als het verslag opwekt tot discussie.

### ***Provincies in het eerste jaar: is het burgerjaarverslag nuttig?***

De provincies hebben dit jaar voor het eerst met een burgerjaarverslag van de Commissaris van de Koningin te maken. De meeste commissarissen hebben er duidelijk energie in gestoken. Tegelijk vragen zij zich af wat onder de dienstverlening van de provincie verstaan moet worden.

We kregen geen goed beeld van de dienstverlening van de provincies. Zelfs bij een minimale invulling niet. Nu heeft een provincie ook niet zoveel individueel contact met het publiek. Als we de dienstverlening beperken tot telefonische bereikbaarheid en postbehandeling, dan nog weten we niet hoe de provincies ervoor staan. Alleen de provincies Groningen, Friesland en Noord-Holland scoorden op dit punt voldoende. Aan het eind van dit verslag gaan we uitgebreid op de provinciale verslagen in.

Wij vragen ons af of het burgerjaarverslag voor de provincies het geschikte middel is om te dwingen de blik op de kwaliteit van de uitvoering te richten. Het heeft zich wat ons betreft nog zeker niet bewezen. Vooralnog twijfelen wij aan de waarde van het verslag.

## **Wat is goed?**

*“Het is mijn bedoeling het burgerjaarverslag te ontwikkelen tot een geschikt instrument voor verdere kwaliteitsverbetering.” (de burgemeester van Haarlem)*

### **Algemeen**

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

Een goed burgerjaarverslag geeft een helder beeld van de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie. Doel is uit te lokken tot reactie, bestaande kwaliteit te handhaven en te prikkelen verbetering.

Kan de lezer met behulp van het burgerjaarverslag zich een oordeel vormen over de kwaliteit? Dat betekent dat de lezer weet of de dienstverlening en de organisatie van participatie goed is en hoe goed. Dat is direct een probleem. Want wat is goede dienstverlening? Dat kan voor de ene burgemeester anders zijn dan voor de andere. Dat mag ook. De een staat op een tevreden burger, de ander op een meer objectief meetbare kwaliteit. Voor beide is wat te zeggen. Goede dienstverlening die snel accuraat, goedkoop en deskundig is, geeft toch problemen als de klanten ontevreden zijn. Toch is het oordeel van de klanten ook niet zaligmakend. De tevredenheid van de klant wordt immers mede bepaald door zijn verwachtingen. Iemand die verwacht een half uur te moeten wachten is zeer tevreden met een wachttijd van een kwartier. Iemand die weet dat de buurgemeente iedereen binnen tien minuten helpt, is veel minder tevreden. Dienstverlening waar de klant tevreden over is, kan langzaam, duur en ondeskundig zijn.

Op zijn minst is goede dienstverlening 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. Naast beloften zijn er wettelijke termijnen voor bijvoorbeeld vergunningen. Zijn die gehaald?

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

Wij hebben de verslagen beoordeeld langs vijf lijnen. Belangrijkst zijn de wettelijk voorgeschreven onderdelen. Kunnen we een oordeel vormen over de kwaliteit van de dienstverlening? Kunnen we een oordeel vormen over de kwaliteit van de procedures voor participatie? Vorig jaar was de verslaggeving over participatie zo mager dat we deze toen niet apart hebben meegenomen. Dit jaar hebben we wel een apart oordeel gevormd over de beoordeelbaarheid van participatie.

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. Het burgerjaarverslag wordt zo een onderdeel van de cyclus van planning, uitvoering, controle en verbetering.

Leesbaarheid volgde daarna als criterium en vormgeving was de minst belangrijke factor. Aldus komen we tot een gewogen oordeel. Het cijfer voor de vormgeving telt een keer mee, de leesbaarheid twee keer, het al dan niet trekken van lessen drie keer en de beoordelingsmogelijkheden van de kwaliteit van de dienstverlening en de procedures voor burgerparticipatie, ieder vier keer. De beoordeelbaarheid weegt in totaal veel zwaarder dan vorig jaar, toen burgemeesters voor het eerst merkten over te weinig gegevens te beschikken.

***Geen doel, maar instrument***

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.

Ook hebben we geen inzicht in de reactie van de gemeenteraad. Wij vinden het vanzelfsprekend dat de gemeenteraad het gebruikt om de kwaliteit van de dienstverlening continu te verbeteren. Onze indruk is echter dat lang niet alle gemeenteraden veel aandacht geven aan het verslag. Deze indruk is echter niet anders dan fragmentarisch. We horen dat er weinig gebeurt, maar hebben geen onderzoek gedaan.

Op vrijwel geen enkele gemeentelijke website zien we een link naar het verslag van de bespreking in de raad.

## **Algemene indruk**

*“Het was ook het eerste volledige duale jaar, met aan aantal goede ervaringen zoals de discussie over de wijkaanpak en het afvalbeleid, en het proces van de locatiekeuze van de nieuwbouw van het Stadhuis in relatie tot de ontwikkeling van de binnenstad.”*

Deventer

### **Totaalbeeld stemt droef**

In totaal beoordeelden we 84 burgerjaarverslagen van de 100 grootste gemeenten. Slechts 21 keer (25% van de beoordeelde verslagen) verdiende het burgerjaarverslag, als totaalscore een 6 of hoger<sup>2</sup>. De overgrote meerderheid was dus onvoldoende in onze ogen. En dat in een tijd waarin iedereen schijnt te roepen dat het niet meer dan normaal is dat de overheid zich verantwoordt over geleverde prestaties.

Is het burgerjaarverslag een verplicht nummer geworden? Is het een instrument dat op een goede manier aan burgers en de gemeenteraad verantwoording aflegt? Is het een instrument dat gebruikt wordt om de kwaliteitscontrole te verbeteren, lessen te trekken en de medewerkers te complimenteren waar mogelijk en te stimuleren tot verbetering waar nodig?

Het beeld is niet overwegend positief. Sommige verslagen zijn duidelijk beter, sommige minder dan het jaar daarvoor.

Door sommige burgemeesters is de keuze gemaakt er minder tijd aan te besteden. Anderen moesten, om financiële redenen, kiezen voor een totaal andere vormgeving. We kunnen ons voorstellen dat de burgemeesters, die vorig jaar moesten constateren dat ze niet beschikten over relevante gegevens, dit jaar nog geen goed nieuws kunnen brengen. Toch hoeft een goed burgerjaarverslag niet per se veel tijd en vormgeving te vragen. Is de informatievoorziening eenmaal op orde, dan kan het snel verzameld worden. Is die niet op orde, dan kost het veel ambtelijke tijd om gegevens bij elkaar te schrapen en wellicht een apart klanttevredenheidsonderzoek op touw te zetten.

De glossy verslagen ontbraken zeker niet. Al is dat lang niet altijd een garantie voor kwaliteit. Het verslag van de burgemeester van Nijmegen is 84 pagina's dik, mooi vormgegeven en geïllustreerd met prachtige foto's. Inhoudelijk is het echter bedroevend. De kwaliteit van de participatie en de dienstverlening, is nauwelijks te beoordelen. De totaalscore van dit verslag is een beschamende 4,2.

De burgemeesters van Zeist en Bergen op Zoom laten zien dat je ook met een huis-aan-huiskrant een redelijk burgerjaarverslag kunt uitbrengen. Zij scoren respectievelijk een 6,2 en een 5,8.

---

<sup>2</sup> Zes verslagen zakte door strafpunten wegens te late verschijning net onder de 6. Zonder strafpunten had nog steeds slechts 32% van het totaal een 6 of hoger.

### **Beoordelingsmogelijkheden verbeteren**

Veel gemeenten kunnen weinig tot geen cijfers overleggen die iets zeggen over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. 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. Sommige burgemeesters erkennen het ook.

Het is dan wel te hopen dat die noodzakelijke informatieverzameling een beetje snel van de grond komt. De burgemeester van Bernheze<sup>3</sup> schrijft doodleuk:

*“Of u tevreden bent over de kwaliteit van onze producten, kunnen we pas vanaf 2005, wanneer we starten met een nieuwe manier van dienstverlening, systematisch gaan meten.”*

In de burgerjaarverslagen is de beoordeelbaarheid iets verbeterd ten opzichte van vorig jaar. Dit jaar gaven we gemiddeld een 5,2 voor de beoordeelbaarheid van dienstverlening, vorig jaar was dat een 5. Het burgerjaarverslag heeft gemeenten in veel gevallen aanleiding gegeven om registraties te verbeteren, maar ze zijn nog niet altijd op orde. 46% (39 van de 84) behaalde een 6 of hoger voor de beoordeelbaarheid van de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Slechts 27% behaalde in onze ogen een 7 of hoger .

Heeft de burgemeester wel aan zijn verplichting voldaan? Ons antwoord is nee. Voor de dienstverlening is de beoordeelbaarheid beter, maar onvoldoende. Erg bont maakt de burgemeester van Hardenberg het.

*“Net als ik in 2003 heb gedaan, zal ik ook nu weer een indruk geven van de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. (...) Ook probeer ik te oordelen over de wijze waarop inwoners en andere betrokkenen door de gemeente bij het beleid zijn betrokken. Niet wetenschappelijk onderbouwd, maar gewoon mijn mening.”*

De burgemeester moet rapporteren over de kwaliteit. In de wet staat niet dat de burgemeester gewoon zijn mening moet geven. In een tijd waarin het vertrouwen van burgers in autoriteiten afneemt, neemt de waarde van de mening van de burgemeester ook af.

### **Beeld van de kwaliteit van de procedures voor burgerparticipatie is niet gegeven**

Onze indruk is dat de verantwoording van de procedures voor participatie beter is dan vorig jaar. Het vorige jaar was dat zelfs zo mager dat we het destijds in ons onderzoeksverslag niet apart hebben meegenomen. Dit jaar hebben we dat wel gedaan. De meerderheid scoort overigens een onvoldoende: gemiddels een 4.6.

De kwaliteit van de procedures voor participatie is in de meerderheid van de gevallen niet te beoordelen. Inzicht verschaffen in de kwaliteit van de burgerparticipatie is voor alle gemeenten een groot probleem. Nog steeds zien we opsommingen van

---

<sup>3</sup> Overigens is zijn verslag niet in dit onderzoek meegenomen omdat de gemeente Bernheze niet tot de grootste honderd behoort.



participatieprojecten, soms het aantal insprekers en een opmerking als “alle reacties werden verwerkt”. 31% (26 van de 84) behaalde een 6 of hoger voor de beoordeelbaarheid van de kwaliteit van de procedures voor participatie. 11% behaalde een 7 of hoger.

Nog moeilijker is het beoordelen van de kwaliteit van procedures voor participatie door middel van interactieve besluitvorming. Hier hebben gemeenten geen goed inzicht in. Men kiest dan voor het noemen van aantallen en projecten. Enkele gemeenten beschrijven voorbeelden van interactieve projecten. Hierdoor krijgen we meer inzicht. De gemeenten Den Haag, Rotterdam en Capelle aan den IJssel slagen er in een redelijk beeld te geven van de kwaliteit.

Bij participatie kiest de meerderheid voor het beschrijven van voorbeelden van interactieve beleidsvorming. Deze geven geen hard cijfermatig beeld, maar in sommige gevallen wel een leuke inkijk in de gang van zaken.

Geen enkele burgemeester kan beschikken over een goede registratie en evaluatie van inspraakprojecten. Tevredenheid is incidenteel gemeten, objectieve kwaliteit is nooit gemeten. Dat laatste is ook wel zeer moeilijk.

Op beide terreinen gaan we later dieper in.

### ***Grote sprong voor Zoeterwoude***

In de verslagen zagen we dat een aantal gemeenten een grote inhaalslag hadden gemaakt. De gemeenten Amersfoort (7,3), Zoeterwoude (6,1), Apeldoorn (6,2) en Veldhoven moeten hier zeker genoemd worden. Wij hadden hen ook vorig jaar beoordeeld. Amersfoort was toen net voldoende (5,9), Zoeterwoude en Apeldoorn slecht (respectievelijk 3,3 en 3,9). Ook Veldhoven scoorde een beter cijfer. Het bleef onvoldoende (5,8 min 0,3 voor de late verzending), maar Veldhoven kwam van een 3,3

Sommige gemeenten besteedden beduidend minder aandacht aan het verslag dan vorig jaar. Dat kan een zeer legitieme keuze zijn: de kosten van een goed, leesbaar en mooi vormgegeven burgerjaarverslag kunnen te hoog liggen. Overigens wegen de vormgeving en leesbaarheid minder zwaar dan vorig jaar.

De burgemeester van gemeente Utrecht maakte het echter wel bont. Deze gemeente zakte twee punten naar een 3,8. Bezuiniging of sobere uitvoering mag geen reden zijn om onvoldoende te rapporteren. Het verslag is ook niet echt sober uitgevoerd en er is veel werk in gestoken. We kunnen bijvoorbeeld rond de publieksdienstverlening alles lezen over het aantal baliecontacten, we lezen dat er een mystery guest is geweest bij de gemeentebibliotheek en de stadsschouwburg en dat er een cliëntenraad feedback geeft bij Sociale Zaken. De gemeente weet echter geen enkel cijfer te produceren over de *kwaliteit*.

### ***Burgerjaarverslag, gemeentelijk jaarverslag, bestuursrapportages en andere verantwoording***

Naast het burgerjaarverslag beschikt de gemeente over andere vormen van verantwoording. Af en toe hoorden we als kritiek op onze rapportage dat er betere

verantwoordingsinstrumenten zijn, te weten de jaarrekening en de bestuursrapportages. “waarom bekijken jullie die dan niet?”

Dat het burgerjaarverslag verplicht is heeft als consequentie dat de gemeenten meerdere verantwoordingsdocumenten moeten maken. Een snelle blik op de gemeentelijke jaarverslagen leert dat het voor sommige onderwerpen arbitrair is waar welke onderwerpen opgenomen worden. Een beeld van de verhouding tussen kosten en kwaliteit van de afdeling burgerzaken zou in zowel het burgerjaarverslag als het gemeentelijk jaarverslag kunnen staan. De vraag of een gemeentelijke bibliotheek er in slaagt de jeugd te bereiken kan zowel in het gemeentelijk jaarverslag als in het burgerjaarverslag te vinden zijn. Toename van bezoek door jongeren kan laten zien hoe het met de kwaliteit of in elk geval de waardering door de jeugd staat. Het kan ook laten zien in hoeverre beleidsresultaten (het betrekken van meer jongeren) behaald worden.

Veel gemeenten worstelen ermee. Maakt dat het burgerjaarverslag overbodig? De verplichting om een burgerjaarverslag uit te brengen, heeft er voor gezorgd dat de dienstverlening aandacht krijgt. Was dat al heel gewoon geweest, dan worstelden niet zoveel gemeenten met het boven tafel krijgen van gegevens over kwaliteit van dienstverlening. De kritiek dat het burgerjaarverslag overbodig is delen wij dan ook niet.

Wel zien we dat er overlappen kunnen voorkomen. Hoe breder de burgemeester zijn verslag invult, des te meer kans is er dat er overlappingen ontstaan. Daar kunnen bevoegdheden ook gaan knellen: waar mag de burgemeester iets over rapporteren? Het zou aardig zijn om ons onderzoek te verbreden naar de combinatie van burgerjaarverslag, gemeentelijk verslag en andere bestuursrapportages waarmee verantwoording afgelegd wordt. .

In gemeente Deventer toonde zich het probleem van de overlap duidelijk. De burgemeester is tevens wijkwethouder van een wijk van Deventer. De wijk waarvan de burgemeester wijkwethouder is en zijn werkzaamheden daaromtrent, komen uitgebreid aan bod. Die hadden ook in het gemeentelijk jaarverslag gekund. Maar Deventer kent meer wijken en meer wijkwethouders. Daarover lezen we dus niets. Daarmee worden zowel de betreffende wijken als de wijkwethouders tekort gedaan. En voldoet het burgerjaarverslag dus niet als document voor de gehele stad. Moeten bewoners de prestaties van wethouders opzoeken in het gemeentelijk jaarverslag?

Het gaat onze (financiële) spankracht helaas te boven voor de 100 grootste gemeenten een dergelijk onderzoek te doen. Het zou interessant zijn een dergelijk onderzoek te doen, het zou richtlijnen kunnen opleveren welke gegevens waar neer te zetten.

### ***De agenda van de burgemeester, het integriteitsbeleid, de nevenfuncties***

De tekst van de gemeentewet biedt burgemeesters alle ruimte om te bepalen wat zij in het burgerjaarverslag beschrijven. Verplicht is te rapporteren over de kwaliteit van de dienstverlening en de procedures voor burgerparticipatie. Voor de rest staat het hen vrij om de inhoud te bepalen.

Burgemeesters gaan in op de samenstelling van de bevolking, belangrijke gebeurtenissen, klachten en bezwaarschriften, de economische ontwikkelingen, uitgereikte erkenningen van verdienste, het integriteitsbeleid, de nevenfuncties van het college en de agenda van de burgemeester. In principe is van alles mogelijk.

Vreemd is wel als de burgemeester van Roermond schrijft: “*De nevenfuncties van de leden van ons college worden om de 4 maanden geactualiseerd en zijn te vinden op [www.roermond.nl](http://www.roermond.nl).*” Toen wij op 27 mei keken, stond er bij één van de wethouders: “Nog niet beschikbaar”. En dat twee jaar na de verkiezingen.

De burgemeester van Ede trekt maar liefst 6 pagina’s uit om de lezer te laten weten bij wie hij in 2003 allemaal op bezoek is geweest, bij welke gedenkwaardige bijeenkomsten hij aanwezig is geweest en hoeveel interviews hij heeft gegeven. Zo weten we nu welke concerten hij allemaal heeft bezocht en welke recepties hij heeft afgelopen. Boeiende en relevante informatie die we niet hadden willen missen. Overigens presenteerde hij voor de rest een zeer redelijk verslag.

Er is haast geen burgerjaarverslag verschenen waarin geen aandacht wordt besteed aan de veiligheid. Voor ons reden om de verslaglegging daaromtrent in een apart hoofdstuk onder de loop te nemen.

*Tip*

Sluit aan bij onderzoeken over ergernissen van bewoners van de gemeente

De burgemeesters kunnen natuurlijk aansluiting zoeken bij de ergernissen van burgers. In veel gevallen ergeren burgers zich niet zozeer aan de gemeente, of aan bedrijven, maar aan elkaar. In de toptien van Trendbox staan vandalisme, afval en rommel op straat, telefonische klantenservice en hondenpoep op straat. Hier kunnen gemeenten handhavend en dienstverlenend optreden. Klachten over vandalisme en afval en rommel op straat vinden we terug in meldingen van bewoners. Hier geven veel gemeenten aandacht aan. De vraag is meestal: hoe snel reageert de gemeente op de melding, wordt het opgelost?

Verder staan in de top 25 zaken waar de gemeente bij zichzelf op zou kunnen letten: zich aan afspraken houden, mensen op een beschaafde manier aanspreken, respect tonen. We hebben de indruk dat dit zaken zijn die wel aandacht hebben, maar we zien meestal geen gegevens waaruit blijkt dat dit van tijd tot tijd gecheckt wordt. De top 25 van 2004 van trendbox is toegevoegd als bijlage 2.

De Consumentenbond<sup>4</sup> geeft in zijn onderzoek naar publieke dienstverlening de ergernisstop 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%)

<sup>4</sup> Consumentenbond “Burgers over gemeentelijke dienstverlening” 2003 Den Haag

Wij hebben de verslagen beoordeeld op beoordelingsmogelijkheden (van kwaliteit van dienstverlening en van participatie), de vraag of de burgemeester lessen trekt, de leesbaarheid en de vormgeving. Leesbaarheid en vormgeving hebben we minder zwaar gewogen dan de beoordelingsmogelijkheden. De weging dienstverlening, participatie, lessen, leesbaarheid en vorm was 4:4:3:2:1. Een goede vormgeving levert maar een kwart van de waarde van een goede beoordeelbaarheid van participatieprocedures. Toch kan een slechte vormgeving de lezer op het verkeerde been zetten. Leesbaarheid en vormgeving zijn dus een belangrijk onderdeel van het oordeel.

De dienstverlening en participatie tellen het zwaarst in ons eindoordeel. Op de beoordeelbaarheid van de kwaliteit van de dienstverlening en de kwaliteit van de procedures voor participatie gaan we hierna in aparte hoofdstukken in. Het trekken van lessen stellen we daarna aan de orde. Wij vinden het belangrijk dat het verslag een onderdeel wordt van het kwaliteitsbeleid. Omdat veel gemeenten rapporteerden over de veiligheid hebben we daar ook een aparte paragraaf aan gewijd.

## **Beoordelingsmogelijkheden dienstverlening**

*“Het probleem omtrent dienstverlening is dat elke afdeling zijn eigen werkwijze hanteert omtrent de ontwikkeling van voorschriften en afspraken. Monitoring vindt zowel vrijblijvend als naar eigen inzicht plaats.” (Roosendaal)*

De burgemeester rapporteert over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Te vaak treffen we slechts een beschrijving van de dienstverlening of een beschrijving van de instrumenten om de kwaliteit te onderzoeken en te waarborgen.

Hoe beoordeel je de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening? De burgemeester van Roosendaal verwoordt waar veel burgemeesters mee worstelen. Zelfs als er registraties zijn, dan nog is het een heel karwei om dat tot een totaalbeeld van de kwaliteit te maken.

Bij de beoordeling is het goed te beginnen met de eigen norm. Welk niveau van dienstverlening streeft de gemeente na? De burgemeester van Rotterdam geeft bijvoorbeeld in het burgerjaarverslag aan “de maximale wachttijd voor het aanvragen van reisdocumenten rijbewijzen en uittreksels is 35 minuten”, maar “Op drukke dagen kan de wachttijd oplopen”. Andere servicenormen zijn overigens wel hard. “Uw afspraak vindt altijd plaats binnen drie weken vanaf het moment dat u belt” of “de wachttijd in de parkeerwinkel is maximaal dertig minuten”. Woerden gebruikt ook dergelijke servicenormen, maar geeft vreemd genoeg niet weer wat de resultaten zijn. Dat hadden we in het verslag natuurlijk wel verwacht.

Ook Den Haag en Capelle werken met servicenormen die in veel gevallen door elke klant te controleren zijn: “verstopte rioolaansluitingen in de openbare ruimte worden op dezelfde dag van de melding verholpen”, of “U krijgt binnen twee weken een schriftelijke reactie op uw brief”. Capelle geeft bij een apart overzicht van alle servicenormen aan wat de norm is en hoeveel procent gehaald is.

### ***Wachttijd en tevredenheid***

Veel gemeenten kijken naar de tevredenheid en de wachttijd aan het loket. Aangezien wachten een belangrijke ergernis is van burgers, is dat geen slechte indicator. Iets minder vaak vinden we een vergelijking met de wachttijd aan het loket van het jaar daarvoor. Toch is een dergelijke vergelijking belangrijk: als de wachttijd lang is, maar korter dan het jaar daarvoor, is er ten minste iets verbeterd. Een vergelijking met de wachttijd in andere gemeenten vinden we nog minder vaak in de verslagen. Juist zo’n vergelijking is veel interessanter voor burgers. Hoe beoordelen we immers meestal? In vergelijking met andere dienstverleners.

### **Taak voor de VNG**

Hier ligt een taak voor de VNG of de individuele gemeenten. Waarom werken de vier grote steden niet samen? Of is er niet een gelijklopende indicator voor de steden met meer dan 100.000 inwoners te vinden? Een gemeente die de telefonische bereikbaarheid wil vergelijken, zal afspraken moeten maken. De ene gemeente meet immers het percentage van de telefoontjes dat binnen 20 seconden is opgenomen, de

volgende zoekt de gemiddelde tijd die het duurt voordat opgenomen is. De volgende meet hoeveel telefoontjes binnen 40 seconden zijn opgenomen en de laatste meet het aantal doorverbindingen en de totale gesprekstijd.

### ***Vergunningverlening binnen wettelijke termijnen***

Bij vergunningverlening of ontheffingen zou het gemakkelijker moeten zijn. Hier staat een wettelijke termijn voor. Waarom slagen de gemeenten er niet in aan te geven in hoeveel procent van de gevallen de norm niet gehaald is en hoe dat bij vergelijkbare gemeenten is?

Bij vergunningverlening zien we aandacht voor de tijdigheid van de vergunningverlening. Terecht. Gemeenten zouden daar toch gemakkelijk iets over moeten kunnen uitwisselen. Is het niet met de regio, dan wel met andere verbanden waarin de gemeenten overleg hebben.

We komen weinig tegen dat het aantal gegronde bezwaarschriften als maat voor de kwaliteit van de vergunningafhandeling gebruikt wordt. Het zegt ook meer over de vergunningverlening zelf dan de dienstverlening. Toch was het vreemd in het verslag van Weert te lezen dat in 17 gevallen bezwaar werd aangetekend waarvan geen enkel bezwaar ongegrond was, 1 deels gegrond en 16 gegrond. Een gemeente waarbij alle bewaarschriften ten minste deels gegrond worden verklaard lijkt ons uniek. Helaas geeft de burgemeester van Weert geen enkele reactie op de cijfers.

### ***Vaste indicatoren voor de dienstverlening***

In het Verenigd Koninkrijk zijn op basis van vaste indicatoren vergelijkingen te maken tussen gemeenten. Onderstaand een deel van een tabel over de reiniging<sup>5</sup>.

	Household waste collected	Cleansing cost/km2	Cost waste collection	Cost waste disposal	Satisfaction survey - cleanliness of streets/relevant land	Satisfaction survey - waste collection
City of London	1,073*	2,716,396	147.13	47.48*	87%	2.8%
Camden	531	818,017*	29.99		52%	4.0%
Greenwich	474	725,144	35.78	33.79	60%	2.4%
Hackney	438	401,134	80.92		26%	3.0%
Hammersmith & Fulham	431	775,234	31.41		50%	3.0%
Islington	368	173,679*	49.55*		44%	3.0%
Kensington & Chelsea	351	2,924,946	45.32		70%	3.0%
Lambeth	363	589,914	48.13		51%	2.5%
Lewisham	506	340,600	42.23	47.59*	58%	3.0%

Op het gebruik van tevredenheid als indicator gaan we later dieper in.

<sup>5</sup> Gehaald van [www.bvpi.gov.uk](http://www.bvpi.gov.uk)

De VNG heeft met stichting Rekenschap en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken overigens een initiatief genomen om dergelijke indicatoren voor publiekszaken op te stellen. De website [www.benchmarking-publiekszaken.nl](http://www.benchmarking-publiekszaken.nl) geeft hierover meer informatie. Naar verwachting kunnen mensen daar eind van dit jaar gemeenten vergelijken. Meer algemener werkt de VNG met het ministerie van Binnenlandse Zaken aan een site [www.watdoetjegemeente.nl](http://www.watdoetjegemeente.nl). In hoeverre dat bruikbare vergelijkingen van de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening gaat opleveren is nog onduidelijk.

*Tip*

Uit onderzoek van de Consumentenbond<sup>6</sup> 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. Momenteel geven 6 van de 10 burgemeesters alleen de dienstverlening weer rond het stadhuis (brieven, telefoon, loketdiensten)

### **Gebruik en misbruik van cijfers**

Gebruik van cijfers vraagt een deugdelijke administratie. In het verslag van de burgemeester van Vlaardingen vonden we een citaat over de wachttijd in 2002 bij de afdeling burgerzaken.

*“Vlaardingers die een nieuw paspoort wilden aanvragen, moesten daardoor in mei gemiddeld een uur en zes minuten wachten. Daar zaten uitschieters bij tot zes uur”.*

Het goede nieuws is overigens dat deze wachttijd in 2003 fors werd teruggebracht. Het lezen over een wachttijd van 6 uur roept echter ook vragen op rond de deugdelijkheid van de administratie. Het is mogelijk dat iemand naar huis gestuurd wordt met de mededeling “Kom over 4 uur maar terug”. Maar wat als de registratie faalde en helemaal niemand 6 uur wachtte? Dat is helemaal niet zo onmogelijk. De Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) leverde ons het volgende voorbeeld. Er komen drie mensen. Nr 1 en 2 worden geholpen. Nr 3 vertrekt voor hij aan de beurt was, hij was misschien iets vergeten. De wachttijd was 1 minuut. Nr 3 wordt echter niet opgeroepen via het nummersysteem, omdat de mensen achter het loket zien dat er niemand is. De automatisch geregistreerde wachttijd voor nummer 3 tikt echter door. Aan het eind van de dag sluit de registratie af: er waren drie bezoekers, 2 wachtten een minuut, 1 wachtte 8 uur.

Eenzelfde voorbeeld kunnen we ook geven rond de postafhandeling. Sommige stukken worden niet ingeboekt omwille van de afhandelingsnelheid. Vergunningen voor Koninginnedag worden direct verwerkt en inboeken is dan zonde. Als die brieven niet meegenomen worden lijkt het percentage brieven dat binnen 4 of 8 weken beantwoord is, lager dan het in werkelijkheid is.

Een vervuiling kan ook optreden als een ingekomen brief als niet-beantwoord geregistreerd staat terwijl er geen antwoord nodig was, of terwijl het antwoord wel

---

<sup>6</sup> Consumentenbond “burgers over gemeentelijke dienstverlening” 2003 Den Haag

gegeven, maar niet ingeboekt is. Zeer vaak worden brieven wel beantwoord, maar te laat gearchiveerd en daarmee te laat als beantwoord afgeboekt.

### Gemiddelde wachttijd

Een *fictief* voorbeeld maakt duidelijk hoe je met cijfers kunt manipuleren. De burgemeester stelt dat de gemiddelde wachttijd alleen in mei fors de wachttijd opliep. De wachttijd was in de maand mei 60 minuten, maar in de andere elf maanden 1 minuut. Hij zegt dat de gemiddelde maandelijkse wachttijd minder was dan 6 minuten.

Stel dat de werkelijkheid hieronder was weergegeven:

mnd	jan	feb	mrt	apr	mei	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
bezoekers	1	1	1	1	100	1	1	1	1	1	1	1
Gem wachttijd	1	1	1	1	60	1	1	1	1	1	1	1

#### “Meeste maanden bleef de wachttijd onder de 2 minuten”

Met deze cijfers is van alles te doen. Kijk je naar de maanden, dan zeg je alleen in mei liep de wachttijd op tot 1 uur. In de andere maanden was het 1 minuut. Dat geeft kansen: de gemiddelde maandelijkse wachttijd is  $(60+11):12 = 5,9167$  minuten. Een gemiddelde wachttijd van 5,9 minuten per maand.

#### “Meeste mensen wachtten een uur”

Je kunt echter ook de gemiddelde wachttijd per persoon berekenen. En dan rollen er plots heel andere cijfers uit. Honderd klanten wachtten 60 minuten. Dat is samen 6000 minuten. Er waren echter 11 klanten die slechts 1 minuut hoefden te wachten. Dat brengt het totaal op 6011 minuten. In totaal waren er 111 klanten. Dus de gemiddelde wachttijd per klant was  $6011 : 111 = 54,15$  minuten.

Daarmee zijn we er nog niet. Gemiddelde wachttijd zegt ons weinig. Een gemiddelde wachttijd van 10 minuten is niet zo erg als iedereen 10 minuten wacht. Het wordt erger als een aantal mensen langer dan een uur wacht. Iemand die uit eigen ervaring weet dat de wachttijd enorm kan oplopen zal vreemd opkijken als de burgemeester blij vertelt dat de gemiddelde wachttijd niet lang is. En wat is het oordeel van de burgemeester als de gemiddelde wachttijd daalt, maar de maximale wachttijd in veel gevallen toeneemt?

We hebben dergelijk gegoochel met cijfers niet gevonden, maar kunnen niet uitsluiten dat cijfers over gemiddelde wachttijd een slechte prestatie verbergen.

Gemiddelde doorlooptijd van vergunningverlening of andere afhandelingen waarbij een maximale termijn geldt, komen we ook tegen als begrip. Hier is nog duidelijker dat het gemiddelde te weinig zegt. Zo stelt een provincie dat de gemiddelde antwoordtermijn van brieven 72 dagen is. De eigen norm is 56 dagen. Dit neigt naar gegoochel met cijfers. Het genoemde resultaat is een gemiddelde, maar de norm is een maximum. Om te zien hoe ver de provincie van haar eigen norm verwijderd is, moeten we weten welk percentage brieven de maximale norm overschrijdt. Dat kan met een gemiddelde van 72 dagen 100% zijn, bijvoorbeeld als de beantwoording altijd boven de 56 dagen ligt. Als 1 op de 5 brieven een antwoordtermijn van 365 dagen heeft, telt dat zwaar mee in



de *gemiddelde* termijn. Dan kan de overige 80% binnen 56 dagen behandeld zijn, waardoor de norm slechts in 20% van de gevallen overschreden wordt. Als iedereen elf minuten wacht is de norm van 10 minuten nooit gehaald, wacht iedereen negen minuten en één persoon een uur, dan is de norm maar een keer niet gehaald.

Gemeente Katwijk was zeer open zoals blijkt uit onderstaande tabel.

**TABEL 1.1** OVERZICHT GEMIDDELTE WACHT- EN AFHANDELTID IN MINUTEN

Maand	Gemiddelde wachttijd	Maximale wachttijd	Gemiddelde afhandeltijd	Maximale afhandeltijd	Bezoekers
Januari	0.00.42	0.43.10	0.05.10	0.59.50	2603
Februari	0.02.06	0.26.26	0.05.10	0.59.50	2393
Maart	0.02.08	0.38.02	0.05.36	1.00.00	2293
April	0.02.58	0.45.00	0.05.24	0.59.34	2391
Mei	0.07.12	0.45.50	0.05.04	0.59.52	3317
Juni	0.08.04	0.54.46	0.05.18	0.59.56	3427
Juli	0.06.44	0.48.10	0.04.54	0.59.56	3480
Augustus	0.05.02	0.58.30	0.05.10	0.59.54	3011
September	0.04.30	0.37.58	0.05.50	0.59.42	2597
Oktober	0.02.26	0.30.36	0.06.02	0.59.58	2134
November	0.02.16	0.41.26	0.06.06	0.59.58	1638
December	0.02.16	0.41.06	0.05.42	0.59.32	1812

Wij zijn van mening dat het goede dienstverlening is als de bezoeker weet waar hij aan toe is. “U wacht hier gegarandeerd niet langer dan een kwartier” vinden wij een betere prestatie dan “U wacht hier gemiddeld 7 minuten”.

Overigens kwam het ook voor dat burgemeesters melden dat er een onderzoek was, zonder de uitkomsten weer te geven. Neem Rijswijk:

*“Begin dit jaar is voor Rijswijk een uitgebreide Politie-monitor Bevolking gehouden en in het najaar is een wijkveiligheidsscan opgesteld. Rijswijk loopt hiermee voorop in de regio Haaglanden. De politie-monitor geeft inzicht in de veiligheidsbeleving op wijkniveau en is een verdieping van de politie-monitor, die niet op wijkniveau inzoomt. Voor de monitor werden op wijkniveau in het totaal 1806 mensen geïnterviewd.”*

Toch wel vreemd dat in het verslag de uitkomsten ontbreken.

### **Tevredenheid zegt niet alles**

Net als vorig jaar troffen we vaak burgemeesters die tevreden constateerden dat de burgers gunstig over de gemeentelijke dienstverlening oordeelden. Ook wij zijn blij dat veel bewoners tevreden zijn over de prestaties van de gemeentelijke diensten. In veel gevallen gaat het echter opnieuw om een gemiddelde. Welk bedrijf is blij met 60% tevreden klanten en 20% ontevreden klanten? Geen bedrijf zou zich een dergelijke uitkomst kunnen permitteren: de ontevreden klanten kiezen voor een andere aanbieder.

74% van de Hagenaars geeft de telefonistes een voldoende als het gaat om de juistheid bij hulp/verwijzing. Burgemeester Deetman noemt dit een verbetering “*maar nog te laag. Nog steeds krijgt 26% van de Hagenaars niet de juiste hulp, dat is een op de vier mensen die bellen.*”

De gemeente Kerkrade vergelijkt zich met de gemeenten uit Parkstad. Blijkbaar zijn daar afspraken gemaakt over enquêtes naar tevredenheid. Dat geeft op zich inzicht. Dergelijke initiatieven zijn waardevol. Toch zien we liever een vergelijking op harde punten als snelheid, bereikbaarheid, zorgvuldigheid. Een cijfer voor de tevredenheid is deels een gevolg van verwachtingen. Zou de gemeente vertellen dat de wachttijd gemiddeld 10 minuten is, dan valt een wachttijd van een kwartier tegen. Heeft de bezoeker zich echter voorbereid op een half uur wachten, dan is hij met een kwartier niet ontevreden, misschien zelfs blij.

Er zit nog een andere kant aan deze medaille. Zogenaamde tevredenheidsonderzoeken en omnibusenquêtes worden veelal eens in de twee jaar gehouden. Een tevredenheidsonderzoek moet immers apart ingezet worden. Goede eigen registraties geven gratis een beeld van de prestatie. Een gemeente als Hengelo, die vorig jaar goed uit de bus kwam, zakte mede door het veelal ontbreken van concrete cijfers van vorig jaar een 8, naar een 6,3 nu. Het tevredenheidsonderzoek was niet gehouden.

### ***Wat kunnen burgemeesters doen?***

De burgemeester is lang niet altijd degene onder wie een bepaalde vorm van dienstverlening valt. Om op resultaten te kunnen sturen is het nodig om op verschillende niveaus van de organisatie een aantal doelen, resultaten en verbanden helder te maken. Wil de burgemeester aan het eind van het jaar kunnen rapporteren, dan is het nodig om daarvoor in het begin van het jaar al vragen over te stellen. De stappen zijn:

1. Vraag naar de strategie en de strategische doelstellingen
2. Identificeer prestatie-indicatoren
3. Maak de doelstellingen bekend

Gebruik de indicatoren niet alleen voor het burgerjaarverslag, maar ook om de medewerkers op de hoogte te stellen van de eigen resultaten.

Vergelijking met andere gemeenten biedt extra inzicht in de kwaliteit. Spreek vooraf met gemeenten die op de eigen gemeente lijken om indicatoren gelijk te definiëren. Dat maakt een benchmark aan het eind goedkoop. Indicatoren zijn te vinden bij projecten die starten in samenwerking met stichting Rekenschap: de Innovatiemonitor en Benchmarking publiekszaken. Te vinden op : [www.innovatiemonitor.nl](http://www.innovatiemonitor.nl) en [www.benchmarking-publiekszaken.nl](http://www.benchmarking-publiekszaken.nl)

Ga uit van gemiddelde wachttijd en maximale wachttijd. De laatste indicator is door elke bezoeker te controleren.

Geef de kwaliteit van dienstverlening niet alleen in een burgerjaarverslag weer, maar daar waar burgers interesse hebben: bij de wachtruimtes, de scheidingsbakken, de site voor het aanvragen voor vergunningen.

***Wat kunnen raadsleden doen?***

Raadsleden hebben inmiddels al twee burgerjaarverslagen ontvangen. Grijp bij de presentatie van het burgerjaarverslag direct de kans om invloed uit te oefenen op het verslag van het jaar daarop.

Zorg voor kaders en doelen rondom de kwaliteit van dienstverlening. Het werken met vooraf gepubliceerde servicenormen of kwaliteitshandvesten helpt om te kunnen beoordelen of de dienstverlening aan de gestelde norm voldoet. Zorg ervoor dat burgers de servicenormen kennen en kunnen controleren. De gemeente organiseert hiervoor een schouw met burgers.

Vraag vergelijking met anderen op prioritaire gebieden. Benoem de gemeenten waarmee de gemeente zich moet vergelijken.

Vergelijk de ontwikkeling in de prestaties door de jaren heen.

***Beste praktijken***

Goede voorbeelden zijn te vinden in de burgerjaarverslagen 2003 van de burgemeesters van Alphen aan den Rijn, Amsterdam, Breda, Capelle aan den IJssel, Delft, Den Haag, Enschede, Schiedam en Tilburg. Den Haag scoort hierin het beste.

## **Beoordelingsmogelijkheden kwaliteit van procedures voor participatie**

*“Ondanks alle goede bedoelingen moeten we vaststellen dat de Raad als bestuursorgaan nog geen enkele maal (in twee jaar) contact met de burgers van onze gemeente heeft gehad.” (Vught<sup>7</sup>)*

*“Over de kwaliteit van de gehouden inspraakprocedures merk ik op, dat deze – voor zover na te gaan – voldeden aan de in de inspraakverordeningen gestelde voorwaarden.” (Venray)*

### **Hoe beoordeel je procedures voor participatie?**

De burgemeesters hebben moeite met de beoordeling van de kwaliteit van de procedures voor participatie. Onderscheid is daarbij te maken tussen formele procedures als terinzage legging, inspreken op vergaderingen, inspraakbijeenkomsten en samenspraak (waarbij bewoners en gemeente samen tot een invulling komen)

De Commissaris van de Koningin van de provincie Zeeland zat ook met het probleem hoe hij de kwaliteit van de procedures moest beoordelen. Hij koos voor het selecteren van 15 besluiten en bekeek of daar voldaan was aan de wettelijke voorschriften van terinzagelegging (plaats en tijd), kennisgeving (tijd, inhoud, termijn) en verslag van de reacties. Hij concludeert bijvoorbeeld dat in één geval de termijn van terinzagelegging niet correct was. Door de kerstperiode hadden de stukken niet voldoende kantoordagen terinzage gelegen. Een dergelijke werkwijze is in gemeenten ook mogelijk. De Commissaris van de Koningin van Groningen nam geen steekproef, maar bekeek alle procedures.

Verder gaat het natuurlijk om de vraag hoe de gemeenten omgaan met initiatieven van burgers. Burgemeesters beschrijven in de verslagen vaak het aantal insprekers bij een raads- of commissievergadering. Dat zegt niet veel. Soms staat er bij hoe vaak er van dat recht gebruik werd gemaakt in 2003. Een vergelijking met eerdere jaren ontbreekt dan. Groei van het gebruik 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. Veel burgemeesters vragen insprekers in het verslag wat te zeggen over hun ervaring. Voor doorgewinterde insprekers is een dergelijke uitnodiging een mooie kans. De reactie zegt wellicht kwantitatief niet veel, maar het geeft wel een inzicht. Een reactie van de burgemeester of de betrokken wethouder is soms wel op zijn plaats, maar komen we niet altijd tegen.

Een burgerjaarverslag zou aan het vertrouwen in de politiek 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

---

<sup>7</sup> Het verslag van de burgemeester van Vught is niet meegenomen in ons onderzoek omdat deze gemeente niet tot de grootste honderd behoort.

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

### Evaluatie van interactieve beleidsvorming

Deze werkwijze is echter geen oplossing voor de interactieve aanpak die gemeenten vaak kiezen. Toch is het ook hier mogelijk de kwaliteit van de procedures voor participatie te beoordelen.

De gemeente Capelle aan den IJssel geeft projecten in de wijk en stad weer in een tabel waarbij van elk project is weergegeven wat de plannen waren en wat er in de inspraak gebeurde. De tabel ziet er dan ongeveer zo uit:

Onderwerp	Wat waren de plannen? <sup>8</sup>	Uitnodiging op tijd?	Alle belanghebbenden in beeld?	Reacties?	Daarna?
Verdubbeling Hoofdweg	Informatieavond voor bedrijven en het WOP-bestuur	ja	Bedrijven aanwezig, apart gesprek WOP-bestuur	In hoofdlijnen akkoord met plannen, opmerkingen over sluisverkeer	Problematiek sluisverkeer besproken met Rotterdam. Plan op hoofdlijnen niet gewijzigd, slechts kleine aanpassingen doorgevoerd

In de Rekenschappublicatie “Schuivende doelen, vaste grond”<sup>9</sup> 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?

<sup>8</sup> Capelle geeft hier niet de plannen weer, maar de wijze van inspraak

<sup>9</sup> H.D. Albeda en G.M.A. van der Heijden: “Schuivende doelen, vaste grond”, Rekenschap, 2000 (www.rekenschap.nl)

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.

*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?

***Wat kunnen burgemeesters doen?***

Een goede registratie van de inspraak ontbreekt eigenlijk overal. Ook is het geen vanzelfsprekendheid om alle uitgebreidere participatie (vaak samenspraak genoemd of interactieve besluitvorming) te evalueren. Dring aan op een goede registratie en werk hierbij samen met andere gemeenten.

Het is wel goed mogelijk te laten zien hoe de gemeente heeft geopereerd. Daarvoor is het belangrijk te weten hoe de situatie was, welke actie de gemeente ondernam, wat de reactie was van belanghebbenden en welke invloed dat had op de besluitvorming. Van spraakmakende projecten is dat altijd terug te vinden. Verder is een steekproef te nemen van besluiten waarvoor ter inzagelegging noodzakelijk was en of dit op tijd geregeld was. Gebruikt de gemeente een omnibusonderzoek, dan is het goed om te kijken hoe het oordeel van de bevolking zich ontwikkelt over de vraag of de gemeente “zich bekommert om de mening van mensen zoals ik”.

***Wat kunnen raadsleden doen?***

In de inspraakverordening staat waar bewoners en andere belanghebbenden op kunnen rekenen. Bij projecten van interactieve beleidsvorming moet helder zijn binnen welke kaders dit gebeurt. Vooral deze interactieve processen zullen geëvalueerd moeten worden. Vraag om een vast stramien voor een dergelijke evaluatie.

Stel vast aan welke eisen projecten van interactieve beleidsvorming dienen te voldoen.

***Beste praktijken***

De burgerjaarverslagen 2003 van de burgemeesters van Capelle aan den IJssel, Den Haag en Rotterdam leveren hier de beste praktijkvoorbeelden.

## Lessen trekken

*“Tot slot wil ik benadrukken dat de burgemeester volgens de Gemeentewet verplicht is om te rapporteren over de onderwerpen die in dit verslag aan de orde kwamen. Echter: het gehele dagelijkse bestuur, alle collegeleden, zijn zowel collectief als individueel verantwoordelijk voor het tot stand brengen van verbeteringen” (Den Haag)*

Misschien is het meewegen van de vraag of de burgemeester lessen trekt wel het meest kwetsbare onderdeel van onze beoordeling. Het is immers geen verplichting, maar telt zwaar in ons oordeel.

De burgemeester komt als hij lessen trekt ook op het terrein van het college. Een burgemeester die aanbeveelt de registratie bij de Sociale Dienst te verbeteren en te vergelijken met andere Sociale Diensten kan veel zeggen, maar heeft geen bevoegdheid. Wij hechten echter sterk aan het trekken van lessen om het burgerjaarverslag zo een onderdeel te kunnen maken van een bredere inspanning om te komen tot verbetering. Het is als het goed registreren van steeds dezelfde klacht, zonder de consequenties voor de werkwijze onder ogen te zien.

Sommige burgemeesters kiezen een zeer onafhankelijke positie. Zij geven hun eigen conclusies en voegen een reactie van het college van B&W bij. Voor burgers zal dat onderscheid er wellicht niet toe doen: als er maar iets gebeurt en de hete aardappel niet doorgeschoven wordt. Maar voor raadsleden levert het een duidelijk onderscheid tussen verantwoordelijkheden.

### ***Trek consequent, controleerbare en richtinggevende lessen***

Er zijn burgemeesters die duidelijk lessen trekken uit slechte prestaties of klachten van burgers. Soms is het niet helemaal duidelijk. Als bijvoorbeeld aangegeven is dat een norm niet gehaald is, zonder dat daar een conclusie aan verbonden wordt. Nu is het niet zo dat bij elke uiting een les hoort. Wel verwachten we ten aanzien van de hoofdelementen dienstverlening en participatie lessen. Onderstaand een voorbeeld van gemeente Steenwijkerland die bij elk onderdeel een conclusie trekt.

#### *Conclusie*

Het schriftelijke verkeer heeft in 2003 meer aandacht gekregen. De termijn van afhandeling is ingekort en het aantal verstuurd ontvangstbevestigingen is gestegen. De gemeente is dus op de goede weg om de burger tijdig antwoord te geven op hun schriftelijke vragen. De gestelde termijnen worden echter nog niet gehaald. Dit verdient dan ook extra aandacht.

Minder sterk is de burgemeester van Steenwijkerland – in dit geval - in de mate van concreetheid. Hoe concreter de les is, des te meer kans dat het apparaat de les serieus neemt. *“Dit verdient extra aandacht”* geeft minder richting dan bijvoorbeeld de burgemeester van Weert, die constateert dat 67% van de brieven op tijd is afgehandeld.

Hij schrijft *“in 2004 hebben wij als doel gesteld om 75% binnen de gestelde termijn afgehandeld te hebben.”* De doelstelling die hij stelt is zeer goed meetbaar.

Lessen moeten de lezer iets zeggen. *“Achterstallige meldingen in Corsa bijwerken”* of *“ontwikkelen attentiebeleid”* zoals we lazen bij de burgemeester van Venray zeggen ons weinig. Voor de burgemeester van Venray pleit dat hij er een termijn bij noemt. Maar hoe concreet en meetbaar is het ontwikkelen van attentiebeleid?

### **Leren van klachten**

*“De klachtenregeling gaat er van uit dat elke klacht een gratis advies inhoudt over hoe en waar de gemeente Venray haar prestaties en dienstverlening kan verbeteren”*

De meeste burgemeesters rapporteren apart over klachten en bezwaarschriften. Als er iets is dat mensen belangrijk vinden, dan is dat uit hun klacht lering wordt getrokken. Daarom is het goed om bij te houden waarover mensen klagen en waartegen mensen bezwaarschriften indienen. Gemeente Venray kan overigens niet veel melden over de ontvangen gratis adviezen. Daar heeft men wel de conclusie uit getrokken dat de registratie nog niet voldoende was in 2003.

Het zou goed zijn als gemeenten dezelfde definitie van klacht gaan hanteren. Nu is het vreemd te lezen dat in de ene gemeente slechts 3 klachten zijn ingediend en in de andere 1000 tot zelfs bijna 10.000. Gaat het om meldingen zoals in de tweede gemeente, dan verwachten we toelichting en lessen bij groei van meldingen op bepaalde terreinen. Bij bezwaarschriften verwachten we een les als op bepaalde terreinen veel bezwaarschriften gegrond zijn verklaard. Wij juichen toe dat de burgemeester van Rotterdam heeft aangekondigd om met zijn collega's van andere grote steden te overleggen. Zij kunnen tot een onderlinge afstemming komen over de definitie van een klacht.

Het is nodig meer te geven dan aantallen klachten. De burgemeester van gemeente Maastricht gaat net als zijn collega's uitgebreid in op de klachten. Hij merkt bijvoorbeeld een stijging van het aantal klachten tegen gedragingen van ambtenaren van 69 naar 109. Maar hij voegt er informatie aan toe. De burgemeester geeft aan bij welke dienst dit gebeurt en constateert dat daar de taken verzwaard zijn. Ten slotte vergelijkt hij het aantal gegronde klachten met een jaar eerder en met 'vergelijkbare gemeenten' en kan constateren dat het aantal gegronde klachten niet toenam en niet hoog is. Welke voorziening getroffen wordt bij de afdeling waar taken verzwaard zijn horen we niet, maar het aantal gegronde klachten geeft geen reden om dieper te gaan.

De burgemeester van Nijmegen rapporteert uitgebreider over de klachten. Maar waarom steeg het aantal gegronde en gedeeltelijk gegronde klachten? Welke les wordt hier uit getrokken? We weten het niet. Ook hier lezen we wel een verklaring voor toenemend aantal klachten. We lezen dat de unit Wvg (wet voorzieningen gehandicapten) meer klachten ontving en dat er ingezet is op stroomlijning van de werkprocessen. Hier blijft toch onduidelijk of de toename van het aantal gegronde klachten bijzondere maatregelen vraagt. Wel wordt duidelijk dat het opgemerkt wordt waar en waarom geklaagd wordt. Dat is een goede zaak.

Wij zouden graag een vergelijking zien van het aantal gegronde klachten per 10.000 inwoners. Onderstaande tabel haalden we uit het Verenigd Koninkrijk op de site voor



best value performance indicators ([www.bvpi.gov.uk](http://www.bvpi.gov.uk)) . Door vaste indicatoren die op dezelfde wijze gedefinieerd zijn, kunnen we daar het aantal klachten vinden en de tevredenheid over de klachtafhandeling.

Natuurlijk is er na zo'n vergelijking toelichting en meer diepgang nodig, maar een uniforme registratie helpt wel.

	Satisfaction with complaint handling			Ombudsman maladministration cases	Ombudsman - local settlement cases
City of London	44%	379	5.0%	0	0
Camden	32%	641	4.0%	0	17
Greenwich	28%	284	5.2%	0	57
Hackney	22%	536	4.0%	4	300
Hammersmith & Fulham	29%	279	5.0%	0	11
Islington	20%	470	4.0%	1	264
Kensington & Chelsea	34%	333	5.0%	1	4
Lambeth	24%	530	4.0%	19	671
Lewisham	29%	200	6.0%	0	54

Uiteraard moeten gemeenten voorkomen dat het aantal klachten vermindert door niet duidelijk weer te geven waar en hoe men moet klagen.

### ***Wat kunnen burgemeesters doen?***

Elk hoofdstuk hoort te worden afgesloten met conclusies en lessen. Deze lessen dienen concreet en controleerbaar te zijn. Het apparaat en de gemeenteraad moeten kunnen zien waar en wanneer de burgemeester er op terug komt. De beste werking gaat uit van een les waar een concreet doel aan verbonden is en een vaste tijd. Geef duidelijk aan over welke tijdspanne wordt gecontroleerd of de les heeft geleid tot verbetering. De commissaris van Friesland heeft de conclusies op een uitklapbare pagina staan. Zo kan de lezer direct zien welke lessen hij trek uit de diverse onderdelen.

Zorg dat de medewerkers op de hoogte zijn van de les en de nieuwe doelstelling.

### ***Wat kunnen raadsleden doen?***

Kijk bij elk onderdeel of de organisatie, de burgemeester of de betreffende wethouder lessen trekt. Volg deze lessen en bekijk of er op het moment dat dat gepland was op teruggekomen wordt.

### ***Beste praktijken***

De beste voorbeelden van burgemeesters die lessen trekken zijn die van Amersfoort, Amsterdam, Delft, Den Haag, Maastricht en Rotterdam.

## Leesbaarheid en vormgeving

*“Doel van het Bewoners Meldingen Systeem is het zorgdragen voor een adequate behandeling van bewonersmeldingen en het behalen van afgesproken afhandeltermijnen. Hiervoor is een ketenbeschrijving opgesteld voor afhandeling van de melding in de gemeentelijke organisatie” (Utrecht)*

### **Leesbaar, korte zinnen, geen jargon**

In de relatie tussen overheid en burgers is communicatie heel belangrijk. Die moet dan wel toegankelijk zijn. In de loop der jaren is hier steeds meer aandacht aan gegeven. We lazen ook in heel veel jaarverslagen over het belang van de begrijpelijkheid van de gemeentelijke correspondentie. Als je naar de leesbaarheid van de burgerjaarverslagen kijkt wordt duidelijk dat er nog heel wat te verbeteren valt.

*“Op 20 oktober konden alle inwoners van de gemeente in De Leest te komen hun verhalen en herinneringen aan de stad, het leven van alledag en de industrie komen vertellen.” (Waalwijk)*

De burgerjaarverslagen zijn vaak geschreven door ambtenaren, dat is merkbaar. Het taalgebruik is vaak erbarmelijk, jargon is nog steeds schering en inslag en afkortingen worden veelvuldig gebruikt, zonder dat wordt uitgelegd waarvoor ze staan. Slordigheden vanwege knippen en plakken zijn blijven zitten. Vaak moet de lezer zeer ingevoerd zijn om te kunnen begrijpen wat de burgemeester hem eigenlijk wil vertellen.

*“De inhaalslag op het terrein van de rampenbestrijding krijgt in 2004 een vervolg. Dan treedt de Wet Kwaliteitszorg Rampenbestrijding in werking. Het gevolg van deze wet is ondermeer dat het Multidisciplinaire Beheersplan Rampenbestrijding in 2004 wordt vastgesteld. In het kader van dit beheersplan wordt in 2004 gewerkt aan de bevordering van de samenhang binnen de gemeentelijke kolom.” (Zwolle)*

Soms is zelfs na drie keer lezen niet helder wat men ons wil duidelijk maken. Zo schrijft de burgemeester van Haarlemmermeer:

*“De tweede workshop had de vorm van een spel waarbij het benodigde programma zijn plaats kreeg in het centrum aan de hand van een aantal stappen.”*

Even verderop lezen we in dit verslag:

*“De locatie van de hoofdontsluiting bleek vooral een overtuigingsvraag, Intuïtief voelden velen voor een ontsluiting langs de bestaande weg. Onder de deelnemers van de workshops was er verdeeldheid over deze keuze. Na afweging van alle argumenten heeft de gemeenteraad gekozen voor de zogenaamde doorbraak als hoofdontsluiting van het centrum.”*

Wie het begrijpt, mag het zeggen.

Vaak lijkt er geen tijd meer geweest te zijn voor een controle van de drukproeven. Zaken worden dan dubbel vermeld. Zoals in het burgerjaarverslag van Emmen.

*“Ook publiceert de dienst (sociale zaken en werkgelegenheid) als enige binnen de gemeente jaarlijks een ‘Jaarverslag Klachten’. De dienst sociale Zaken en Werkgelegenheid brengt ieder jaar een ‘Jaarverslag klachten’ uit.”*

En twee bladzijden verder lezen we:

*“De gemeente bestrijdt onveiligheidsgevoelens met allerlei maatregelen, zoals het aanbrengen van verlichting op donkere plekken, het snoeien van groen, het uitbreiden van toezicht door toezichthouders, meer surveillance door de politie, het verlevendigen van “uitgestorven” plekken, het bieden van activiteiten aan “hangjongeren”, het tegengaan van verloedering van de omgeving.”*

De schrijver was zo enthousiast dat exact dezelfde tekst er twee keer staat.

Een enkele maal wordt een burgemeester meegesleurd in het enthousiasme over een blijkbaar creatieve vondst. Wat rest is geforceerd taalgebruik. Zo leek het de burgemeester van Woerden (of haar communicatieadviseur) leuk om haar voorwoord een motto mee te geven waarin duidelijk wordt gemaakt dat in de gemeente samenwerking heel belangrijk is. Dat werd dus: *“De stoep vege...graag samen met u.”* Niets mis mee. Maar vervolgens lezen we in het voorwoord:

*“Ik vind het belangrijk dat het vanzelfsprekend blijft dat we niets onder het kleed bezemen. ‘Maar veegt u ook uw eigen stoep?’ piept een stemmetje in mijn hoofd. (...) Vaak kunt u best uw eigen straatje uitbezemen, zichzelf behelpen.(...) Het afgelopen jaar haalden we de bezem door het oude veiligheidsbeleid. (...) Molenvliet bijvoorbeeld ging aan de slag om de inbrekers de deur uit te bezemen. (...) Een van de hoogtepunten voor velen van ons was denk ik de vondst van de Woerden 7 (een Romeins schip). Zeker toen bleek dat het om een heel bijzondere historische vondst ging, konden we de bezem uitsteken. (...) Het zal u duidelijk zijn: ik veeg graag de stoep...samen met U!”*

Het komt helaas ook nog heel vaak voor dat er prachtige zinnen zijn opgeschreven die in essentie niets zeggen.

*“De in de nota integrale veiligheid genoemde aanbeveling “gezamenlijke aanpak overlast met partners in veiligheid” is in 2003 werkenderwijs ter hand genomen door een werkgroep overlast.” (Hardenberg)*

Of zinnen worden zo lang dat je halverwege de draad al kwijt bent.

*“Mijn directe inhoudelijke bemoeienis is in 2003 – steeds samen met de verantwoordelijke portefeuillehouder – toegespitst op de procescoördinatie van de totstandkoming van de voorziening voor verslaafdenopvang in de Polstraat (daarbij met name kijkend naar de rol van de bewoners (burgerparticipatie) en de interne en externe veiligheid), de voorbereiding van de besluitvorming door de raad over het voorstel met betrekking tot het verstrekken van een lening aan Go Ahead Eagles en de besluitvorming over het Ruimtelijke Structuurbeeld Stedendriehoek 2030 en de daarin opgenomen bypass.” ( 82 woorden). (Deventer)*

Een speciaal punt van aandacht vergt de ‘nazorg’. Het is natuurlijk mooi dat de burgemeester van Bergen op Zoom veel ruimte uittrekt om de lezer te wijzen op het bestaan van de Jeugdraad. Maar als dan verwezen wordt naar de speciale website van die raad, moet die wel actueel zijn. Naar aanleiding van het burgerjaarverslag keken wij

op 9 augustus op de site van de Bergen op Zoomse Jeugdraad. We lazen op de openingspagina een aankondiging van een party op 15 mei en de rubriek 'nieuws' bevatte geen enkel bericht. Hier heeft de begeleiding door de afdeling communicatie van de gemeente tekort geschoten.

Vaak vraag je je af wat de waarde is van bepaalde ingewikkelde teksten. Neem gemeente Roosendaal:

*“Bij de vaststelling van de afhandeldingsduur komen er twee waarden naar voren namelijk een bruto-waarde en een netto-waarde. De bruto-waarde beslaat de periode tussen de datum van inboeking van het bezwaarschrift en de datum van verzending van de beslissing. De netto waarde is de bruto-waarde gecorrigeerd met de tijd die nodig is geweest voor extra uitleg of extra verzoeken tijdens de behandeling van het bezwaarschrift.”*

We begrijpen het verschil, maar waarom moeten we het weten? De termen netto-waarde en bruto-waarde komen alleen in een tabel een bladzijde verder terug. Is hier vooral gepoogd een interne discussie weer te geven? Had er niet beter kunnen staan doorlooptijd inclusief of exclusief tijd voor uitleg of nadere vragen? En waarom zoveel aandacht ervoor? De doorlooptijd is hoger geworden en komt boven de wettelijke termijn van 12 weken.

*Tip*

Laat het verslag eens lezen door een VWO-klas. Of laat het verslag lezen door een groep bewoners en vraag hun commentaar.

**Vormgeving ten dienste van de lezer**

Vormgeving moet ten dienste staan van de lezer. Van tabellen verwachten we dat in een oogopslag duidelijk wordt wat met een tekst lastig te doorgronden is. Verder verwachten we dat de lezer gemakkelijk het verslag door kan bladeren en kan lezen waar het interessant is voor hem. Dat vraagt duidelijke kopjes die aangeven waar de tekst over gaat.

Met foto's hopen we niet op het verkeerde been te worden gezet. Soms staan in een tekst meerdere namen, met een foto erbij. Wie op de foto is afgebeeld blijft dan onduidelijk. Een voorbeeld is gemeente Vlissingen waar we in een kader een foto en drie namen tegenkomen. Vaak vinden we in verslagen een foto van de burgemeester die iemand feliciteert, bijvoorbeeld met een koninklijke onderscheiding. Het is dan wel zo chic om de naam van de gelauwerde te melden.

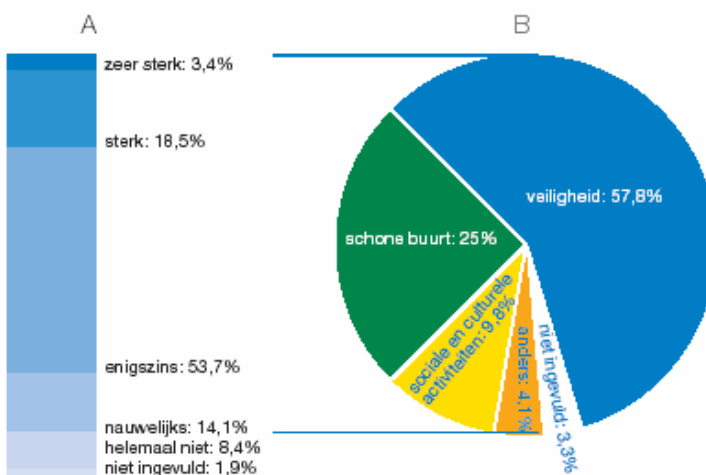
In Waalwijk wordt geen enkel bezwaarschrift binnen de wettelijke termijn afgehandeld. Als we althans de afgedrukte figuur moeten geloven. In alle gevallen vergde de afhandeling meer dan tien weken. De tekens > (groter dan) en < (kleiner dan) zijn door elkaar gehaald.

Figuur 1

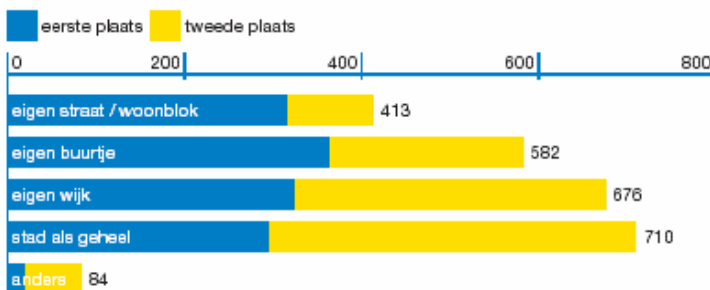
**Leesbare grafiek**

De leesbaarheid van grafieken laat vaak te wensen over. Resultaten van enquêtes worden vermeld, maar de vraagstelling ontbreekt. Zoals in het verslag van Zoetermeer.

We kunnen ons er allerlei vragen bij voorstellen, maar hadden die toch direct bij de grafieken verwacht.



Figuur 2



Het komt nog steeds voor dat de gegevens uit de tekst en de tabellen niet overeenkomen. De burgemeester van Smallingerland schrijft dat in 2003 bijna 53.000 bezoekers aan de gemeentelijke website werden geteld. De afgedrukte tabel heeft het heel precies over 55.442 bezoekers.

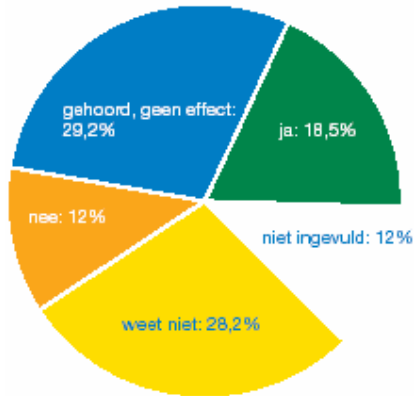
De tabel:

<i>Bezoekers aantallen website</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
aantal bezoekers	24.000	33.800	44.200	55.442
pageviews	29.500	133.000	170.100	247.000
elect. aanvragen Burgerzaken	9	90	144	236
elect. aanvragen overig				73

**De tekst:**

um eerst zijn waarde maar eens moest bewijzen. Inmiddels kan de gemeentelijke dienstverlening niet meer goed zonder de website. In 2003 werden bijna 53.000 bezoekers geteld. Zij bekeken samen

**Figuur 4** Bekendheid goedkeuringsprocedure



Ook komt het voor dat de naamgeving van de tabel is anders dan de afgedrukte antwoorden. Ook dit troffen we aan in het verslag van de burgemeester van Zoetermeer.

Uit de tekst maakten we op dat deze figuur de antwoorden bevat op de vraag of de deelnemers aan een interactief beleidsproces tevreden waren over het effect van hun inbreng. En dat is toch heel wat anders dan de bekendheid met een goedkeuringsprocedure.

Soms gebeuren er heel rare dingen in tabellen. Hieronder staan er twee uit de burgerjaarverslagen van de burgemeester van Kerkrade over 2002 en 2003. Zelfde onderzoek, zelfde jaar... plots heel andere uitkomsten.

Volgens de eerste tabel vonden in 2001 21,5% van de mensen dat de gemeente snel werkt, in de tweede tabel is dat resultaat veranderd in 18%. Nog vreemder is het gesteld met het antwoord op de vraag of de gemeente afspraken nakomt. Volgens de eerste tabel was in 2001 31,6% het daarmee eens, volgens de tweede was dat slechts 23%.

**Burgerjaarverslag 2002**

2001	Kerkrade	Gemiddelde Parkstad
Waardering gemeentelijke dienstverlening (cijfer)	6.7	6.6
De gemeente werkt snel (% mee eens)	21.5	16.3
De gemeente komt afspraken na (% mee eens)	31.6	29.5
De gemeente handelt klachten goed af (% mee eens)	26.6	23.1

Burgerjaarverslag 2003

	Gemeente werkt snel		Gemeente komt afspraken na		Gemeente handelt klachten goed af		Gemeente heeft goed bereikbare kantoren		Gemeente heeft goede openingstijden	
	2001	2003	2001	2003	2001	2003	2001	2003	2001	2003
<b>Kerkrade</b>	18%	16%	23%	26%	18%	18%	70%	72%	65%	62%
<b>Parkstad</b>	13%	13%	20%	22%	15%	15%	58%	60%	45%	47%

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. Dan hebben we het nog niet eens over totaal overbodige tabellen, waarvan gemeente Velsen een aardig voorbeeld geeft:

*Hieronder treft u een overzicht aan waarin is aangegeven hoe vaak gebruik is gemaakt van het spreekrecht.*

Jaar	jan	feb	mrt	apr	mei	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	Tot
2003													c.5

*Tip*

Bekijk de grafieken en tabellen zorgvuldig. Kijk of er een toegevoegde waarde is, en of de grafiek begrijpelijk is.

## Rapporteren over veiligheid

Heel veel burgemeesters besteden in hun burgerjaarverslag aandacht aan de veiligheid in hun gemeenten. Vaak echter op een wijze die voor de burger weinigzeggend is. We lezen veel over projectgroepen, samenwerkingsverbanden en nota's Integraal Veiligheidsbeleid.

Dat burgemeesters aandacht aan dit onderwerp besteden is logisch. Het staat volop in de belangstelling en veel burgers maken zich er zorgen over. Door middel van het burgerjaarverslag kan de burgemeester duidelijk maken dat hij die zorgen deelt en er wat aan doet.

Dan dient wat hij er over wil melden natuurlijk wel toegankelijk te zijn. Helaas is dat in de meeste gevallen niet de situatie. Vaak zijn de teksten erg procedureel en beschrijvend van karakter. Ze bevatten dan gegevens die nietszeggend zijn. Als voorbeeld geven we een tekst uit het burgerjaarverslag van de burgemeester van Zoetermeer.

### Nota Integraal Veiligheidsbeleid

Veiligheidsbeleid moet merkbaar, voelbaar zijn voor de burgers, bezoekers en bedrijven in Zoetermeer. Op grond van objectieve en subjectieve metingen moet kunnen worden afgeleid dat Zoetermeer, als leef-, recreatie- en werkomgeving veilig is en ook zo wordt ervaren. De activiteiten, die worden ontplooid in het kader van veiligheid, zijn hierop gericht. In oktober 2003 heeft de gemeenteraad van Zoetermeer de nota Integraal Veiligheidsbeleid vastgesteld. Deze nota vormt het fundament van een structureel integraal veiligheidsbeleid voor de gemeente Zoetermeer. Het bevat een uitwerking van de in de programmabegroting aangegeven doelstellingen en prioriteiten. De acties die in deze nota worden genoemd, hebben betrekking op de periode 2003 tot en met 2006. Daarna zal de huidige nota 'herijkt' moeten worden. Om tot realisering van de in de nota vastgestelde doelstellingen te komen stelt het college van burgemeester en wethouders met ingang van 2004 jaarlijks een samenhangend 'Jaarplan Integrale Veiligheid' op. Het gaat hierbij om een uitvoeringsprogramma waarin de maatregelen, Projecten en activiteiten op het terrein van veiligheid voor dat jaar worden geformuleerd.

Na deze, misschien, algemene inleiding lijkt het verslag wat concreter te worden als de burgemeester het heeft over agressie en vandalisme op en rond de Goederenlijn. Maar ook nu krijgen de procedures de overhand. Het hoogtepunt lijkt het ondertekenen van een nieuw convenant. Naar onze mening zal dit de gemiddelde inwoner weinig boeien. Die is geïnteresseerd in de resultaten, maar daar kan de burgemeester nog niets over melden.

### Extra surveillance Goederenlijn

In juli 2000 is door de partijen die zijn betrokken bij de Zoetermeerstadslijn, een convenant getekend om samen de agressie tegen reizigers en treinpersoneel en het vandalisme en de vernielingen op en rond (de stations langs) de Zoetermeerstadslijn terug te dringen. Na een stijging van de incidenten in het najaar van 2002 is vanaf december 2002 extra politieinzet en uiteindelijk ook van de KLPD/Spoorwegpolitie en de NS op de lijn gerealiseerd. Deze politie-inzet is tot 1 maart 2003 gecontinueerd. Vanaf die tijd is er structureel meer inzet van



de NS en de KLPD/Spoorwepolitie en van een particulier beveiligingsbedrijf geweest. Deze inzet is gefinancierd met subsidiegelden van het Stadsgewest Haaglanden. In de loop van 2003 zijn de verhoudingen tussen de betrokken partijen naar een hoger niveau gebracht. Het resultaat hiervan is dat alle betrokken partijen op 16 december 2003 een nieuw convenant, een zogenaamde handhavingarrangement, hebben getekend.

Zoetermeer is geen uitzondering. Integendeel, we hebben dit verslag slechts als voorbeeld genomen. We zouden het met tientallen anderen kunnen aanvullen.

De burgemeester van Nijmegen schrijft over de veiligheid in het hoofdstuk over 'Initiatieven uit de gemeenteraad'. In het hele burgerjaarverslag komt de lezer niet meer te weten dan dit:

#### VEILIGHEID

De gemeenteraad is in 2003 met de burgers in gesprek gegaan over het opstellen van de nieuwe hoofdlijnen voor het veiligheidsbeleid. In twee bijeenkomsten met burgers kwamen de belangrijkste onderwerpen met betrekking tot gevoelens van veiligheid aan de orde. Daarna zijn circa 30 organisaties geïnterviewd, die vanuit hun professionele betrokkenheid te maken hebben met veiligheid. Daarop volgden een tweetal hoorzittingen om de onderwerpen verder te verkennen. Het interactieve proces is uitgemond in een kadernotitie Veiligheid, die in februari 2004 aan de burgemeester is aangeboden.

Ons advies: je stelt een onderwerp echt inhoudelijk aan de orde in je burgerjaarverslag of, als je weinig of niets te melden hebt, laat je het achterwege.

Dat het ook anders kan bewijst o.a. de burgemeester van Enschede. Hij beschrijft niet zozeer de visie, de plannen of het beleid. Hij geeft concrete voorbeelden en laat zien of het beleid effect heeft gesorteerd. We haalden o.a. de volgende cijfers uit zijn verslag:

	2000	2001	2002	2003*
Diefstal uit woning				
Aantal misdrijven	1139	1035	941	501
Ophelderings%	8%	19%	21%	23%
Aantal verdachten	55	54	72	66
Geweld op straat				
Aantal misdrijven	375	558	421	276
Jeugdcriminaliteit 12 t/m 24 jr				
Geregistreerde verdachten	2234	2244	2432	1809
Verdachten naar OM	828	973	1031	637

\* t/m augustus

Ook de burgemeester van Kerkrade schrijft over veiligheid en spitst dit vooral toe op de drugsoverlast. Hij schrijft o.a.

*Ook dit jaar is weer alles in het werk gesteld om de drugsoverlast verder terug te dringen. Kerkrade zoekt hierbij soms 'de grenzen van het toelaatbare op'. We nemen daarmee een risico maar we laten ook zien dat we geen middel schuwen bij het bestrijden van de drugsoverlast. Mijn streven was en blijft: verkoop van softdrugs gedogen in de drie coffeeshops en snelle sluiting van alle illegale verkooppunten. Aanpassingen van de landelijke regelgeving zijn echter noodzakelijk om een goed en effectief handhavingsbeleid te voeren. Ik kan u zeggen dat het mij frustrereert dat de landelijke wetgeving het onmogelijk maakt om problemen op het gebied van drugs zelf op te lossen. Vandaar dat ik een dringend beroep heb gedaan op de minister-president, tijdens zijn bezoek aan Kerkrade, om de regelgeving aan te passen. Hierbij merk je dat er in Den Haag begrip bestaat voor de problematiek waarmee we worstelen. Alleen begrip is echter niet voldoende, het komende jaar zal er echt een oplossing vanuit de rijksoverheid moeten komen.*

*Tijdens deze ontmoeting heeft burgemeester Som het coffeeshopbeleid toegelicht. Hij bracht met name de knelpunten met betrekking tot de handhaving onder de aandacht. Vanuit zijn verantwoordelijkheid als lokaal bestuurder deed hij een dringend beroep op het kabinet om de wettelijke bepalingen nog een keer te onderzoeken en te bezien waar wijzigingen mogelijk zijn. Hierbij gaf de burgemeester zelf diverse oplossingsrichtingen aan.*

De lezer blijft na deze tekst nog wel met een aantal vragen zitten. Wat zijn de knelpunten in de landelijke wetgeving en wat zijn de diverse oplossingsrichtingen van de burgemeester? Als je jezelf wilt afzetten tegen Den Haag, moet je het wel concreet maken.

Het kan heel leerzaam zijn als twee burgemeesters rapporteren over een zelfde project. Wij vonden een zeer goed voorbeeld over de veiligheid. Roosendaal en Bergen op Zoom pakken gezamenlijk de drugsoverlast aan. In bijlage 3 treft u de beide rapportages aan.

Een aantal burgemeesters heeft in het burgerjaarverslag een overzicht opgenomen over de uitgaven van de gemeente. Zo ook de burgemeester van Maastricht, die een inzichtelijke grafiek toevoegde. Maar het vereist wel een toelichting. Want de niet-ingevoerde lezer zal zich onmiddellijk afvragen waarom er in Maastricht zo weinig geld wordt uitgegeven aan openbare orde en veiligheid. De burgemeester wekt, onbedoeld, de indruk dat hij de veiligheid niet zo belangrijk vindt. Hij zal dus iets moeten zeggen over de financiële rol van de rijksoverheid. Of hij moet de uitgaven vergelijken met andere gemeenten. Dan kan de lezer zien of Maastricht er relatief veel voor uittrekt.

### ***Wat kunnen burgemeesters doen?***

Schift de procedurele informatie er uit. Ga na wat voor de lezer van belang is: wat zit dwars, wat waren de doelen? Wat waren de concrete resultaten? Heeft dit het veiligheidsgevoel beïnvloed? Welke lessen trekt u hieruit?

## Beoordeling per gemeente: een cijferlijst

Onderstaand de cijfers die de gemeente kregen voor hun burgerjaarverslag. De gemeenten zijn op deze bladzijde alfabetisch gerangschikt. Op de volgende bladzijde staat een rangschikking op cijfer.

Gemeente	cijfer	Gemeente	cijfer	Gemeente	cijfer
Alkmaar	6.0*	Heerhugowaard	5.2*	Rijswijk	2.6*
Almere	5.9	Heerlen	5.0	Roermond	3.2
Alphen aan den Rijn	6.9	Hellevoetsluis	5.5*	Roosendaal	3.5*
Amersfoort	7.3	Helmond	6.5	Rotterdam	7.4
Amstelveen	5.5*	Hengelo OV	6.4	Schiedam	6.7*
Amsterdam	7.4	Hilversum	5.7*	's-Hertogenbosch	5.8
Apeldoorn	6.2	Hoogeveen	6.2	Sittard-Geleen	4.9
Assen	5.3	Hoorn	6.9	Smallingerland	3.7
Bergen op Zoom	5.8*	Houten	6.3*	Soest	4.6
Breda	7.0	Katwijk	4.6*	Spijkernisse	3.9
Capelle ad IJssel	7.7	Kerkrade	5.5	Steenwijkerland	6.3*
Coevorden	4.3	Landgraaf	5.7*	Tiel	2.8*
De Bilt	3.3*	Leeuwarden	4.1	Tilburg	5.6
Delft	6.9	Leiden	5.4	Uden	5.3*
Den Haag	8.2	Leidschendam	5.6	Utrecht	3.8
Deventer	4.1	Lelystad	5.7*	Veenendaal	4.9
Doetinchem	4.4	Lingewaard	3.9	Veldhoven	5.5*
Ede	5.7*	Maastricht	6.6	Velsen	3.9*
Emmen	5.6	Middelburg	3.5*	Venray	2.4*
Enschede	6.2	Moerdijk	5.1*	Vlaardingen	5.5
Etten Leur	5.0*	Nieuwegein	3.6*	Vlissingen	3.8*
Geldrop-Mierlo	4.2*	Nijkerk	5.4	Waalwijk	4.4
Gouda	3.9	Nijmegen	4.2	Weert	4.5*
Groningen	5.5*	Noordoostpolder	4.6*	Wijchen	5.9
Haarlem	6.0	Oosterhout	4.6*	Woerden	5.8*
Haarlemmermeer	4.7	Oss	3.4	Zaanstad	3.3*
Hardenberg	4.3*	Purmerend	5.1*	Zeist	6.2
Heerenveen	3.9*	Ridderkerk	4.6	Zoetermeer	4.1*
				Zwolle	5.7

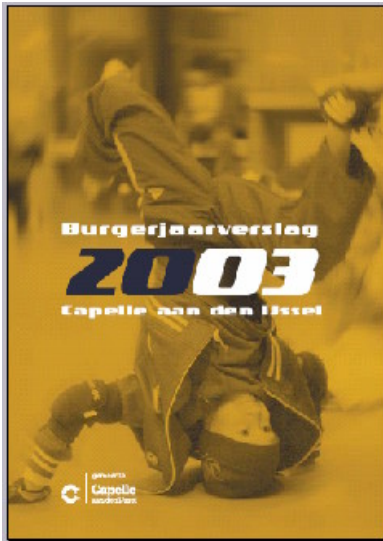
\* vanwege de late ontvangst is 0.3 van het cijfer afgetrokken, zie bladzijde 10 paragraaf Niet reageren

De burgerjaarverslagen gerangschikt op cijfer

<b>Gemeente</b>	<b>cijfer</b>	<b>Gemeente</b>	<b>cijfer</b>	<b>Gemeente</b>	<b>cijfer</b>
Den Haag	8.2	Hilversum	5.7*	Katwijk	4.6*
Capelle a/d IJssel	7.7	Landgraaf	5.7*	Weert	4.5*
Amsterdam	7.4	Lelystad	5.7*	Doetinchem	4.4
Rotterdam	7.4	Leidschendam	5.6	Waalwijk	4.4
Amersfoort	7.3	Emmen	5.6	Coevorden	4.3
Breda	7.0	Tilburg	5.6	Hardenberg	4.3*
Delft	6.9	Kerkrade	5.5	Nijmegen	4.2
Hoorn	6.9	Vlaardingen	5.5	Geldrop-Mierlo	4.2*
Alphen a/d Rijn	6.9	Amstelveen	5.5*	Deventer	4.1
Schiedam	6.7*	Groningen	5.5*	Leeuwarden	4.1
Maastricht	6.6	Hellevoetsluis	5.5*	Zoetermeer	4.1*
Helmond	6.5	Veldhoven	5.5*	Lingewaard	3.9
Hengelo OV	6.4	Leiden	5.4	Spijkenisse	3.9
Houten	6.3*	Nijkerk	5.4	Heerenveen	3.9*
Steenwijkerland	6.3*	Uden	5.3*	Velsen	3.9*
Apeldoorn	6.2	Assen	5.3	Gouda	3.9
Enschede	6.2	Heerhugowaard	5.2*	Vlissingen	3.8*
Hoogeveen	6.2	Moerdijk	5.1*	Utrecht	3.8
Zeist	6.2	Purmerend	5.1*	Smallingerland	3.7
Haarlem	6.0	Heerlen	5.0	Nieuwegein	3.6*
Alkmaar	6.0*	Etten Leur	5.0*	Middelburg	3.5*
Wijchen	5.9	Sittard-Geleen	4.9	Roosendaal	3.5*
Almere	5.9	Veenendaal	4.9	Oss	3.4
Woerden	5.8*	Haarlemmermeer	4.7	De Bilt	3.3*
's-Hertogenbosch	5.8	Ridderkerk	4.6	Zaanstad	3.3*
Bergen op Zoom	5.8*	Soest	4.6	Tiel	2.8*
Zwolle	5.7	Noordoostpolder	4.6*	Roermond	3.2
Ede	5.7*	Oosterhout	4.6*	Rijswijk	2.6*
				Venray	2.4*

\* vanwege de late ontvangst is 0.3 van het cijfer afgetrokken, zie bladzijde 10 paragraaf Niet reageren

## Het beste gemeentelijke burgerjaarverslag van 2003



Het beste burgerjaarverslag 2003

### ***Vijf nominaties***

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

- Gemeente Amersfoort
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Capelle aan den IJssel
- Gemeente Den Haag
- Gemeente Rotterdam

Deze verslagen zijn een voorbeeld voor de andere burgemeesters. Daarbij moet ieder zich afvragen waar hij of zij heen wil met het burgerjaarverslag. Centraal staat de bijdrage aan betere dienstverlening, betere procedures voor participatie en betere verantwoording.

Rekenschap heeft een onafhankelijke jury uitgenodigd uit deze vijf nominaties het beste burgerjaarverslag te kiezen. In de jury zaten mensen die vanuit de klant, de bewoner, de lezer kunnen oordelen. Zij kregen de cijfers die Rekenschap gaf niet te zien, maar beoordeelden het totaalbeeld van de vijf verslagen op hun eigen criteria. Wie uit de score van Rekenschap als hoogst kwam, was dus niet direct de beste. Uit de jury blijkt dat wat hen betreft volledig zijn niet altijd het beste resultaat oplevert.

De jury bestond uit: mevrouw Klaske de Jonge, directeur Consumentenbond; mevrouw mr. Thoj Lucardie, voormalig gemeentelijke ombudsman te Den Haag en de heer Felix Meurders, presentator/journalist. Elk heeft een eigen invalshoek, geen van allen heeft de neiging zich in te leven in de burgemeester. Niemand heeft de neiging zich te vereenzelvigen met het ambtelijk apparaat.

### ***Toegankelijkheid***

Alvorens tot beoordeling van de vijf genomineerde verslagen over te gaan sprak de jury zich unaniem uit over de toegankelijkheid van de burgerjaarverslagen. Naar de mening van de jury dient het burgerjaarverslag vooral voor burgers geschreven te worden. Daarom heeft zij een sterke voorkeur voor korte, bondige verslagen. Een te dik verslag nodigt niet uit tot lezen. Dat geldt voor burgers en voor de raad.

Volgens de jury zouden burgemeesters een onderscheid moeten maken tussen een algemeen, kort verslag voor burgers en meer gedetailleerde informatie voor gemeenteraadsleden en echt geïnteresseerde burgers.

Bij lezing van de verslagen vroeg de jury zich af of de meeste burgemeesters wel een concrete doelgroep voor ogen hadden gehad bij het schrijven.

### ***Compensatie***

De jury spreekt de wens uit dat de compensatiegedachte zich bij de lokale overheid wat meer zou ontwikkelen. Indien de gemeente zich niet houdt aan een wettelijke of door haarzelf gestelde termijn, zou de burger in aanmerking moeten komen voor een compensatie.

### ***De verslagen***

De jury bespreekt de verslagen in alfabetische volgorde.

### ***Amersfoort***

Het verslag van de burgemeester van Amersfoort is goed leesbaar. Er is vooral lof voor de heldere tabellen. De jury is erg te spreken over de conclusies en aanbevelingen. Het nawoord wordt goed genoemd en de afspraken voor 2004, uitstekend.

In Amersfoort hanteert men een te beperkte blik op wat onder dienstverlening moet worden verstaan. Er wordt teveel vanuit het stadhuis gedacht. De jury vindt het hoofdstuk over de dienstverlening te weinig afrekenbaar geformuleerd.

Het aantal voorbeelden ten aanzien van de burgerparticipatie acht de jury te beperkt. Al zijn de gegeven voorbeelden wel helder beschreven.

Tot slot wordt opgemerkt dat de fotografie in dit verslag geen enkele relatie heeft tot het beschreven onderwerp.

### **Amsterdam**

De jury is zeer te spreken over de omvang van dit verslag, zeker in relatie tot de omvang van de stad. Men noemt dit een verslag met opvallende eerlijkheid. De jury juicht het toe dat het verslag begint met de samenvatting en conclusies.

Het hoofdstuk over de dienstverlening is erg helder. Daarentegen is de participatie onvoldoende beschreven. De leden krijgen de indruk dat de burgemeester nauwelijks weet wat er op het gebied van participatie in zijn gemeente gebeurt.

Men acht de tabellen soms onleesbaar.

### **Capelle aan den IJssel**

De jury noemt het storend dat de naam van de burgemeester in het verslag ontbreekt. Dat valt te meer op omdat uit de stijl van schrijven blijkt dat de burgemeester echt contact met de burgers zoekt. De burger van deze gemeente wordt zeer goed, overzichtelijk en bondig geïnformeerd.

De opbouw van het verslag is niet altijd even logisch. De dienstverlening kan een volgende keer beter in een apart hoofdstuk behandeld worden.

Lovend is de jury over de burgerparticipatie. De gekozen vorm geeft snel inzicht in hoe het in Capelle gaat.

De jury noemt dit verslag een goed verantwoordingsinstrument, zeker gezien de omvang van de gemeente.

### **Den Haag**

De jury noemt dit een zeer degelijk verslag. Maar het is haast teveel van het goede. De verstrekte informatie is soms te detaillistisch. Het taalgebruik is ambtelijk en breedspakig. De burgemeester is bereid kritisch te kijken naar het gemeentelijke functioneren.

De prestaties van deze gemeente zijn zeer goed te beoordelen. De burgemeester trekt op een goede manier conclusies en doet aanbevelingen. Ook wordt zijn brede opvatting ten aanzien van dienstverlening geroemd.

Daarentegen is het hoofdstuk over de burgerparticipatie te beschrijvend. De lezer komt niet te weten wat er met de inbreng van burgers is gedaan.

### **Rotterdam**

De jury noemt dit een erg glossy verslag. Het is net als dat van Den Haag te dik en nodigt niet uit tot lezen. Het taalgebruik is soms erg ambtelijk en het verslag bevat te weinig grafieken en tabellen. De indeling in hoofdstukken is prima.

Het hoofdstuk over de dienstverlening bevat te weinig kengetallen die iets zeggen over de kwaliteit. De jury vindt het jammer dat deze burgemeester zo terughoudend is als het gaat om het verlenen van compensatie aan burgers.

Erg te spreken is de jury over de behandeling van de burgerparticipatie. Ook geeft men de burgemeester een compliment wat betreft zijn conclusies en aanbevelingen.

***De winnaar: Capelle aan den IJssel***

Unaniem roept de jury het burgerjaarverslag van de burgemeester van Capelle aan den IJssel uit tot het beste dat over 2003 is verschenen.

Weliswaar bevat dit verslag minder beoordeelbare gegevens dan die van anderen, maar de burger krijgt een goede indruk van het functioneren van de gemeente. Er is in dit verslag sprake van een heldere en toegankelijke manier van communiceren met de inwoners. Dit is geen glossy, maar een no nonsense overzichtelijk verslag.

Wat betreft de jury heeft burgemeester Van Doorne een goed voorbeeld gegeven van welke kant het op moet met de burgerjaarverslagen.



## **De burgerjaarverslagen van de provincies**

*“Niet alle benodigde informatie is beschikbaar en er moet door mij en mijn collega-commissarissen in de andere provincies de komende jaren worden gezocht naar een juiste invulling van de begrippen die door de wet worden omschreven.”*

*“Ik hoop dat dit eerste burgerjaarverslag zal bijdragen aan een nog betere provinciale dienstverlening en aan een nog betere betrokkenheid van alle inwoners bij het provinciaal bestuur en omgekeerd.”*

In april vroegen we de Commissaris van de Koningin van alle provincies om hun burgerjaarverslag. Het gaat hier om de eerste proeven van de commissarissen. Anders dan bij de burgemeesters was het hun eerste burgerjaarverslag. Dat maakt ons milder in ons oordeel. Om die reden hebben wij de citaten en ons oordeel geanonimiseerd en geven we alleen bij de goede voorbeelden een naam. Bovendien is het voor provincies lastig om een beeld te geven van de kwaliteit van de dienstverlening. Wat is de dienstverlening van de provincie aan burgers? Is dat heel beperkt? De provincies zijn toezichhouders van gemeenten en hebben in die zin weinig met burgers te maken. Natuurlijk heeft de provincie belangrijke taken op het gebied van de ruimtelijke ordening, milieu, het openbaar vervoer en de wegen, maar in het leven van alledag komen burgers de provincie niet snel tegen.

De commissarissen lopen tegen de zelfde problemen aan als de burgemeesters. Om de kwaliteit te kunnen beoordelen zijn gegevens nodig en die zijn vaak niet beschikbaar.

We rappelleerden bij de provincies niet. Opvallend was dat de twee commissarissen die niet reageerden allebei lid zijn van de VVD. De Commissaris van Fryslân reageerde wel.

### ***Verslag uitbrengen aan burgers?***

Bij de provincies komen we net als vorig jaar bij de gemeenten de vraag tegen of het burgerjaarverslag nu aan de raad of aan de burgers uitgebracht wordt. Het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Staatscommissie was hier helder over: *“De burgemeester bevordert de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening aan de burger en brengt jaarlijks aan de raad verslag uit.”* De wet is daar overigens niet expliciet over. De Memorie van Toelichting suggereert wel dat het een verslag aan de raad is, maar stelt dat niet expliciet. De minister volstaat met een verwijzing naar het kabinetsstandpunt.

In de Provinciewet is de formulering gelijk aan de Gemeentewet. De commissaris brengt tegelijk met de in artikel 201 bedoelde stukken een burgerjaarverslag uit. Aan wie het verslag uitgebracht wordt staat er niet bij. Bij artikel 201 wel: daar staat dat de stukken (rekening en jaarverslag) aan Provinciale Staten worden uitgebracht.

Een commissaris spreekt in dit verband over een misleidende naam. Het verslag is niet primair voor de burgers bedoeld, maar voor de Provinciale Staten. Een ander spreekt juist over “verantwoording afleggen aan burgers en verantwoording afleggen aan Provinciale Staten”. Een derde weg is het verslag dat geschreven is voor Provinciale

Staten, maar gezien het vermelden van de uitslag van de verkiezingen en de taakbeschrijving van het bestuur tevens bedoeld voor burgers.

Wij menen dat de schrijver altijd geïnteresseerde burgers op het netvlies moet hebben.

### **Leesbaarheid en vormgeving**

*“Hoewel de omvang van de steekproeven beperkt was en derhalve statistisch niet representatief, kan op basis van de resultaten van deze onderzoeken worden geconcludeerd dat de kwaliteit van de openbare voorbereidingsprocedure en van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure bij de provincie goed zijn.”*

De leesbaarheid is redelijk. Een enkeling schrijft wel erg veel in jargon en gebruikt lange zinnen. Dat maakt het moeilijk het verslag te lezen. Daar moet bij gezegd worden dat deze commissaris het verslag niet voor burgers schrijft, maar voor de Provinciale Staten. In zijn inleiding gaat hij daar duidelijk op in. Als gezegd schrijven anderen het verslag ook voor burgers of geven aan dat zij het voor de Provinciale Staten schrijven, maar dat het ook goed is als burgers het lezen.

De vormgeving verschilt van zeer sober tot mooi. Vooral de provincie Groningen sprong er uit. Het wierp bij ons de vraag op of het niet te luxe was uitgevoerd.

De vormgeving biedt meestal geen extra hulp aan zaplezers, die korte stukjes er uit willen halen en doorbladeren. Ook grafieken met gegevens ontbraken veelal. Dat kan echter verklaard worden uit het ontbreken van de relevante cijfers.

Waar de commissarissen burgers over de provincie aan het woord laten is altijd door kleurgebruik en kaders aangegeven dat de tekst afwijkt van de rest van het verslag.

### **Beoordeelbaarheid dienstverlening**

*“Hoewel ik veel te melden heb over de relatie tussen de provincie en burger, miste ik toch de nodige gegevens om het beeld compleet te maken.”*

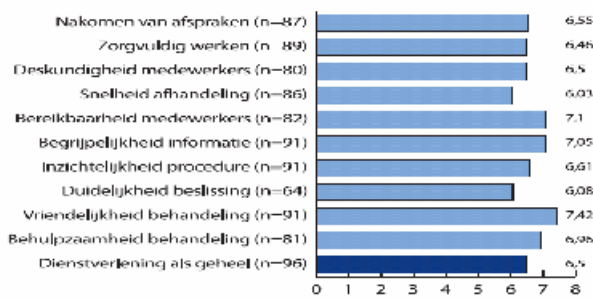
We kregen geen goed beeld van de dienstverlening van de provincies. Zelfs bij een minimale invulling niet. Nu heeft een provincie ook niet zoveel individueel contact met het publiek.

Men is het blijkbaar nog niet gewend. Als we de dienstverlening beperken tot telefonische bereikbaarheid en postbehandeling, dan nog weten we niet hoe de provincies ervoor staan. De metingen zijn afwezig of gedateerd.

Vergelijkingen met andere provincies komen we eigenlijk alleen bij de websites tegen, de ranglijst van advies.overheid wordt hierin gevolgd. Overigens is deze ranglijst vooral gebaseerd op de aanwezige faciliteiten en niet op de kwaliteit van dienstverlening in de zin dat onderzocht is of bezoekers een antwoord vinden op hun vraag.

De provincie Groningen had wel een uitgebreid tevredenheidsonderzoek beschikbaar en wist daarmee het hoogste cijfer te halen voor de beoordeelbaarheid van de dienstverlening. Soms was het aantal respondenten overigens niet groot.

**Gemiddeld rapportcijfer provinciale dienstverlening**



De provincies Groningen, Friesland en Noord-Holland scoorden op de beoordeelbaarheid van dienstverlening voldoende.

**Beoordeelbaarheid participatie**

*“Op veel punten was onderzoek naar de kwaliteit van de procedures niet mogelijk omdat eenvoudigweg geen kaders zijn vastgesteld op basis waarvan de kwaliteit kon worden beoordeeld”*

De beoordeelbaarheid van participatie was niet beter dan die van dienstverlening. De provincies Groningen en Zeeland bekeken of de ter inzagelegging klopte. Bij de meeste provincies bleek het mogelijk informatie te geven over projecten waarbij belanghebbenden in samenspraak vorm gaven aan een beleidsterrein. De commissaris van Noord-Holland ging ook in op aangeboden petities en wat voor vervolg gedeputeerden daar aan gaven. Alleen de commissarissen van Noord-Holland, Friesland en Groningen behaalden een voldoende.

Over de provincie Zeeland twijfelden we zeer. De aanpak is juridisch en afhoudend, maar prikkelde ons wel. Provinciale Staten heeft geen kaders vastgesteld voor interactieve besluitvorming, daarom zegt de commissaris er geen oordeel over te kunnen geven. Een verleidelijke stelling. Uiteindelijk beoordeelden we het verslag als onvoldoende. De commissaris dient immers te toetsen of de provincie zorgvuldig is in de relatie met burgers. Dat kan ook zonder een kader van Provinciale Staten. Zeker kan de commissaris dergelijke projecten niet gelijk beoordelen als gewone inspraakprojecten. Interactieve besluitvorming wekt immers hogere verwachtingen bij bewoners.

**Lessen trekken**

*“De vraag die de Staten zich zouden moeten stellen is: wat is het nut en de noodzaak van burgerparticipatie, welke vormen van burgerparticipatie vinden wij belangrijk en aan welke vormen geven wij dus prioriteit, waar willen wij met die vormen van burgerparticipatie naartoe, hoe willen wij deze vormen van burgerparticipatie stimuleren en dergelijke. (...) Gezien het bovenstaande geef ik u in overweging een kaderstellende nota burgerparticipatie op te laten stellen.”*

De Commissarissen van de Koningin trekken zeer consequent lessen. Elke hoofdstuk bevat aan het eind conclusies en lessen. Scoren de provincies op het gebied van

dienstverlening en participatie lager dan de gemeenten, op het punt van lessen trekken halen de commissarissen de burgemeesters in. De provincies scoren hier een 6,4: een punt hoger dan de gemeenten. Bovenstaand citaat van de commissaris van Zeeland geeft aan hoe ver hij daarbij ging.

De commissaris in Overijssel voert in een bijlage per onderwerp nogmaals zijn conclusies op en een reactie van gedeputeerde staten per conclusie.

De commissaris van Friesland heeft de conclusies op een uitklapbare pagina staan. Zo kan de lezer direct zien welke lessen hij trekt uit de diverse onderdelen.

De lessen zijn soms algemeen, maar zeer consequent worden de beelden van de kwaliteit van de dienstverlening en procedures voor participatie voorzien van aanbevelingen.

### ***Heeft de provincie baat bij een burgerjaarverslag?***

De provincies hebben dit jaar voor het eerst met een burgerjaarverslag van de Commissaris van de Koningin te maken. De meeste commissarissen hebben er duidelijk energie in gestoken. Tegelijk vragen zij zich af wat onder de dienstverlening van de provincie verstaan moet worden.

De dienstverlening van de provincie is bescheiden. Mensen hebben gemiddeld 1,85 keer per jaar contact met de gemeente. Het gaat dan om producten van burgerzaken, grofvuil, parkeren, bouwen, onroerende zaakbelasting en waardering van de Wet Onroerende Zaken -waarde. Bewoners melden verder zaken in de omgeving: overlast, vandalisme, noodzakelijke reparaties. Toch hebben mensen daarmee meer verbondenheid bij de gemeente. Bij provincies is het contact met bewoners veel minder. Heeft het dan zin om daar een apart burgerjaarverslag over uit te brengen?

We kunnen ons wel meer diensten voorstellen dan alleen briefbeantwoording.

- Hoeveel tijd vergt de afhandeling van een vergunningaanvraag?
- Wat is de kwaliteit van het zwemwater in de provinciale wateren?
- Hoe stipt en frequent rijdt het openbaar vervoer?
- Hoe goed is het onderhoud van de provinciale wegen?
- Wat is de status van de bruggen en sluisen?
- Wat is de staat van het provinciale groen?
- Is de kwaliteit van het drinkwater gewaarborgd?
- Wat is het oordeel van de inwoners over de informatie door de provincie?
- Wat is het oordeel over de provinciale website?

Wij vragen ons af of het burgerjaarverslag voor de provincies het geschikte middel is om te dwingen de blik op de kwaliteit van de uitvoering te richten. Het burgerjaarverslag dient zich nog te bewijzen. Vooralsnog twijfelen wij aan de waarde van het verslag.

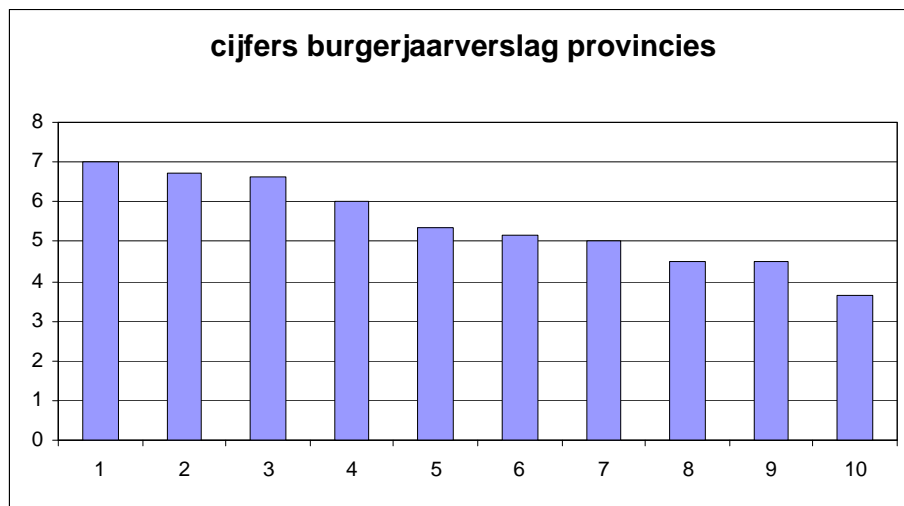
### ***Beste praktijken***

De burgerjaarverslagen van commissarissen van Groningen, Friesland en Noord-Holland zijn door ons als best beoordeeld.

**De winnaar:  
Groningen**



Burgerjaarverslag  
Groningen



De pluim voor het beste provinciale burgerjaarverslag gaat naar Hans Alders van de provincie Groningen. Hoewel het verslag soms meer exactheid suggereert dan terecht zou zijn, geeft het ons een beeld van de dienstverlening en burgerparticipatie. Het verslag is mooi vormgegeven. Het is bovendien goed leesbaar.

## Bijlage 1 De aangeschreven gemeenten

Gemeenten die reageerden en beoordeeld zijn:

Alkmaar	Gouda	Lelystad	Soest
Almere	Groningen	Lingewaard	Spijkenisse
Alphen aan den Rijn	Haarlem	Maastricht	Steenwijkerland
Amersfoort	Haarlemmermeer	Middelburg	Tilburg
Amstelveen	Hardenberg	Moerdijk	Tiel
Amsterdam	Heerenveen	Nieuwegein	Uden
Apeldoorn	Heerhugowaard	Nijkerk	Utrecht
Assen	Heerlen	Nijmegen	Veenendaal
Bergen op Zoom	Hellevoetsluis	Noordoostpolder	Veldhoven
Breda	Helmond	Oosterhout	Velsen
Capelle aan den IJssel	Hengelo OV	Oss	Venray
De Bilt	Hilversum	Purmerend	Vlissingen
Delft	Hoogeveen	Ridderkerk	Vlaardingen
Den Haag	Hoorn	Rijswijk	Waalwijk
Deventer	Houten	Roermond	Weert
Doetinchem	Katwijk	Roosendaal	Wijchen
Ede	Kerkrade	Rotterdam	Woerden
Emmen	Landgraaf	Schiedam	Zaanstad
Enschede	Leeuwarden	's Hertogenbosch	Zeist
Etten Leur	Leiden	Sittard-Geleen	Zoetermeer
Geldrop-Mierlo	Leidschendam	Smallingerland	Zwolle

Gemeenten die ons geen burgerjaarverslag stuurden, ook niet na een rappel begin augustus:

Arnhem	Den Helder	Heusden <sup>10</sup>	Terneuzen
Almelo	Dordrecht	Kampen	Venlo
Barneveld	Eindhoven	Maarsse	Westland
Beverwijk	Harderwijk <sup>11</sup>	Rheden <sup>9</sup>	Zwijndrecht

<sup>10</sup> Verslag ontvangen ver na deadline op 1 september 2004

<sup>11</sup> Wel gereageerd, maar geen verslag ontvangen

## Bijlage 2 Irritaties

Top 25 irritaties van burgers gegeven door Trendbox

	%
1. Gebrek aan normen en waarden in de samenleving	71
2. Reclamespotjes (bijv. over "goedkoop geld lenen")	68
3. Hoge prijzen artikelen/prijsverhogingen (door euro e.d.)	67
4. Zinloos geweld	66
5. Vandalisme	60
6. A-sociaal gedrag in verkeer (afsnijden, rechts inhalen, fout parkeren)	56
7. Afval en andere rommel op straat	55
8. (Telefonische) klantenservice ("toets 1 om verder te gaan" etc.)	53
9. Hondenpoep op straat	47
10. Beloning van topmanagers	47
11. Gebrek aan respect voor ouderen	42
12. Gesprekken met de mobiele telefoon, in het openbaar en luidkeels	42
13. De Haagse politiek	41
14. Fietsers (zonder licht, door rood rijden e.d.)	37
15. Gedrag van jongeren	34
16. Discriminatie en racisme	34
17. Mensen die zich niet aan afspraken houden	33
18. De onbeschaafde manier waarop je soms wordt aangesproken	33
19. Inpikken van invalide parkeerpte laatsen	33
20. Vooroordelen van mensen	31
21. Muggen (in de slaapkamer e.d.)	31
22. Ongevraagde post/e-mail	29
23. Bemoeizucht van andere mensen	28
24. Geluidsoverlast (harde muziek uit auto's e.d.)	26
25. Mensen die voordringen (bijv. bij de kassa)	24

Bron: trendbox 2004

### **Bijlage 3 Rapportages over veiligheid**

Twee rapportages over het zelfde project

Roosendaal en Bergen op Zoom pakken gezamenlijk de drugsoverlast aan. De burgemeester van Bergen op Zoom doet daarover verslag in de vorm van een interview. De burgemeester van Roosendaal kiest een andere stijl. Het geeft de lezer inzicht in de verschillende keuzen om over hetzelfde te rapporteren.

#### **Bergen op Zoom**

Peter van der Velden,  
Burgemeester van Bergen op Zoom

**“Het is ons ernst  
met de beheersing  
van overlast”**

**“Het kon zo echt niet langer”, is burgemeester Peter van der Velden stellig. “We móesten ingrijpen om te voorkomen dat de burgers het vertrouwen in de overheid zouden verliezen.” De te laatste jaren is er steeds meer sprake van drugsoverlast in Bergen op Zoom. Het aantal gevallen van problemen die samenhangen met verdovende middelen steeg van 173 in 2000 tot maar liefst 686 vorig jaar. Reden voor de gemeente om in nauwe samenwerking met Roosendaal en met andere betrokkenen, zoals de politie, de verslavingszorg en de woningbouwverenigingen actie te ondernemen. Het project Courage lijkt nu reeds vruchten af te werpen!**

“De bedoeling van Courage is de drugsoverlast voor de man in de straat merkbaar te verminderen”, legt de burgemeester uit. “Maar ook om het veiligheidsgevoel van de burgers te vergroten, en hun vertrouwen in de overheid te vergroten. De klachten uit de samenleving waren te talrijk om niet onmiddellijk in actie te komen.” Er is bewust gekozen voor een benadering waar alle belangrijke partijen aan meewerken: het energiebedrijf, de gemeente, de gezondheidszorg, de maatschappelijke dienstverleners, de politie, de spoorwegpolitie, de verslavingszorg en de woningbouwverenigingen. “Vooral die massale aanpak is belangrijk”, aldus Van der Velden.



“Anders loop je het risico langs elkaar heen te werken. Ook met Roosendaal en andere plaatsen is de samenwerking uitstekend. Met vereende krachten hebben we een streng plan opgesteld, en gelukkig kunnen we nu al merken dat Courage wérkt! Het is in West-Brabant al een begrip.”

De burgemeester zegt dat er merkbaar resultaten zijn geboekt, en kan die bewering ook staven met harde cijfers. In het kader van drugsoverlast werd er in 2001 welgeteld één arrestatie verricht. In 2002 waren dat er 15, en in 2003 al 26! De hoeveelheden in beslag genomen verdovende middelen waren vorig jaar ronduit indrukwekkend: 202 gram heroïne, 247 gram cocaïne, 640 xtcpillen, dik 44 kilo hennep en bijna 68 kilo hash. Daarnaast werden 25.766 hennepplanten aan mogelijke handel onttrokken. Omdat er in de gemeente op nogal wat plaatsen wordt gedeald in verdovende middelen, heeft Courage ook daar het zoeklicht op gericht. Dat leidde tot 8 officiële waarschuwingen, evenveel proëdures om te komen tot sluiting (variërend van drie maanden tot een jaar), 3 dwangsommen en 4 definitieve sluitingen.

“Dit jaar gaan we stevig door”, is de burgemeester stellig. “Dat resulteerde tot nu toe al in onder meer 5 sluitingen, en een reusachtige onderschepping van 7500 kilo drugs met een straatwaarde van ruim 30 miljoen euro!” Over 2003 waren de eerste effecten hoopgevend. Courage gaat in elk geval tot 2006 door. “Het is ons ernst met de beheersing van de overlast”, wil Van der Velden de inwoners van Bergen op Zoom duidelijk maken. “Natuurlijk zijn er verschillen: zo heb je in Roosendaal veel te maken met dealers en drugsrunners, en in Bergen meer met junkies. Maar het gaat erom dat de mensen in de gaten krijgen dat we de handen ineen hebben geslagen om écht iets aan de problemen te doen. De kwaliteit van de leefomgeving moet voor de mensen goed blijven, en daar werken we hard voor. Ik steek niet onder stoelen of banken dat het een lastig traject is, maar dankzij de voorbeeldige samenwerking tussen alle betrokken partijen begint het door te dringen dat het ons menens is, óók in de drugswereld. We mogen nog lang niet achteroverleunen, maar de resultaten die we tot nu al met Courage hebben bereikt mogen zeker reden zijn tot een vorm van tevredenheid!”

## **Roosendaal**

Hoe anders is de verslaglegging door de burgemeester van Roosendaal over precies hetzelfde samenwerkingsverband. Lees en oordeelt u zelf. Aan welke informatie zal de burger meer behoefte hebben? Aan die van Bergen op Zoom of die van Roosendaal?

### **3.6 Courage**

Onder de naam Courage is op 1 januari 2003 begonnen met een project dat zowel in Roosendaal als in Bergen op Zoom de drugsoverlast wil verminderen en de burgers weer een veilig gevoel op straat wil geven. Het project loopt door tot maart 2006. De eerste maanden zijn gebruikt om de organisatie op poten te zetten. Er is goed rondgekeken in steden waar al projecten als Courage zijn opgestart. Er is een drugscoördinator benoemd, een speciaal politieteam geformeerd en er werden mensen aangetrokken voor administratie, communicatie, enzovoort. De kracht van Courage is de gezamenlijke aanpak van alles wat met drugsoverlast te maken heeft. Zo zijn er samenwerkingsafspraken gemaakt met instanties zoals het Openbaar Ministerie, spoorwepolitie, woningbouwverenigingen, parkeerbeheer, bewonersplatforms, energiemaatschappijen, verslavingszorg, gezondheidszorg en instellingen voor maatschappelijke dienstverlening.

Belangrijke, en voor de burgers zichtbare, activiteiten waren het in gebruik nemen van het telefonisch meldpunt drugsoverlast en het starten met de politieactiviteiten.

Begin mei 2003 is het gratis meldpunt drugsoverlast in gebruik genomen. Dit meldpunt is 24 uur per dag bereikbaar. De burgers kunnen hier alle overlast die zij ondervinden m.b.t. drugsoverlast melden, ook

anoniem. Tot het einde van het jaar 2003 zijn er 439 meldingen binnengekomen. Daarvan waren er 227 uit Roosendaal en 212 uit Bergen op Zoom. Wat gebeurt er met een melding? De melding van een burger wordt verwerkt in een geautomatiseerd klachtensysteem (hetzelfde systeem dat voor alle andere klachten binnen de gemeente wordt gebruikt). Van die melding ontvangt de burger een ontvangstbevestiging en later ook een brief met daarin informatie over hoe de klacht/melding is of wordt afgehandeld. In sommige gevallen kan er meteen actie worden ondernomen. In andere gevallen mede ingegeven door de Wet Politie Registratie of de Wet Bescherming Persoonsgegevens, zal actie langer op zich laten wachten. De burger hoeft dus niet te denken dat er niets met de melding/klacht gebeurt.

Naast politieactiviteiten gericht op het grondgebied van de beide gemeenten is er uiteraard ook samenwerking met anderen. Ook over de grens met België wordt samengewerkt, in het Hazeldonk-overleg. Politie, gemeenten uit beide landen en het Openbaar Ministerie wisselen informatie uit en er worden gezamenlijk acties voorbereid en op elkaar afgestemd. Verder vinden er grote internationale acties plaats, de zogenaamde 'Etoile actie', waarbij internationaal (inclusief België en Frankrijk) controles worden uitgevoerd.

#### *Activiteiten voor 2004*

Het uitwisselen van informatie wordt bemoeilijkt door de Wet op de politieregisters en de Wet Bescherming Persoonsgegevens. Toch is het mogelijk, waar het gaat om handhaving van de openbare orde. Ook worden er afspraken gemaakt om het coffeeshopbeleid van beide gemeenten op elkaar af te stemmen inclusief het aantal coffeeshops, de sluitingstijden en de vestigingscriteria. Vanaf de start van het project Courage is gerealiseerd dat de aanpak binnen Roosendaal en Bergen op Zoom zou kunnen leiden tot verplaatsing van drugsoverlast naar andere gemeenten in de regio. Daarom wordt in 2004 met de regiogemeenten, waaronder Woensdrecht, Halderberge, Steenbergen, Rucphen en Moerdijk, overlegd en wordt een verdere samenwerking in 2004 verwacht.

In 2004 zullen eveneens richtlijnen opgesteld worden om tot aankoop van overlastgevende panden over te gaan door de gemeenten. Genoemde activiteiten voor 2004 zijn niet de enige punten van belang. Bij de start van het project zijn een dertigtal actiepunten benoemd, de voortgang en planning van deze actiepunten zijn terug te vinden in het jaarverslag 2003 van Courage.

### **Resultaten van handhaving door de burgemeesters**

	<b>Roosendaal</b>	<b>Bergen op Zoom</b>
Hoeveel toegestane coffeeshops zijn er?	4	4
Tegen hoeveel panden bestaat het vermoeden dat er illegale drugs worden verkocht? (exclusief woningen)	32	22
Hoeveel waarschuwingen heeft de burgemeester al verzonden?	17	8
Hoeveel procedures zijn gestart om te komen tot sluiting van een pand?	3	8
Hoeveel panden zijn er al gesloten?	10	4

(Bron: Courage Courant, mei 2004)