

Trends in Troubleshooting

Verbetering van overheidsdienstverlening

De laatste jaren is er steeds meer aandacht voor het verbeteren van de dienstverlening van de overheid aan de burger. De gedane inspanningen zijn oprecht en vaak goed. De burger waardeert het echter nog steeds niet optimaal. De burger zal blijven klagen. Het werk is nooit af. Het ontwikkelen en trainen van medewerkers, het toepassen van nieuwe manieren van werken, het inzicht in het type klachten en inzicht in wat het oordeel van de burger over de overheidsdienstverlening bepaald, vormen samen de aangrijpingspunten om serieuze stappen vooruit te maken.

Jan Hopstaken

Ontwikkeling positie burger

De positie van de burger ten opzichte van de overheid is niet altijd geweest, zoals nu. De Herziening van de Grondwet van 1848 (Thorbecke) in 1887 maakte het mogelijk de Raad van State aan te wijzen als administratieve rechter. Dan zouden bezwaren of klachten van burgers tegen bestuurs-handelingen, door de Raad van State, zelfstandig worden beslist. Tot dan toe moest de Raad volstaan met een advies aan de Kroon. Bijna honderd jaar later, pas in 1976, was het echter zover. In 1976 kreeg de burger de mogelijkheid van beroep tegen een overheidsbeschikking bij een bevoegde administratieve rechter. De basis hiervoor vormde de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen



(Wet Arob). Tot dan toe kon de burger zijn bezwaren slechts kwijt bij een bestuursorgaan, zoals een College van B&W, Gedeputeerde Staten en de Kroon. Tot 1976 was de burger periodiek kiezer, maar vooral onderdaan.

Met de Wet Arob veranderde de positie van de burger ten opzichte van de overheid. Omdat de burger bezwaar kon maken bij een onafhankelijke rechter over overheidsoptreden, werd de burger steeds meer een klant die tevreden gesteld moest worden. De burger wist dit natuurlijk ook en ging zich steeds meer gedragen als calculerende, kritische en mondige burger. Dat leidde er toe dat deze alerte burger vaak als lastig werd beschouwd: een potentiële klager. De positieve benadering van de burger als daadwerkelijke klant viel vele overheidsorganisaties zwaar.

De laatste jaren is er een trend waarneembaar bij overheidsorganisa-

ties, die de reacties van burgers op overheidshandelen steeds meer zien als relevante, bruikbare feedback. Feedback die kan bijdragen aan een meer efficiënte en effectieve overheid met een betere, meer klant- en mensgerichte dienstverlening. De burger wordt steeds meer gezien als een partner om overheidshandelen te verbeteren.

De overheid investeert dus, vooral sinds 1976, in een betere dienstverlening aan de burger. Interessant daarbij is de vraag of de overheid dan vooral moet investeren in betere werkprocessen die zo efficiënt, effectief en klantvriendelijk mogelijk zijn. Of moet de overheid ervoor zorgen dat er een goede manier is om klachten en bezwaren van burgers op te vangen? Of moet een organisatie op allebei tegelijkertijd investeren? Jorrit de Jong geeft aan dat slechts de meest uitmuntende leiders en hun organisaties hierop een antwoord weten.¹ In de praktijk worden keuzes gemaakt en de meeste organisaties hebben er in eerste instantie voor gekozen om de interne werkprocessen aan te pakken. De laatste paar jaren investeert de overheid echter ook steeds meer in het omgaan met klachten en bezwaren van burgers. Op de werkconferentie 'Trends in Troubleshooting' (4 november 2010 te Maarssen) werd een aantal aansprekende, ook internationale voorbeelden gepresenteerd en werden tips, trucs en in te zetten instrumenten gedeeld.

Enkele aansprekende voorbeelden

In 2003 werd er in België een staatssecretaris voor Administratieve Vereenvoudiging aangesteld. Met een mandaat om de relaties tussen overheid en burger te vergemakkelijken en zoveel mogelijk administratieve rompslomp te vereenvoudigen, werd een webportal geopend waar burgers en organisaties een actieve rol konden gaan spelen bij het begeleiden en aansturen van overheden in het streven naar administratieve eenvoud. Na een jaar inventariseren van zo'n 30.000 klachten is er een top 10 samengesteld van bureaucratische ergernissen. Hoog scoorde 'het gedoe' bij het betalen van parkeerboetes, waarbij een formulier moest worden ingevuld en er tijdens kantooruren fysiek betaald moest worden op het postkantoor. Deze procedure is ondertussen afgeschaft en burgers kunnen nu per creditcard of online betalen. Hierdoor is de ergernis van de burger afgenomen, maar ook de administratieve handelingen bij de overheid zijn sterk verminderd en de op tijd betaalde boetes zijn sterk gestegen. Een ander succesvol Belgisch voorbeeld is de databank met bedrijfsgegevens, waar de overheid verplicht zijn informatie over bedrijven moet halen. Bedrijven hoeven dus niet langer per maatregel of belastingsoort standaardinformatie aan de overheid te leveren.

In de Duitse deelstaat Brandenburg is een internetproject gestart waar burgers infrastructurele problemen kunnen melden, die aandacht nodig hebben in de gemeenschap. De burgers markeren een plek op een digitale kaart en de gemeente geeft vervolgens wat ze er aan gaat doen en wanneer. Het eerste wat projectleider Everding leerde was dat de verademing die de burgers voelden vanwege de geboden transparantie veel zwaarder woog dan hun ongenoegen wanneer hen werd verteld dat ze moesten wachten op het gewenste resultaat. Burgers bleken ook volwassen mensen te zijn die begrijpen dat niet alles en altijd gerealiseerd kan worden. Een andere belangrijke les was dat de burger niet als klant maar als de baas en partner moest

Steeds meer overheidsorganisaties zien de burger als iemand die belangrijke en bruikbare feedback kan leveren over het handelen van de overheid. Feedback die kan bijdragen aan het verbeterd functioneren van de overheid en een betere, meer mensgerichte dienstverlening. Op 4 november 2010 organiseerde het ministerie van Binnenlandse Zaken hierover een werkconferentie met de titel 'Trends in Troubleshooting'. Een inspirerende dag met aansprekende voorbeelden uit binnen- en buitenland. Hieronder vindt u een impressie van die dag.

worden beschouwd. Een klant kan zijn leverancier kiezen, een burger niet. De burger begreep beter wat er van hem werd verlangd als hem werd duidelijk gemaakt dat hij de baas was en dat de gemeente wilde weten wat en hoe ze het moest doen. Op die manier zagen de burgers dat de gemeente het meende en zo raakten ze vanzelf meer betrokken.

Dichter bij huis werd het voorbeeld van Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam aangehaald. Bestuursvoorzitter Gerritsen leidt daar een project dat is gericht op een verbeterde samenwerking tussen overheidsorganisaties, die zich op probleemgezinnen richten. Eén gezin wordt soms 'geholpen' door zestien dienstverlenende overheidsinstanties. Bureau Jeugdzorg is ermee begonnen, al die partijen bij elkaar te brengen rondom één gezin. Snel bleek dat al die partijen slecht en onvolledig met elkaar communiceerden. Zodra alle beschikbare informatie op tafel lag, werden er vijf à zes direct bij het gezin betrokken frontlijnmedewerkers bij elkaar gebracht om samen een oplossing te vinden. Ze kregen de opdracht buiten hun eigen kaders te denken. Na verloop van tijd werd er geëvalueerd welke daadwerkelijke resultaten er voor het ene gezin waren geboekt. Deze manier van werken werd vervolgens opgeschaald naar vijf gezinnen, naar een stadsdeel, naar Amsterdam en tenslotte naar de hele Amsterdamse regio. Deze manier van werken is sterk gebaseerd op de wijze les van de voormalige Britse premier Tony Blair, die stelde dat maatschappelijke problemen centraal moeten staan bij overheidshandelen en niet de verschillende belangen van de instellingen die zich met die problemen bezighouden. Hij sprak over "*Organising government around problems, not problems around government.*"

Praktische tips

Op de werkconferentie wisselden experts uit binnen- en buitenland tips en instrumenten uit om de dienstverlening aan burgers te verbeteren en

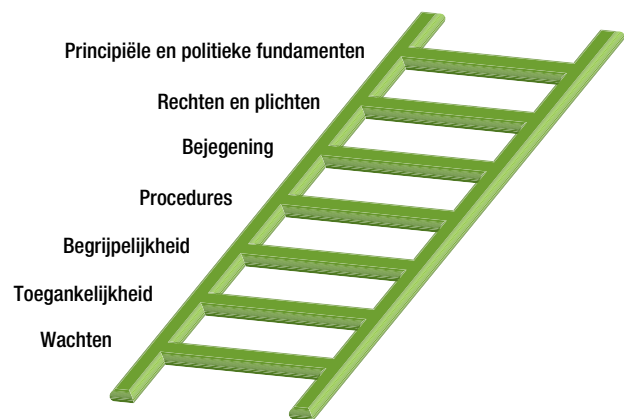
ze te behoeden voor onnodige bureaucratie. Een belangrijke notie werd al vroeg op de dag gedeeld: 'Burgers zijn ook volwassenen' en 'Burgers hebben ook gezond verstand'. Het lijkt een open deur en dat is het waarschijnlijk ook, maar het is voor ambtenaren een belangrijk adagium. De meeste burgers zijn welwillend en accepteren het als een ambtenaar om een goede reden een verzoek afwijst. Handel daar dan ook naar, is een vroeg ontvangen advies.

Soms is een vermindering van regels een oplossing om de dienstverlening te verbeteren. Veel vaker blijkt echter dat ambtenaren hun dienstverlening kunnen verbeteren door beter te communiceren met de burger. Geen verrassing, wel lastig. "Praat met de burger en toon begrip voor de eventuele teleurstelling", adviseert Jacqueline Rutjes (programmamanager Regeldruk en Administratieve Lastenvermindering (BZK)). Ook Kris Blancke (manager Administratieve Vereenvoudiging België) geeft aan dat heldere communicatie rond regelgeving cruciaal is. Hij stelt: "Wanneer er een regel is, volgt 80% die regel correct op, 10% volgt die regel niet op, omdat die de regel niet begrijpt en dus niet weet wat ze moet doen en een nog kleinere groep, zo 5 a 10%, zal de regel nooit opvolgen." De reactie van de overheid op deze kleine, weerbarstige groep is vaak de oorzaak van vele bureaucratische excessen, aldus Blancke. Een methode die goed werkt om burgers serieus te nemen, is mediation. Maar dan bij voorkeur niet door een onafhankelijke derde, maar door de betreffende ambtenaren zelf. De belangrijkste boodschap hierbij is dat het niet zo zeer gaat om wat de ambtenaar doet voor de burger, maar dat hij de juiste houding heeft. Succesfactoren in dergelijke mediationstrategieën, zijn vooral aandacht geven, open vragen stellen en het managen van verwachtingen. Het tonen van te weinig geduld, te weinig empathie en in de verdediging gaan zijn valkuilen. Het handige naslagwerk 'Prettig contact met de overheid'² schetst bijzonder uitgebreid de vele ins en outs van mediation in overheidsdienstverlening.

Een groot aantal deelnemers aan de dag gaven aan, dat je pas echt iets voor de 'klagende' burger kunt betekenen als je het verhaal kent achter de klacht. "Maak een klacht concreet door hem een gezicht te geven" en "gebruik verhalen van burgers, *real life stories*, dan gaat het probleem voor je leven", aldus Arre Zuurmond (Kafkabrigade Nederland).

Inzicht in type klachten

Alle deelnemers aan de werkconferentie ontvingen een onderzoeksrapport naar klachten en meldingen bij de overheid, uitgevoerd door Mark Twist e.a.³ Uit een analyse van een aantal klachten en meldingen



Figuur. Ladder van meldingen

in dit rapport, blijkt dat er een verschuiving plaatsvindt van ergernissen over in eerste instantie bereikbaarheid, wachttijden en vervolgens onbegrijpelijk papierwerk en het invullen van stapels formulieren naar ergernissen over verspilling van tijd en geld door de overheid. Klachten over dienstverlening veranderen zo in het zeer kritisch meekijken naar overheidspresteren. Klachten over de dienstverlening van de overheid blijken beweeglijk. Bereikbaarheidsklachten ('de overheid is niet toegankelijk') veranderen in inspanningsklachten ('ik moet dubbel werk doen') en ontwikkelen zich tot beeldvormingsklachten die vaak betrekking hebben op het meer algemene imago van de overheid ('er deugt niks in Den Haag'). Deze beweeglijkheid zorgt ervoor dat er steeds andere antwoorden van de overheid nodig zijn.

Twist e.a. geven aan dat het inzicht in deze dynamiek in klachten over overheidsdienstverlening, houvast moet bieden bij het aanpakken van dit vraagstuk. Ten eerste omdat dit inzicht laat zien dat een gelaagde aanpak noodzakelijk is en ten tweede dat de mate van concreetheid van de klachten in de tijd verandert. Meldingen rondom een bepaald thema worden in de tijd steeds meer abstract en vaak ook steeds meer principiële en minder concreet en precies. Dergelijke meer principiële klachten zijn dan ook niet op te lossen door procesverbeteringen in de dienstverlening. Daar is iets anders voor nodig.

Twist e.a. hebben de verschillende niveaus van meldingen weergegeven in een ladder van meldingen.

De eerste en meest concrete trede betreft klachten over de wachttijd. De tweede trede betreft de toegankelijkheid van de overheidsdienstverlening (openingstijden, bereikbaarheid), het gaat hierbij om de moeite die de burger moet nemen om de gewenste dienstverlening te verkrijgen.

Bij de derde trede gaat het om de begrijpelijkheid van de informatie en de regelgeving. Veel burgers begrijpen of doorzien de procedures niet en dan neemt de kans toe dat het fout gaat. Bij de vierde trede gaat het om door de burger als overbodig ervaren procedures. Ze zijn het niet principiële oneens met wat de overheid doet, maar storen zich aan het gebrek aan vertrouwen. 'Waarom moet ik dat aantonen?', 'Dit weten jullie toch allemaal al'.

De vijfde trede, bejegening, gaat eigenlijk al niet meer over het concrete product van dienstverlening. Hier gaat het om hoe de burger zich behandeld voelt. Vaak wordt dat als niet persoonlijk, niet specifiek en niet situationeel genoeg ervaren.

Op de zesde trede gaat het om plichten. Die worden door klagers vaak als onrechtmatig, ongeoorloofd, ongepast of oneerlijk bevonden. Ze zijn het met de achterliggende waarden nog wel eens, maar de daarbij behorende plichten bevallen hen niet. Ze zien bijvoorbeeld misbruik door anderen en vinden dan dat ze zich ook niet aan die regel hoeven te houden. Op deze zelfde trede bevinden zich ook de rechten. De burger vindt dat hij recht op iets heeft, maar dat de overheid door het verkeerd toepassen van de geldende procedures hem dat recht onthoudt.

De laatste trede betreft principes en politieke fundamenten. Men vindt een bepaalde behandeling oneerlijk, onrechtvaardig, onredelijk e.d. Klachten hebben vaak de vorm: 'Dat hoort toch niet' of 'Dat zou toch niet moeten mogen'.

Uit de uitgevoerde analyse blijkt dat de verdeling van de klachten over deze treden, de laatste jaren redelijk stabiel is. Het grootste deel van de klachten bevindt zich op de zesde en zevende trede (tezamen 57%). Al de inspanningen om de daadwerkelijke dienstverlening te verbeteren, hebben er vooralsnog niet toe geleid dat de klachten op het fundamentele niveau zijn afgenomen. Voorbeelden hiervan zijn de Belastingdienst en in sterkere mate het UWV. Het aantal klachten op de concrete treden neemt af, maar de fundamentele klachten nemen toe.

Inzicht in wat het oordeel van de burger bepaald

Naast de inspirerende voorbeelden, de praktische tips uit de werkconferenties om te werken aan het verbeteren van de dienstverlening en de ontvangen documentatie zijn er ook nog de resultaten van een prominent Canadees onderzoek naar de waardering van burgers van de Canadese overheidsdienstverlening.⁴ Dit uitgebreide onderzoek levert 'vijf aangrijpingspunten die de geheimen van tevredenheid over dienstverlening' (*five drivers that reveal the secrets of satisfaction with service*) onthullen. Deze vijf punten zijn:

Tijdigheid (*Timeliness*): burgers willen hun product op het afgesproken, toegezegde tijdstip hebben. Het gaat om het halen van een gemaakte afspraak. De burgers begrijpt dat niet alles direct klaar is, maar verwacht een 'passende' termijn. Dit is bijzonder subjectief. Het Canadese onderzoek toont echter aan dat dit de belangrijkste 'driver' is binnen de gehele overheidsdienstverlening. Dat betekent dat tijdigheid een uiterst cruciale factor is.

Personeel (*Staff*): Hier gaat het erom dat de burger het beeld heeft dat het personeel niet alleen bevoegd is om de handeling te verrichten maar dat het ook goed gekwalificeerd is. Het personeel heeft de juiste instrumenten en straalt uit het werk met plezier te doen. Belangrijk is dat de burger wil zien en weten dat de medewerker zijn uiterste best heeft gedaan (*the extra mile*). Burgers waarderen de oprechte interesse van de medewerker zeer hoog. Ze waarderen bovendien een ècht mens hoger dan een computer. Ze doen steeds meer per computer, maar de klantcontacten moeten verlopen met echte mensen.

De **concrete prestatie** (*Positive outcome, I got what I need*). Bepalend is of de burger heeft gekregen wat hij verwachtte. Mensen beoordelen niet het product dat ze krijgen, maar datgene wat ze in hun hoofd hadden bij aanvang. Overheden kunnen die beelden vooraf aanscherpen of hun werkprocessen zo inrichten dat burgers krijgen wat ze bedoelen.

Gemakkelijke toegang tot de processen van de overheid (*Ease of Access*). Het begin van een proces en de toegang is bepalend voor de beleving van mensen gedurende het proces. Een snel, correct en concreet begin van het proces is cruciaal.

Eerdere ervaringen met overheidsdienstverlening (*Citizens recent experiences with services*). Burgers beoordelen niet zozeer de specifieke dienst die ze afnemen, maar het geheel van eerdere ervaringen, eerdere diensten en andere contacten met de overheid. Dit betekent dat gemaakte fouten heel lang kunnen doorwerken in het oordeel over en het vertrouwen van de burger in de overheid als geheel (*Good services contributes to confidence*). Dit pleit voor uitgebreide nazorg en het omdraaien van een negatieve ervaring in een positieve. Het pleit er ook voor om dossiers per burger aan te leggen, over die verschillende overheidsdiensten heen, omdat het oordeel en de beleving van de burger niet door één specifiek dienst of product wordt bepaald.

Tot slot

Het enthousiasme van de deelnemers aan de werkconferentie was groot en werkte aanstekelijk. Toch waren er ook enkele teleurgestelde geluiden te horen, zoals: "We doen al zo veel aan het verbeteren van de dienstverlening, maar de burger waardeert het nog steeds niet." De overheid bestaat echter om haar burgers te dienen, ambtenaren heten in het Engels niet voor niets *Civil servants*. Daarom alleen al is het nodig en waardevol om bezig te zijn met het verbeteren van de dienstverlening. De vijf aangrijpingspunten uit het Canadese onderzoek geven bovendien aan dat de verleende dienstverlening het vertrouwen in de overheid als geheel bepaald. Klachten over de overheid zullen nooit verdwijnen, maar wellicht dat de geboden inzichten op de werkconferentie 'Trends in troubleshooting' bijdragen aan het steeds beter omgaan met en steeds meer voorkomen van deze klachten.

.....

Auteur

Drs. J.W.M. Hopstaken is directeur van organisatieadviesbureau Hopstaken&DeHaan BV en redacteur van TPC.

.....

Noten

- 1 Jong, de J., 'Troubleshooting'. In: *Public Mission*, oktober 2010.
- 2 Euwema, M. Prof. dr., *Prettig contact met de overheid*, 2010.
- 3 Twist, M. van Prof. dr., Steen, van der M. dr., Roosma, F. drs., *Administratieve pijnbestrijding: leren van klachten en meldingen*, 2010.
- 4 *Citizens First 5*, ICCS-ISAC, Canada, 2008. Zie ook www.iccs-isac.org.