

Weg met de schotten! Naar ketenbenadering 2.0

door Peter Kanne en Hein Albeda

Ruim een jaar geleden werd een goede bekende gebeld door een vriendelijke mevrouw van de Sociale Verzekeringsbank die zich afvroeg of hij de helft van de kinderbijslag op *zijn* rekening wilde ontvangen. Nu kwam het geld op de rekening van zijn ex-vriendin. Het SVB-systeem attendeerde de SVB-mevrouw op zijn scheiding en nu wees ze hem op zijn rechten. Wat was dit? Een pro-actieve overheid? Een paar weken vóór haar telefoontje bezocht hij het Stadsdeelkantoor in Amsterdam-Noord om zijn verhuizing door te geven en een nieuw paspoort aan te vragen. Hij kreeg twee bonnetjes, werd kort na aan elkaar aan twee balies geholpen en binnen 10 minuten stond hij weer buiten. Hij moest over een weekje terugkomen om het paspoort op te halen, maar à la, ze konden immers niet toveren!

De overheid wil dienstbaar zijn en burgers centraal stellen. Ze wil een bondgenoot van de burger zijn en minimaal een 7 scoren voor haar dienstverlening. Wat de overheid vooral *niet* wil zijn is wat de "paarse krokodil" symboliseert: een stroperige, bureaucratische en klantvriendelijke organisatie. Als we een reeks onderzoeken naast elkaar leggen blijkt dat hier aardig schot in zit. Bijna alle individuele overheidsorganisaties die klanttevredenheid laten meten halen die 7 al en ruim de helft van alle Nederlanders (56%) vindt de manier waarop de publieke dienstverlening in ons land functioneert goed, zo blijkt uit de laatste Eurobarometer (herfst 2008). Gemiddeld vindt slechts 38% van alle Europeanen dat. In het rapport "De staat van de publieke dienst" (SCP, oktober 2008) wordt voor de meeste sectoren geconcludeerd dat het helemaal niet zo slecht gesteld is met de publieke dienstverlening. Wel constateert het SCP dat gebruikers vaak een positiever oordeel hebben dan niet-gebruikers of, anders gezegd, de diensten zijn vaak beter dan hun imago doet vermoeden.

Misschien is er in overheidsland koudwatervrees voor het claimen van successen. En, erger, hierdoor ziet men wellicht ook niet zo goed wat er echt niet goed gaat en beter moet. De SVB verleent goede diensten. Maar ook gemeenten en zelfs de vermaledijde Belastingdienst doet veel dingen goed. Uit onderzoek naar de klachten over overheidsbureaucratie blijkt dat het gemeenteloket goed scoort. De gemeente werkt niet altijd efficiënt, maar in geval er dingen niet goed gaan weet de gemeente dat goed op te lossen. Ambtenaren zijn eerder vindbaar en aanspreekbaar en gemeenten kunnen omgaan met klachten. De Belastingdienst daarentegen kan juist veel minder goed omgaan met kleine afwijkingen. In het massawerk van de gewone inkomstenbelasting scoort de Belasting beter dan de belastingdiensten van andere landen. Is er echter iets kleins verkeerd, dan staat de burger voor een grote opgave. Ook de Belastingdienst is bezig met pro-actieve dienstverlening. Een voorbeeld is het briefje van de Belastingdienst waarin stond vermeld dat de ontvanger recht had op teruggaaf motorrijtuigenbelasting daar zijn auto op 19 mei 2004 als gestolen/vermist was opgegeven. Pro-actieve dienstverlening, ware het niet dat de auto gewoon voor de deur stond. De betreffende autobezitter heeft hemel en aarde moeten bewegen om alsnog zijn belasting te kunnen betalen. Niemand wist wie aanspreekbaar was, niemand kon iets doen. De fout bleek te zitten bij de opname van de politie. Dat zette een keten in beweging waar de Belastingdienst niet mee om kon gaan.

Er gaat veel goed, men wil het beter, maar focust men wel op de goede zaken? Wij geven twee richtingen aan waarmee de overheid winst kan boeken: 1) het optimaliseren van de ketenbenadering en 2) het ontwikkelen van een gedifferentieerde benadering voor moeilijke groepen.

Een belangrijke ontwikkeling in overheidsland is de *ketenbenadering*. Organisaties als de SVB, IBG of grotere gemeenten richten hun dienstverlening in op basis van *life events*: grote veranderingen in het leven van de burger of ondernemer. Bijvoorbeeld: gaan studeren. Dat betekent je inschrijven, een

beurs aanvragen, verhuizen, een bijbaantje zoeken. En dat betekent meestal dat je bij verschillende overheidsorganisaties langs moet. Door niet te starten met de eigen organisatie, maar met de levensgebeurtenis wordt de beleving van de hulp- of informatievraager centraal gesteld. Niet het aanbod, maar de vraag is leidend als je uitgaat van *life events*. Ook in de zorg zien we deze ontwikkeling. Minister Klink wil vanaf 2010 een 'integrale zorgaanpak', waardoor chronisch zieken geen aparte afspraken hoeven te maken met verschillende partijen in de zorg, maar een ketenaanpak die ervoor zorgt dat de patiënt met één contact toe kan. Dat voorkomt dat het ziekenhuis functioneert als bedrijfsverzamelgebouw waar je voor iedere handeling apart een afspraak moet maken.

Is de overheid hier al volop mee bezig? Uit het TNS NIPO onderzoek "Kwaliteit van de overheidsdienstverlening" (in 2008 uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK) blijkt dat individuele overheidsorganisaties weliswaar een ruime voldoende scoren, maar dat dit niet geldt voor de keten waarin zij opereren. Vooral de samenwerking laat te wensen over.

In het eerder genoemde SCP-onderzoek wordt op zinnige manier geanalyseerd wat kwaliteit is. Bij *productkwaliteit* wordt gekeken naar *wat* er wordt geleverd, *proces-* en *systeemkwaliteit* zeggen iets over het *hoe* en de *omstandigheden*. Uit dit onderzoek blijkt dat de productkwaliteit eigenlijk overwegend goed te noemen is, maar dit is minder het geval voor de proces- en systeemkwaliteit. Ook uit het genoemde TNS NIPO onderzoek blijkt dat het meestal goed gaat zolang vragen relatief standaard zijn, de dienstverlening over niet al te veel schijven loopt en het weerbare burgers betreft. De *dissatisfiers* zitten vaak in de *manier waarop* iets gebeurt.

Is het een luxe-probleem? Nee. Het gaat in de overheidsdienstverlening vaak mis als de gebruikers de 'zwakkeren' in de samenleving zijn (lager opgeleiden, ouderen). Zij geven de overheidsdienstverlening vaker een onvoldoende en zijn niet gebaat bij de 'gewone' ketenbenadering, zeg maar ketenbenadering 1.0.

Immers, in de integrale ketenaanpak zullen dienstverleners getransformeerd worden van specialisten (met weinig oog voor andere disciplines) in generalisten (met een brede blik, maar weinig specialistische kennis en ervaring, laat staan empathie). Medewerkers moeten over de schotten van hun eigen wet, dienst of zelfs organisatie heen kijken. Dat zal in negen van de tien gevallen lukken, maar in dat tiende geval is de materie te weerbarstig, vaak bij de meest hulpbehoevende burgers. Als het hier misgaat gaat het goed mis, met veel persoonlijke ellende als gevolg, klachten bij de Ombudsman en vervelende verhalen in de krant. Het cirkeltje is rond: het gaat over de hele linie goed, maar het imago wordt beschadigd.

Dus is er voor de moeilijke (*Multi-probleem*) gevallen een gedifferentieerde aanpak nodig: elke overheidsdienst die zich bekeert tot de ketenbenadering zal een D(ifferentiatie)- team achter de hand moeten houden, zeg maar: ketenbenadering 2.0. Het D-team wordt ingeschakeld als de vraag van de burger niet past in het standaard 'format'. In dat geval zou de overheid alle gebruikelijke procedures moeten laten varen en puur naar het individuele geval moeten kijken: wat heeft deze persoon en deze situatie nu eigenlijk nodig. Dienstverlening op maat!

Juist bij de overheid werken betrokken mensen die iets willen betekenen voor de samenleving. Daar mag de overheid best eens een beetje trots zijn. Met de ketenbenadering 2.0 kan hier nog een dimensie aan toegevoegd worden.

Peter Kanne
Opinie- en beleidsonderzoeker
TNS NIPO

Hein Albeda
Adviseur en onderzoeker
heinalbeda.nl

Gepubliceerd in Binnenlands Bestuur 27 maart 2009 (daarin de verkorte versie)