

Adrie Spruit

Naar een mensgerichte overheid

De samenleving verandert en daarmee de houding en de verwachtingen van de burger. De mogelijkheden van informatie- en communicatietechnologie (ict) zijn dominant aanwezig, als algemeen fenomeen in de maatschappij en als nieuwe ruimte voor de mens als individu. De overheid verandert ook, maar loopt achter. Waar moet het naar toe, hoe ziet de toekomst eruit? Dit hoofdstuk schetst een toekomstbeeld van de relatie tussen overheid en burger, uitgaande van wat nu al voor iedereen zichtbaar is.

1. De burger, de maatschappij en de toekomst van vandaag

De burger van vandaag is niet meer de burger van voorheen. Hij beschikt over veel informatie, neemt actief deel aan de informatiemaatschappij, maakt eigen keuzes, wil de overheid zien als een organisatie met één stem en vraagt vanuit een kritische houding aan diezelfde overheid om verantwoording af te leggen over haar functioneren.

De informatiemaatschappij

Zoals gezegd heeft de burger van nu de beschikking over veel informatie. Op het Internet vindt hij met zoekmachines zoals Google meer dan waarvan de gemiddelde overheidsbestuurder zich bewust is. De burger, en met hem de media, reageert ook op wat hij aantreft. Zo ontstaan nieuwe berichten, en ontstaat nieuwe informatie. Die is divers van inhoud, betekenis en status. Een grote verscheidenheid aan organisaties, personen en media reageert op en over de overheid. Overheidsorganisaties met een open vizier naar de maatschappij volgen dat, doen althans een poging. Maar wat is belangrijk? Wat is de bron? En hoe moet je al die informatie op waarde schatten? Hoe selecteer je en wat doe je er vervolgens mee? Antwoorden zijn er nog nauwelijks. De overheid heeft al moeite genoeg met het beheersbaar maken van haar eigen informatiestromen, voor het uitvoeren van haar werkprocessen en voor het achteraf kunnen verantwoorden waarom ze handelde zoals ze deed.

De burger beschikt niet alleen over veel informatie, hij maakt ook zelf informatie. Een moderne burger heeft eigen pagina's op Hyves, Facebook of LinkedIn en hij SMS't en twittert. In de moderne informatiemaatschappij staat de burger al lang niet meer aan de kant. Maar ook politici twitteren. Als er een calamiteit is blijkt Twitter zelfs het snelste medium. Burgers zijn daardoor soms beter en sneller geïnformeerd dan de officiële instanties.

En het gaat hard. Wie twitteren aanvankelijk nog stom vond, blijkt naderhand overstag. Als we kijken naar hoe het gebruik van o.a. Hyves, Facebook, LinkedIn en Twitter zich ontwikkelt, dan blijkt begin 2011 al grofweg de helft van alle Nederlanders eigen informatie, in jargon *content*, op het Internet te zetten.

Waarom doen zij dat? Omdat het gezien wordt, omdat het gelezen wordt en omdat anderen er iets mee doen. Op die manier is informatie ook macht. Wie informatie maakt of verspreidt, kan invloed uitoefenen. En wie goed geïnformeerd is, kan dat ook. Iedereen doet mee, burgers, bedrijven, politici en de media. Ze versterken elkaar. Informatie die iets onthult (of lijkt te onthullen), wordt razendsnel verspreid. Verontwaardiging bij de burger, juist ook over de overheid, ontstaat op die manier snel. En die verontwaardiging is weer nieuws en leidt tot nieuwe informatie die rond gaat. Binnen uren kan in de media een nieuw onderwerp ontstaan of zelfs – laten we het woord toch maar gebruiken – een hype.

Informatie en communicatie zijn dominante factoren geworden in onze maatschappij. Het Internet maar ook de techniek van andere media hebben grenzen doen verdwijnen. Techniek is alom aanwezig en niet meer de beperkende factor. Informatie is daarom in bijna onbeperkte hoeveelheden beschikbaar. Veelal is ze ook gratis. Tegelijkertijd heeft informatie economische waarde,

zelfs als het gratis is. Dat klinkt tegenstrijdig, maar is het niet. Bijvoorbeeld Google, de zoekdienst, is gratis. Maar medio 2011 is het bedrijf Google op de beurs meer dan 150 miljard dollar waard en beweegt de jaarwinst zich richting de 10 miljard dollar.

Met het Internet en alles eromheen hebben we het over mogelijkheden die we rond 1995 nog nauwelijks kenden. Toen had 1% van de Nederlanders een Internetaansluiting. In een tijdspanne van grofweg een halve generatie, oftewel vier volle kabinet- of collegeperiodes, heeft de techniek ons leven en de maatschappij veranderd. Het gaat dus snel, heel snel. Sneller in ieder geval dan het tempo waarin de meeste overheidsorganisaties zichzelf kunnen veranderen. Terwijl veranderen wel nodig is. Want als de burger zelf in de informatiemaatschappij volop actief is, maar voor de overheid gewoon een passieve ontvanger van informatie blijft, gaat er vroeg of laat iets wringen.

Verantwoording afleggen

De overheid vertegenwoordigt het gezag. Nog maar een paar generaties geleden was dat niet alleen formeel zo, maar was dat ook de beleving. Voor gezagsdragers had je respect. De burgemeester sprak je niet tegen. Hoe anders zit de wereld nu in elkaar.

Veel burgers voelen zich meer een belastingbetaler die betaalt en daarom eisen mag stellen, dan een onderdaan. De burger zegt dat ook, want hij is mondig geworden, meer dan mondig. De overheid wordt geaccepteerd, maar ook voortdurend kritisch benaderd. De overheid kost (te) veel geld en doet het toch niet goed genoeg. De tijd is voorbij dat er politieke partijen zijn die willen bezuinigen náást partijen die – om maatschappelijke en economische problemen op te lossen – juist meer willen uitgeven. Inmiddels gaan discussies alleen nog maar over de mate waarin de overheid moet bezuinigen. De gemiddelde burger vindt dat het allemaal beter moet, dat de overheid allerlei problemen moet oplossen, maar dat wel met inzet van minder geld. Vanuit die gedachte roept de burger de overheid ook voortdurend ter verantwoording. Waarom worden de grote problemen niet opgelost? En waarom kost het allemaal zoveel? Vertrouwen heeft plaatsgemaakt voor wantrouwen. De overheid moet daar een nieuwe houding bij vinden met in ieder geval meer transparantie dan die overheid voorheen gewend was.

Eigen keuzes

Bij de huidige tijdgeest hoort ook dat de burger zijn eigen leven wil inrichten. Financieel is dat geen probleem. Toegenomen welvaart maakt het mogelijk. Maar ook globalisering en kennis kunnen nemen van alle mogelijkheden die de moderne wereld biedt, spelen een rol. Juist nu communicatietechnologie alles in de wereld met elkaar verbindt, is individualisering de trend. Kennis nemend van het vele, wil de moderne burger zoveel mogelijk uit het leven halen. Daarbij verwacht hij vaker dan voorheen maatwerk en een persoonlijke benadering, van leveranciers maar ook van de overheid. De burger is weer een individu en wil ook als zodanig behandeld worden. Dat schuurt met twee ontwikkelingen van de afgelopen jaren bij de overheid: meer schaalgrootte en meer specialisatie.

De maatschappij is complexer geworden. Het antwoord van de overheid luidde specialisatie, met nieuwe instituties op vele terreinen. Daar zitten deskundigen die hun vak verstaan. Maar ze werken wel binnen organisaties die slechts verantwoordelijk zijn voor een afgebakend, specifiek beleids-terrein. Vaak kijken die organisaties daarom naar een deel, naar slechts een aspect van de burger. Dat is dat deel waarvoor ze als organisatie verantwoordelijk zijn volgens wet- en regelgeving.

De roep om een efficiënte overheid heeft daarnaast geleid tot grote overheidsorganisaties. En als grote organisaties efficiënt moeten werken, gaan ze werkprocessen stroomlijnen. Het werk, ook

als het om dienstverlening en dus de burger gaat, moeten ze vooral vlot en goedkoop kunnen afhandelen. Werkprocessen worden daartoe vaak zó opgeknijpt, dat elke medewerker verantwoordelijk wordt voor slechts een of enkele processtappen. Dat kan inderdaad heel efficiënt werken. Elke medewerker doet alleen dat waarin hij goed en vooral snel is. Maar de klant raakt zo wel uit beeld. Uiteindelijk is iedereen en daarmee niemand meer verantwoordelijk voor de klant en zijn probleem. Die verantwoordelijkheid is verschoven naar *het systeem*. Daarom ligt het falen vaak ook niet aan de medewerkers. Ook zij zitten gevangen in dat systeem. Bovendien zijn systemen nu eenmaal niet goed in maatwerk en een persoonlijke benadering. Daarvoor heb je betrokken medewerkers nodig, die weliswaar werken in en met een systeem, maar daarbinnen vooral ook ruimte krijgen.

De veelkoppige overheid

Vroeger bestond de overheid vooral uit de lokale notabelen: de burgermeester, de veldwachter, het polderbestuur en de hoofdonderwijzer. De overheid was dichtbij en overzichtelijk. Inmiddels heeft de overheid vele gezichten en lang niet altijd in de eigen omgeving. *Den Haag* is elke dag in de huiskamer, maar toch ver weg. De relatie met de leefwereld van de burger is niet zelden indirect. Het gaat dan over de Nederlandse Bank of over Europa. Of het UWV dat moet bezuinigen of de nieuwe Voedsel- en WarenAutoriteit (nVWA). In een persbericht van april 2011 meldt laatstgenoemde organisatie dat ze op Koninginnedag met 22 inspecteurs gaat controleren of we op Koninginnedagen een “veilig broodje hamburger” kunnen eten. Deze overheidsorganisatie heeft het wel door. Men houdt zich bezig met voor veel burgers wat abstracte zaken. De communicatieafdeling moet dat corrigeren en het werk dat men doet wat dichterbij de burger brengen. Het helpt ook wel. Goede uitleg kan maken dat de burger weer even begrijpt wat de overheid doet.

Wel ziet diezelfde burger ook, op de televisie, in de krant en op het Internet, dat overheidsorganisaties geregeld ruziënd over straat gaan. Veel bezuinigingen bijvoorbeeld beginnen met voor iedereen zichtbaar getouwtrek tussen het Rijk (de ministeries), provincies en gemeenten die grote woorden daarbij niet schuwen.

Wat blijft is dat de overheid bestaat uit een enorme hoeveelheid grote en kleinere organisaties. De burger vindt daarin niet altijd gemakkelijk zijn weg. Terwijl dat bij wat complexere problemen wel nodig is, want juist dan moet de burger vaak met meerdere partijen zaken doen. Nog lastiger wordt het als de burger zich – als particulier of ondernemer – geconfronteerd ziet met tegenstrijdige eisen van de overheid. Daar zijn bekende voorbeelden van. Neem het geval van de brandweer die bij een aan de openbare weg liggend bedrijfspand een nooddeur eiste die naar buiten toe zou opendraaien. De gemeente verbood dat vervolgens in verband met de veiligheid van langsrijdende fietsers. Er werd een tussenoplossing bedacht in de vorm van een schuifdeur. Maar dat werd weer tegengehouden door de Arbeidsinspectie. Want die werkt standaard met de regel dat een schuifdeur niet is toegestaan als nooduitgang. Elke organisatie voor zich had een logisch verhaal. Maar als burger of bedrijf wil je daartussen niet heen en weer geslingerd worden. Dan wil je dat er eenheid is in beleid en uitvoering, en dat de overheid met één stem spreekt.

Het veelkoppige monster en de mens achter de burger

Burgers hebben zowel privé als in hun werk een passende leefomgeving nodig om goed te functioneren. De overheid heeft daarin twee verantwoordelijkheden. De eerste betreft de zorg voor de algemene voorzieningen voor alle burgers: onderwijs, gezondheidszorg, wegen, openbaar vervoer, wet- en regelgeving, veiligheid en een functionerende economie. Dat is het infrastructurele deel van onze maatschappij. Het biedt burgers en bedrijven vooral kansen. Het is de op het collectief ge-

richte dienstverlening van de overheid. Het is een belangrijke taak van de overheid, maar niet het onderwerp waarop dit hoofdstuk zich richt. Want dat is *de op individuen gerichte dienstverlening*.

Deze dienstverlening kent twee takken. De ene tak is gericht op elke burger. Het verstrekken van een paspoort is daar een voorbeeld van. De andere tak is gericht op de burger die het zonder hulp, even of voor langere tijd, niet redt in de maatschappij. De overheid springt dan bij. Waar mogelijk zal de overheid ernaar streven dat die hulp tijdelijk is. De beste hulp is hulp die hulp weer overbodig maakt. Deze dienstverlening, dus gericht op burgers met een probleem, heeft een duidelijke relatie met maatschappelijke problematiek. Vaak zijn maatschappelijke problemen een optelsom van individuele gevallen. Zo is werkeloosheid een maatschappelijk probleem, maar ook, hoewel niet alleen, een optelsom van individuele gevallen. Hoe beter de overheid individuele burgers met een probleem weer op weg helpt, des te beter zal ze slagen in het realiseren van haar maatschappelijke doelstellingen. In de dienstverlening aan burgers die hulp nodig hebben, ligt daarom een belangrijke sleutel naar een goed functionerende en tevens succesvolle overheid.

In de loop der jaren is de dienstverlening aan burgers met een probleem versnipperd geraakt. Specialisatie leidde tot een groot aantal organisaties en binnen die organisaties vaak nog eens sectorale afdelingen. Zomaar enkele voorbeelden: bureau Jeugdzorg, Jongerenloket, Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voor voortijdige schoolverlaters, UWV WERKbedrijf voor werkzoekenden, UWV als uitkeringsinstantie, loket voor Schuldhulpverlening, Regionale Opleidingscentra (ROC) en gemeentelijke loketten voor wonen, milieu, sociale zaken en zorg. Al die organisaties en afdelingen zijn erop gericht de burger (weer) goed te laten functioneren in de maatschappij. Maar hoe werkt dat in de praktijk? Elke organisatie, elke afdeling en elk loket heeft de neiging zich te richten op slechts een categorie problemen, namelijk waarvoor ze is opgericht en waarvoor ze publieke middelen ontvangt. Burgers hebben dan met meerdere instanties en loketten te maken. Eerder stelden we al vast dat dat al lastig genoeg is voor burgers zonder een probleem. Maar hier hebben we het over burgers die vaak minder goed functioneren en juist daarom hulp nodig hebben. Zij moeten zaken doen met meerdere organisaties. Organisaties bovendien die vaak niet samenwerken en evenmin van elkaar weten wat ze doen, zelfs niet als ze reeds een lopende zaak met dezelfde klant hebben. Veel organisaties houden wel dossiers bij van hun klanten, maar doen dat vanuit de eigen sectorale taakstelling. Terwijl problemen zelden op zich staan. Vaak zijn er meerdere achterliggende oorzaken. Organisaties zien dan toch slechts het eigen sectorale deel, wisselen onderling geen of weinig informatie uit over hun klanten; niemand ziet het geheel. Voor de overheid blijft *de mens achter de burger* onzichtbaar met alle complexiteit die daar bijhoort.

De praktijk

Erna is 28 jaar, heeft een dochttertje van anderhalf jaar en is net gescheiden. Ze wil graag werken omdat ze geld nodig heeft. Ze komt binnen bij het UWV Werkbedrijf. De medewerker vraagt wat voor werk Erna kan doen. Erna krijgt vervolgens een aantal passende vacatures mee. De medewerker van het UWV WERKbedrijf heeft haar werk goed gedaan.

Twee weken later komt Erna weer langs. Het is niet gelukt met solliciteren. Maar dan blijkt dat er meer aan de hand is. Ze is nog niet over de scheiding heen, heeft samen met haar ex-man grote schulden opgebouwd en heeft nog geen nieuwe woning gevonden. Ook heeft ze een eerdere opleiding niet afgerond. Zonder het anders aan te pakken gaat het UWV WERKbedrijf hier niet het gewenste resultaat realiseren. Erna zal dan nog vaak terugkomen.

Hier is een team van professionals uit meerdere sectoren nodig. Alleen door samen te werken zal

men Erna kunnen helpen. Ook alleen op die manier zal de overheid maatschappelijke doelen kunnen realiseren.

De bierkaai

Het lastige aan het hier geschetste beeld van de overheid is dat grote delen van de overheid formeel wel zo georganiseerd zijn. Specialistische organisaties en instituties hebben bij wet vastgestelde taken. Ze moeten sectorale doelen halen binnen het eigen vakgebied en krijgen alleen daarvoor budget en worden alleen daarop afgerekend. Daarom definiëren ze hun dienstverlening logischerwijs vanuit het eigen perspectief, hebben ze ieder voor zich contact met de burger en voeren ze allemaal een eigen administratie. En als ze al de samenwerking met andere partijen zoeken, dan gebeurt dat vaak alleen als dat nuttig is vanuit de eigen deeldoelstelling.

Deze manier van werken is niet effectief en niet efficiënt. Als in complexe situaties niemand het totaalplaatje ziet, zal de overheid uiteindelijk te weinig oplossen. Organisaties stoppen dan ieder voor zich energie en dus geld in een klant zonder dat er in fundamentele zin wat verandert. Terwijl het niet alleen het belang van de burger is dat zijn probleem wordt opgelost. Want waar de overheid in dit soort gevallen geen successen boekt, blijft de klant hulpbehoevend, blijft de klant geld kosten en haalt de overheid haar maatschappelijke doelstellingen niet.

Ook hier zien we weer dat het vaak helemaal niet aan de ambtenaar ligt. Integendeel zelfs, veel ambtenaren doen heel betrokken hun werk. Waar regels, procedures en organisatiedoelstellingen ze de ruimte bieden, kijken ze vaak wel degelijk naar de mens achter de burger. Mooie voorbeelden van ambtenaren die zo hun werk doen zijn te vinden in het boek *En plein public*, met als ondertitel: Routeplanner voor mensenwerkers.¹ Het lezen van die voorbeelden roept zelfs verbazing op over hoe ambtenaren die binnen het systeem zo weinig ruimte hebben, toch nog zoveel voor elkaar krijgen.

Het loket waar het begint

Nog te vaak heeft de burger het al moeilijk bij de voorkant van de overheid. Vooral grote overheidsorganisaties hebben nogal eens de neiging de klantcontacten maximaal te stroomlijnen. De klantcontacten gelden als een kostenpost. Soms kiest men daarom zelfs voor het ontmoedigen van contact. Dan is een telefoonnummer niet of moeilijk te vinden op de website van de organisatie.

Op zich is er niets mis mee om de klant te stimuleren zichzelf te helpen, bijvoorbeeld met goede informatie op de website. Maar heeft de klant eenmaal besloten dat hij contact wil, dan moet een telefoonnummer met een of twee muisklikken te vinden zijn. Lukt dat niet, dan is er al een negatieve ervaring nog vóór er contact is.

Wanneer de klant die belt eenmaal gehoor heeft, treft hij vaak eerst een computergestuurd keuzemenu. Daar is niets mis mee, mits het eenvoudig is en goed en vlot werkt. Maar ook dat is niet altijd het geval. Dat kan slordigheid zijn. Zoals op vrijdagmiddag een tekst met “er is nog één wachtende voor u,” die na 15 minuten nog loopt. Mocht het al zo zijn dat iedereen die middag verlof heeft of bijvoorbeeld naar een bijeenkomst is, dan hoort de boodschap natuurlijk anders te zijn. Zoals “helaas zijn wij thans niet bereikbaar. Maandag nemen wij vanaf ‘s ochtends half negen de telefoon weer op.” Ook vastlopen in een onbegrijpelijk menu komt nog voor, of het ontbreken van een categorie *overige onderwerpen*, terwijl je vraag toch echt niet past bij de wél genoemde onderwerpen.

¹ Tof Thissen en Liny Bruijnzeel (Thoeris, 2011).

Heeft de klant tenslotte een medewerker aan de lijn, dan kan er nog steeds van alles mis gaan. Wat te denken van een frontoffice-medewerker die de klant niet mag doorverbinden met een afdeling of met de collega waaraan de klant de dag ervoor zijn verhaal al vertelde? En een medewerker die de vraag alleen maar mag noteren, waarna de klant teruggebeld gaat worden? De klant wil als het even kan gewoon direct geholpen worden.

Interne procedures en regels kunnen het werk efficiënt en overzichtelijk maken. Maar dat is wat anders dan aansluiten bij de belevingswereld van de klant. Die vindt het heel logisch om doorverbonden te worden, of om juist wel te vragen naar die collega met wie hij de dag ervoor al contact had.

Bij het e-mailkanaal kunnen burgers tegen vergelijkbare problemen oplopen. Nog steeds zijn er overheidsorganisaties die geen e-mailadres op hun website plaatsen. Of men biedt een contactformulier aan, maar zonder de mogelijkheid om een bijlage, bijvoorbeeld een brief, bij te voegen. De gedachte achter zo'n formulier is dat het de burger dwingt tot het logisch indelen van zijn bericht en het invullen van volledige contactgegevens. Vreemd, want een naar eigen inzicht opgestelde papieren brief naar een overheidsorganisatie sturen kan wel. Zo'n brief onttrekt zich per definitie aan elke neiging van de overheid tot beheersbaarheid.

Een ander aandachtspunt is antwoorden. Nog steeds komt het voor. De klant stuurt een bericht, bijvoorbeeld met een vraag of een melding, en de klant hoort nooit meer iets ... Als de overheid het belangrijk vindt dat burgers vertrouwen in haar stellen, is dat natuurlijk weinig minder dan een doodzonde.

Is dit allemaal schering en inslag, dus klanten die zich door de frontoffice heen moeten worstelen? Nee, veel is de laatste jaren al verbeterd. Verschillende overheidsorganisaties hebben inmiddels een klantcontactcentrum waar medewerkers burgers en bedrijven goed helpen en dat combineren met een prettige en persoonlijke benadering. En bij een overheidsorganisatie met duizenden medewerkers en massale werkprocessen is de weg naar een meer directe en persoonlijke benadering natuurlijk ook lastiger en langer dan bij bijvoorbeeld een nog echt kleine gemeente, waar iedereen elkaar kent. Soms is een persoonlijke benadering daar gewoon het vanzelfsprekende gevolg van schaalgrootheid en plaatselijke cultuur. Klein zijn heeft ook voordelen. Maar omdat de burger bij sommige voorkanten van de overheid nog steeds de weg kwijt kan raken, moet de overheid als geheel nog maar even niet tevreden achterover leunen.

Spanningsveld

Natuurlijk is er bij dit alles ook sprake van spanning. Niet alles wat de burger wil en de maatschappij vraagt is reëel of haalbaar. Ook daarmee moet de overheid omgaan. Door duidelijk te zijn over wat wel en wat niet kan, en waarom. En door soms via de politiek duidelijk te maken dat er keuzes zijn die in het stemhokje thuishoren.

Die spanning zit o.a. besloten in de verschillende rollen van de burger. Hij is niet alleen klant, maar ook onderdaan, kiezer en belastingbetaler. Als klant wil de burger optimaal geholpen worden, maar als belastingbetaler wil hij zo weinig mogelijk betalen. Een overheid kan de burger nooit in beide rollen maximaal tegemoet komen. Want natuurlijk is er wel een relatie tussen de financiële middelen van de overheid en de dienstverlening die ze daarmee kan leveren.

Spanning zien we ook bij het aspect vrijheid. De moderne burger is een individualist die aan vrijheid hecht. Maar vrijheid is nooit gratis. Ruimte voor de een ontstaat meestal via beperkingen voor de ander. Niet elke burger beseft dat. Uit onderzoek blijkt dat veel burgers ontevreden zijn over het gedrag van hun medeburgers. Maar gevraagd naar hun eigen gedrag vindt vrijwel iedereen dat dat wel in orde is. Niet zelden ook vinden burgers regels en daarmee de overheid betuttelend, terwijl

diezelfde overheid wel moet zorgen voor veilig voedsel, een schoon milieu, een schone wijk, goed weggedrag van medeburgers en veiligheid op straat.

De neiging tot populisme in de politiek en de media helpt natuurlijk ook niet echt, waar het gaat om een goede balans tussen wat wenselijk en mogelijk is. De maatschappij is complex en dat geldt ook voor maatschappelijke problemen. Bij complexe problemen horen zelden simpele oplossingen. Maar dergelijke oplossingen klinken veelal wel aantrekkelijk. Ook hier geldt voor overheidsorganisaties dat niet alleen de relatie met de burger als klant een belangrijke is, maar ook de relatie met de burger als kiezer. Dat is overigens wel een relatie die formeel via de politiek loopt, en daarmee minder behoort tot het domein van de ambtelijke organisatie.

Lastig in het streven naar een in de ogen van de burger goede overheid is ook dat de burger verwacht dat die overheid één gezicht heeft en dat overheidsorganisaties goed samenwerken, terwijl de organisatie van ons bestuur nog steeds is gebaseerd op het zogenoemde huis van Thorbecke. De overheid in Nederland bestaat uit meerdere bestuurslagen en binnen die structuur hebben veel overheidsorganisaties een zekere in de Grondwet vastgelegde autonomie. In het stemhokje kunnen kiezers zich zelfs zo gedragen dat zij de lokale politiek een andere kant uit sturen dan de landelijke. Dat gemeenten zich openlijk kunnen verzetten tegen door het Rijk opgelegde bezuinigingen hoort daar ook bij. Ook dat, dus waarom het zo werkt, moeten overheid en politiek uitleggen.

2. 2030, aan het strand

“Mama, gaan we nog een ijsje eten?” Eva schrikt bijna. Ze was even weg met haar gedachten. Het was goed om naar het strand te gaan, een ander strand overigens dan waar haar meeste herinneringen liggen. Ook in die zin besloot ze vanmorgen dat ze er even uit wilde, even iets anders, even weg van alle zorgen.

Nog maar een jaar gelden lachte de wereld haar nog toe. Ze had al jaren een fijne vriend met wie ze vijf jaar geleden ook een dochtertje kreeg. Trouwen vonden ze toen nog niet nodig. Daar waren ze ook niet mee bezig. Een kind, fijn, en ze hadden elkaar, dat voelde goed en stabiel, maar verder waren ze toen vooral jong en nog volop in beweging. Ze sportten veel, gingen veel uit en ook als ze op het strand kwamen, zochten ze de plekken die toen bij hen pasten, zoals een strandtent met andere jonge mensen, waar je 's avonds bij ondergaande zon lekker kon eten. Ze waren een stel als in reclames, besefte ze nu, jong, slank, in de zomer lekker bruin en boordevol energie. Lieke kreeg ook toen heus wel genoeg aandacht, maar als ze samen weg wilden, was er altijd oma, die ook gek was op Lieke.

Wat was er sindsdien veel veranderd. Ze had een goede baan in de gezondheidszorg. Dat werk stond wel onder druk, maar ze kon het allemaal goed aan, althans dat dacht ze. Totdat er nog meer bezuinigd werd. Op de afdeling had ze dingen moeten veranderen waarmee ze veel moeite had. Een poosje had ze gedacht dat dat een kwestie van wennen was, dat het zou slijten, dat de nieuwe aanpak op enig moment ook weer gewoon zou worden. Maar het liep anders. Ze kreeg steeds meer problemen op haar bord die ze op haar manier wilde oplossen. Totdat het teveel werd. Achteraf gezien zat ze klem tussen de bezuinigingen van bovenaf en de problemen die ze zag bij haar patiënten en personeel. Kortom, ze was overspannen geworden en niet zo'n klein beetje ook. Het was wat ze tegenwoordig een burn-out noemen. Ze kwam thuis te zitten, had nergens meer zin in en voor niets en niemand had ze nog energie en aandacht. Vanaf dat moment ging het hard. Haar vriend Rick, al tien jaar haar maatje, was er nog wel, maar vooral om bij te schuilen. Althans, dat

dacht ze, ergens in haar achterhoofd, toen ze destijds in een soort roes zat, na helemaal onderuit te zijn gegaan.

Rick vertrok en haar wereld stortte verder in. Sommige zaken hadden ze goed geregeld, zoals een gezamenlijke hypotheek met alle afspraken die daarbij hoorden. Maar dat veranderde niet dat ze toch moest verhuizen. Ze had een klein gehorig appartement gekregen, pal boven een kruispunt waar de trams zelfs na twaalf uur nog piepend de bocht nemen. Aan de achterkant was het al niet veel beter, met een drukke winkelstraat en enkele discotheken. Ook Lieke sliep daardoor slecht. En buiten spelen zoals in het vorige huis kon ook niet meer. Lieke werd daardoor humeurig en bal-dadig. Vaak raakte ze dan zelf ook van slag tot soms woede-uitbarstingen toe. Niet goed, maar het gebeurde wel.

Na verloop van tijd kwam ze nog wel terug op haar werk. Maar uiteindelijk moest ze de leiding gelijk geven, het werkte niet meer. Ander passend werk was juist door de bezuinigingen niet voorhanden en ze werd ontslagen, waarna ze, naar ze pas later echt begreep, in een stevige depressie belandde.

De laatste tijd ging het eindelijk weer wat beter. Nog steeds viel ze pas na middernacht in slaap, maar met de nieuwe slaappillen sliep ze nu toch wat dieper en beter. Over Lieke maakte ze zich nog wel veel zorgen. Dit was geen goede omgeving voor een meisje dat moet kunnen spelen. Voor zichzelf had ze wel een uitlaatklep: de sportschool. Ze beleefde daar duidelijk weer meer plezier aan. En vanmorgen was ze dus met Lieke op de fiets naar het strand gegaan. Daar had ze, languit liggend in het warme zand met op de achtergrond het geruis van de branding, nagedacht over het telefoontje van vanmorgen. Een ambtenaar van de gemeente had gebeld. Ze was geschrokken. Het klopte dat haar leven nog een chaos was, maar dat hij dat allemaal wist, was wel confronterend. De problemen met haar uitkering, haar ontslag destijds en de thuiszorg die ze had gehad toen ze heel diep in haar depressie zat. Hij had haar uitgenodigd voor een gesprek. Geschrokken als ze was, had ze niet meteen ja gezegd. Hij was zelfs over haar huisvesting begonnen. Hij wist dat ze bij de woningbouwvereniging een aanvraag had lopen voor een huis in een rustiger buurt.

Eigenlijk had ze net besloten om morgen terug te bellen. Waarom niet. Als die man van de gemeente alles zo op een rijtje had, zou hij haar misschien ook wel kunnen helpen. En het klopte, het ging nu wat beter, en toch kwam ze niet verder. Nu waren haar ervaringen met de overheid niet geweldig. Juist de laatste jaren had ze met heel veel instanties en ambtenaren te maken gehad. En altijd leken ze maar met een ding bezig, haar controleren. Maar ze controleerden wel allemaal net weer wat anders. Veel begrip voor haar situatie had ze nooit ontmoet. Sterker nog, de meesten waren helemaal niet in haar situatie geïnteresseerd, althans niet in het hele verhaal. Want dat het een met het andere samen-hing, dat snapte ze nu zelf ook wel, daarvoor was ze weer helder genoeg tegenwoordig.

Ja, ze ging terugbellen, zo had ze zojuist besloten. Het gesprek was tenslotte, ondanks haar schrikreactie, niet echt fout gelopen. Aan de andere kant had een prettige stem geklonken, niet klef, maar vriendelijk en hoewel zakelijk toch geduldig. Hij had uitgelegd dat de gemeente nu anders te werk ging bij situaties zoals bij haar, dat de gemeente haar wellicht kon helpen, maar geen stappen zou zetten zonder haar toestemming. Dat had wel geruststellend geklonken. En ze wilde ook niet meer overal bang voor zijn.

Ze begon sowieso weer wat meer vertrouwen in de mensheid om haar heen te krijgen. Vanmorgen nog, toen ze op het terras van die ene strandtent koffie dronk terwijl toen het nog rustig was. Ze was in gesprek geraakt met een andere bezoeker. Die had eerst niet eens van zijn boek opgekeken toen ze met Lieke aan een tafeltje verderop ging zitten. Dat was ze wel anders gewend. Mannen keken vaak naar haar, nog steeds, dat wel. Ze had haar lijf niet verwaarloosd. Volleyballen deed ze

niet meer, maar de sportschool had ze volgehouden, en ze was redelijk gezond blijven eten. Daar was ze zelfs wel trots op, dat ze sommige dingen ondanks alles goed was blijven doen, en dat je dat ook kon zien, als ze in bikini met Lieke over het strand liep.

Maar deze man had ze dus zelf aangesproken. Het bleek een aardige ongecompliceerde vent. Ze hadden gepraat over Italië, waar hij net een maand was geweest, en zij met Rick en Lieke twee jaar geleden nog. Ze zou hem misschien nooit meer zien, dat hoefde ook niet, maar het was wel een leuk gesprek geweest.

Het ijsje smaakte overigens goed. Lieke had het naar haar zin. Dat deed haar goed, en ze voelde zich rustig. Morgen ging ze terugbellen. Misschien kon de gemeente haar echt helpen. Vanavond nog zou ze haar papieren gaan ordenen. Dat was een rommeltje, met al die instanties en brieven, maar zelf wilde ze de dingen nu ook beter op een rij hebben.

3. Zet de mens centraal

Waarom ook alweer?

De burger en de maatschappij zijn al veranderd, nu de overheid nog. Met schets van de huidige maatschappij, van de moderne burger en van zijn relatie met de overheid liet de eerste paragraaf van dit hoofdstuk zien waar het wringt. De overheid verandert wel, denk aan de elektronische overheid, maar er is meer dan alleen techniek. Techniek maakt veranderingen mogelijk, maar ook niet meer dan dat. De echte veranderingen zitten in hoe de maatschappij nu functioneert en in hoe de burger van vandaag en morgen zich opstelt naar de overheid. Daarmee moet de overheid meer dan nu het geval is aan de slag en dan gaat het om een andere manier van werken en een andere relatie met de burger en de maatschappij. Techniek kan dan ondersteunend zijn, maar is niet de verandering zelf.

Eenrichtingscommunicatie van de overheid naar de burger past niet meer bij hoe diezelfde burger zelf actief deelneemt aan de informatiemaatschappij. De burger benadert de overheid kritisch en vraagt die overheid voortdurend verantwoording af te leggen. De trend van individualisering bij de burger met bijbehorende behoefte aan maatwerk wringt met de toegenomen schaalgrootte bij de overheid. De burger raakt de weg kwijt in een woud van gespecialiseerde overheidsorganisaties. Als een burger met een probleem bij hen aanklopt, kijken die organisaties slechts vanuit hun eigen doelstelling. Bij een hulpvraag komen daardoor samenhang en achterliggende oorzaken van het op te lossen probleem niet in beeld.

Vijf richtlijnen

Voor de op individuen gerichte dienstverlening van de overheid zijn nieuwe antwoorden nodig. Zonder de illusie te hebben dat er een ultieme oplossing is of dat hier volledigheid mogelijk is, benoemen we wel een richting. Dat doen we met vijf *richtlijnen* voor een nieuwe, mensgerichte overheid. De eerste twee wijken weinig af van wat ook terug te vinden is in de al langer bestaande BurgerServiceCode.² Helaas betekent dat niet dat deze punten, hoewel gerelateerd aan het thema e-overheid, al veel aandacht krijgen. Maar ze horen wel degelijk bij de antwoorden die de overheid moet vinden op hoe burger en maatschappij inmiddels veranderd zijn. In ieder geval, de richtlijnen waarmee elke overheidsorganisatie aan de slag zou moeten gaan, zijn:

² <http://www.burgerlink.nl/Documenten/burgerservicecode/burgerservicecode.html>

1. Een moderne overheidsorganisatie is transparant over wat ze van plan is, wat ze doet, hoe ze dat doet, wat ze levert en hoe ze daarin als organisatie presteert.³
2. Een moderne overheidsorganisatie betreft burgers bij zowel beleid als uitvoering.⁴
3. Een moderne overheidsorganisatie gaat bij haar klantcontacten uit van de belevingswereld van de klant.
4. Een moderne overheidsorganisatie ziet de mens achter de burger en handelt daarnaar.
5. Een moderne overheidsorganisatie werkt daartoe zowel in- als extern samen en maakt daarbij gebruik van de mogelijkheden van informatie- en communicatietechnologie.

Richtlijn 5 is, hoewel belangrijk en vanwege samenwerken bijna per definitie lastig, vooral een middel. Het maakt werken volgens de andere richtlijnen mogelijk.

Een moderne overheidsorganisatie is transparant

Burgers laten zien wat je van plan bent, wat je doet, hoe je dat doet en wat je levert en presteert, wat betekent dat voor een overheidsorganisatie? Om te beginnen: durf. De durf om open te zijn. Durf ook om eigen normen voor de kwaliteit van je dienstverlening te ontwikkelen én te publiceren. Durf om de eigen prestaties te meten en langs die lat te leggen. Durf ook om burgers op het Internet een cijfer te laten geven voor overheidsdienstverlening. Of meet en publiceer zo, dat de burger de prestaties van de organisatie kan vergelijken, bijvoorbeeld met meegepubliceerde landelijke kentallen.

Transparant zijn betekent ook duidelijk zijn over fouten. Dat ze gemaakt worden is een gegeven, het verschil zit 'm in hoe een organisatie ermee omgaat. De overheid is niet goed in het toegeven van fouten. Dat wel durven en doen werkt naar twee kanten. De klant voelt zich erkend in zijn onvrede. En binnen de organisatie creëert het ruimte voor werken aan verbeteringen.

Transparantie moet er ook zijn op individueel niveau. Wat is het aantal dagen waarbinnen een burger antwoord zal krijgen op een e-mail. Wat is de afhandelingstermijn van een aanvraag? Hoe gaat de organisatie een aanvraag behandelen? Aan welke criteria gaat een aanvraag getoetst worden? En als de aanvraag eenmaal in behandeling is, wat is dan de voortgang? Dat laatste laten zien is vooral een kwestie van zaakgericht werken, van statusinformatie over de voortgang vastleggen en die informatie naar de klant ontsluiten.⁵ Uiteraard voldoet het resultaat van een aanvraag ook aan de normen voor transparantie en verantwoording, met bij een afwijzing een in begrijpelijke taal geformuleerde motivatie.

Om transparant te kunnen zijn over hoe een organisatie werkt en wat ze presteert, moet diezelfde organisatie haar zaken goed op een rij hebben. Er moet betrouwbare informatie zijn over beleid, planvorming, uitvoering, over de werkwijze, over hoe de burger en de maatschappij de resultaten ervaren en over de inkomsten en uitgaven van de organisatie. Pas dan kan de organisatie die informatie actief en op een betrouwbare manier publiceren.

Het is dus een combinatie van organiseren (je zaken intern goed voor elkaar hebben), betrouwbare informatie en een open houding. En om goed te presteren helpt het natuurlijk als de organi-

³ Zie van de BurgerServiceCode punt 6, "Transparante werkwijzen: openheid en heldere procedures," en punt 9, "Verantwoordelijk beheer: de burger kan prestaties van overheden vergelijken, controleren en beoordelen."

⁴ Zie ook punt 10 van de BurgerServiceCode, "Actieve betrokkenheid: de overheid bevordert participatie en zelfwerkzaamheid van burgers."

⁵ Dat kan bijvoorbeeld via www.mijnoverheid.nl

satie een levende en lerende organisatie is. Zowel het evalueren van de eigen cijfers als het werken aan verbeteringen moeten op reguliere basis onderdeel van de bedrijfsvoering zijn. Dan ontstaat als vanzelf de verbinding met zowel het kunnen als durven afleggen van verantwoording over de eigen organisatie.

Het afleggen van verantwoording lijkt in eerste instantie vooral eenrichtingsverkeer. Maar hoe het landt bij de burger heeft ook veel te maken met betrokkenheid. Hier zien we een relatie met participatie, het volgende onderwerp. Als burgers betrokken zijn bij beleid en uitvoering van de overheid, dan gaan ze ook anders kijken naar de prestaties van die overheid.

Een moderne overheidsorganisatie betreft burgers bij beleid en uitvoering

Met name in het verleden heeft de overheid veel ervaring opgedaan met participatie. De jaren 80 van de vorige eeuw waren de hoogtijdagen van inspraak. Burgers konden overal over meepraten, van ruilverkavelingen tot te realiseren bedrijventerreinen. Voor elk plan werd wel een commissie ingesteld waarin burgers zitting konden nemen. Tegenwoordig zit de politiek weer meer zelf aan het roer. Inspraak met de suggestie dat een plan nog alle kanten uit kon, is vervangen door het inzicht dat meedenken van de burger tot een beter resultaat leidt.

Twee dingen zijn nieuw

Ten eerste biedt het Internet geheel nieuwe mogelijkheden voor het organiseren van participatie: gemakkelijker, directer, sneller en goedkoper. Vroeger waren inspraakcommissies nodig en moest de overheid vergaderingen en inspraakavonden organiseren. Tegenwoordig is een website met goede informatie en de juiste mogelijkheden om te reageren al voldoende. Dat betekent niet dat de overheid het onderwerp moet onderschatten. Het organiseren van goede participatie vergt ook nu nog de juiste deskundigheid. Nog steeds zijn er mogelijkheden om het wel verkeerd aan te pakken. Maar op de goede manier kost het minder tijd, moeite en geld. Praktijkvoorbeelden laten dat zien.⁶

Daarnaast is het nieuw dat waar participatie tot voor kort neerkwam op meedenken over beleid en plannen, burgers tegenwoordig ook goed kunnen participeren in de uitvoering. Een mooi en praktisch voorbeeld daarvan zijn de oplossingen waarmee burgers bij de gemeente problemen in de openbare ruimte kunnen melden. *Verbeterbuurt* is zo'n oplossing.⁷ Een losse stoeptegels, zwerfvuil, een vernield verkeersbord of een kapot speeltoestel op een openbare kinderspeelplaats, het zijn zaken waarvoor de burger de ogen en de oren van de overheid kan zijn. De voordelen zijn legio: er hoeft geen ambtenaar op pad, dus het is goedkoop. Problemen worden sneller gesignaleerd en hersteld. En het vergroot de betrokkenheid van burgers bij hun wijk of stad. Kortom, winst aan

⁶ Ga naar www.vng.nl, gebruik de zoekterm burgerparticipatie en ga naar de databank praktijkvoorbeelden die de VNG verzamelt.

⁷ Voor het melden van problemen in de openbare ruimte zijn al verschillende oplossingen operationeel. *Verbeterdebuurt* (zie www.verbeterdebuurt.nl) is zo'n oplossing. De burger doet met een smartphone zijn melding. De GPS-voorziening (Global Positioning System) van de smartphone voegt automatisch de juiste locatiegegevens bij. Via het Internet gaat de melding naar de centrale *Verbeterdebuurt*-applicatie. Dat gebeurt met een op StUF gebaseerd bericht (StUF staat voor Standaard UitwisselingsFormaat en is opgenomen in de overheidsbrede Pas-toe-of-leg-uit-lijst van het Forum Standaardisatie). De *Verbeterdebuurt*-applicatie stuurt binnenkomende meldingen, wederom met een op StUF gebaseerd bericht, door naar de juiste gemeente. Ook plaatst het deze meldingen op de website. Bij de gemeente kunnen de berichten per e-mail binnenkomen of bij een op *Verbeterdebuurt* aangesloten applicatie. Dat kan een applicatie zijn waarin de gemeente zelf de afhandeling van de meldingen bijhoudt. Is de melding afgehandeld en het probleem opgelost, dan kan de gemeente dat weer automatisch doorgeven aan *Verbeterdebuurt*. Daar krijgt de melding op de website de status Afgehandeld. Tevens gaat er een bericht over de afhandeling naar de smartphone waarvan de melding afkomstig was.

beide kanten. Doen dus, en zo ervaring krijgen met dit soort technieken en leren wat nog meer mogelijk is.

Het is techniek die oplossingen zoals Verbeterdebuurt mogelijk maakt, maar uiteindelijk gaat het om mensen. De burger komt in actie, de gemeente luistert beter en beide partijen komen dicht bij elkaar. De techniek is hier al lang niet meer het probleem. Die is ruim voorhanden. Maar er is wel durf voor nodig bij de overheid. Ineens krijgen burgers een rol in de werkprocessen van de overheid. En ze kunnen ook nog eens volgen wat er met hun meldingen gebeurt.

Durf is ook nodig bij het laten meedenken van burgers bij beleid en planvorming. Want stel je eens voor dat daar iets anders uitrolt dan de gemeente zelf van plan was. Jacques Wallage zei het een paar jaar geleden al, toen nog burgemeester van de stad Groningen:

Sommige ambtenaren vinden het maar niks, want ze kunnen het niet onder controle houden.

Dingen onder controle houden, daar zijn overheidsorganisaties goed in, met hun hiërarchische en dus verticale structuur. Een plan gaat pas naar buiten na een heel parafencircuit te zijn doorlopen, van bureau en afdeling naar directie en bestuurder. Maar het Internet werkt anders. Internet is een horizontaal medium. Alles is mogelijk en direct zichtbaar. Als de hele stad een gemeentelijk plan niet zit zitten en daarover op het Internet haar mening mag geven, dan is dat na één dag al zichtbaar. Daar moet je als organisatie mee om leren gaan. Maar lukt dat, dan komen bestuurders, ambtenaren en burgers dicht bij elkaar, gaat de kwaliteit van plannen omhoog en gaat de overheid in de ogen van de burgers beter luisteren én beter presteren.

Klantcontacten sluiten aan bij de belevingswereld van de klant

De mens achter de burger zien begint bij het klantcontact. Daar al moeten de klant, zijn belevingswereld en zijn vraag of probleem centraal staan. Er moet ruimte zijn om direct actie te ondernemen en problemen op te lossen. Daarop moet de interne verantwoordelijkheidsverdeling gericht zijn. Dus geen maximaal gestroomlijnd proces waarbij iedereen en niemand verantwoordelijk is. Altijd moet iemand, in de front- of de backoffice, òf het probleem oplossen òf de klant en zijn probleem in portefeuille nemen. Werken met klantmanagers is een oplossing. Een klant die over een probleem meermalen contact opneemt, kan dan altijd direct vragen naar zijn klantmanager. En de klant ziet dat er iemand is die zich verantwoordelijk voelt voor *zijn* probleem. Het is klantgericht, past bij de belevingswereld van de burger en de focus verschuift van het uitvoeren van standaard processtappen naar het vinden van oplossingen.

Hiermee is niet gezegd dat het proces en efficiëntie niet belangrijk zijn. Wel dat de essentie van het proces *niet* het proces zelf is. De essentie moet datgene zijn waarvoor de organisatie bestaat, en dat zijn de klant, de problemen van de klant, de oplossingen die daarbij horen en de beleidsinhoudelijke doelen van de organisatie. Een proces, ook in de frontoffice, is goed als het goed georganiseerd is, maar daaraan wel ondergeschikt. Samenhangende regels om hieraan invulling te geven zijn:

- De burger kan zelf het kanaal van zijn keuze kiezen;⁸

⁸ Zie punt 1 van de BurgerServiceCode, “Keuzevrijheid contactkanaal: balie, post, fax, telefoon, e-mail, internet.”

- De burger kan dat kanaal gemakkelijk vinden. Dus op de website van de organisatie staat een centraal telefoonnummer en een centraal e-mailadres, allebei te vinden op de home- of startpagina of vanaf daar na maximaal één muisklik (bijvoorbeeld onder Contact);
- Frontofficemedewerkers helpen de klant zoveel mogelijk al tijdens het eerste klantcontact;
- Als een klant een probleem heeft, of vindt dat hij een probleem heeft, dan heeft een aanwijsbare medewerker dat probleem in portefeuille totdat het is opgelost;
- Die medewerker is intern én bij de klant bekend;
- Bij een volgend contactmoment kan de klant naar die medewerker (of een vaste vervanger) vragen;
- Ook in haar taalgebruik sluit de overheid aan op de belevingswereld van de klant.

Natuurlijk zal elke organisatie hierbij de vraag stellen of deze benadering niet te kostbaar is. Voorlopig lijkt het goede antwoord: Tenzij het tegendeel blijkt, gaan we er vanuit dat vooral de klantcontacten die niets oplossen, duur zijn.

Klantmanager in de praktijk

Het fenomeen klantmanager is het meest bekend in de sector Werk en Inkomen. Waarschijnlijk is het niet toevallig dat juist in die sector sprake is van een duidelijke financiële prikkel voor de overheid. Sinds de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004 zijn gemeenten financieel verantwoordelijk voor bijstandsuitkeringen. Zij krijgen daarvoor een budget. Maar dat is niet gekoppeld aan het aantal uitkeringen. Een tekort komt ten laste van de gemeente. Een overschot is ten gunste van de gemeente. De gemeente mag dat vrij aan andere zaken besteden. Voor gemeenten is het financieel dus gunstig om zoveel mogelijk mensen aan werk te helpen. De essentie van werken met een klantmanager in de sector Werk en Inkomen is dat:

- burgers één aanspreekpunt hebben, in dit geval bij de gemeentelijke sociale dienst;
- de klantmanager voor een integrale benadering zorgt, onder andere door waar nodig specialisten in te zetten;
- de klantmanager vanuit zijn centrale positie het proces overziet en de samenhang, de kwaliteit, de voortgang en het resultaat bewaakt.

In de praktijk kunnen gemeenten ervoor kiezen dat klantmanagers zich specialiseren, bijvoorbeeld naar doelgroep of een wijk met bijbehorende problematiek.

De klantmanager kan meer of juist minder inhoudelijk deskundig zijn. Is de klantmanager een generalist, dan zal hij vaker specialisten inschakelen, zoals voor uitkering- en inkomensvraagstukken, de begeleiding naar werk, opleidingsvragen en maatschappelijke ondersteuning.

Een stap verder op de weg naar een integrale aanpak is de klantmanager op ketenniveau. Vaak is dat een klantmanager die wel lokaal werkt, dus op gemeentelijk niveau, maar dat doet binnen een samenwerkingsverband van de gemeente met het UWV WERKbedrijf.

De resultaten bij het werken met klantmanagers blijken een relatie te hebben met de werklast voor de klantmanager, ook wel caseload genoemd. Is die te groot, dan gaat dat ten koste van de aandacht voor de klant en vallen de resultaten tegen. Dat geldt dan voor de gemeente zelf, de beoogde resultaten vallen dan tegen. Maar de verbetering aan de kant van de klant blijft dan ook achter. Die meldt dan dat er te weinig aandacht was voor zijn zaak.

Ook hier is aandacht voor de burger meer dan een kostenfactor. Voldoende aandacht is een voorwaarde voor concrete resultaten, en zonder die resultaten blijven meer uitkeringen op het budget van de gemeente drukken dan nodig is.

Taalgebruik

Soms gaat het door kleine dingen mis. Zo maakt lang niet elke overheidsorganisatie een duidelijk onderscheid tussen de woorden *afgehandeld* en *opgelost*. Dan kan zomaar het volgende gebeuren. Een burger meldt een probleem. De overheidsorganisatie waar de melding binnenkomt neemt de melding in behandeling. De behandelend ambtenaar besluit geen actie te ondernemen. Op zich is dat niet bijzonder. Soms zijn daar goede redenen voor. Zoals bij hinder door een activiteit waarvoor een vergunning is afgegeven. Of er is iets defect, maar uit kostenoverwegingen wordt reparatie uitgesteld tot het jaarlijkse onderhoud plaatsvindt. Maar dan gaat het vaak mis. De behandelend ambtenaar beschouwt de melding als *afgehandeld*, denkt vanuit zijn eigen perspectief en communiceert naar de burger ... dat “de melding is opgelost.” De burger heeft die beleving natuurlijk niet. Hier past maar één vorm van communicatie: een duidelijke boodschap (“wij lossen het niet op” of “wij lossen het later op”), een goede uitleg (het waarom) en in het taalgebruik uitgaan van de belevingswereld van de klant. In veel gevallen zal dat wel goed werken. De gemiddelde burger begrijpt best dat de overheid niet altijd alles kan oplossen, zeker als de communicatie erover goed is.

Een moderne overheidsorganisatie kijkt naar het hele probleem

Wat kan er mis gaan als de overheid niet kijkt naar het hele probleem, niet kijkt naar achterliggende oorzaken en niet naar de samenhang? Heel veel. Neem een burger die langdurig werkloos is en een bijstandsuitkering aanvraagt. De overheid kan dan toetsen of de aanvraag terecht is en de betreffende burger stimuleren vooral te blijven solliciteren. Maar dat heeft weinig tot niets met reële oorzaken te maken. Als die er wel degelijk zijn, van opleiding tot een slechte thuissituatie, en de overheid ziet dat niet, dan zal er weinig veranderen. De overheid kan niet alles oplossen, maar het helpt wel als zij kijkt naar het geheel, naar de mens achter de burger met alle complexiteit die daar soms bij hoort. En als zij haar dienstverlening daarop afstemt, door waar nodig een samenhangend pakket aan diensten aan te bieden.

De vraag is nu hoe je dat doet, kijken naar het geheel, de samenhang zien en van daaruit komen tot integrale op de situatie afgestemde dienstverlening. Ten eerste gaat het om samenwerken tussen sectoren en organisaties. Die samenwerking begint niet pas als de eerste klant zich meldt. Samenwerken in de uitvoering vraagt nadrukkelijk om voorbereiding. Partijen gaan met elkaar in overleg. En ze maken analyses, van situaties die zich kunnen voordoen. Dat mondt uit in modellen en regels die voor verschillende combinaties van achterliggende oorzaken aangeven welke producten en diensten daarbij horen. De samenwerkende partijen vertellen dat naar onderlinge afspraken, onder andere over wie wat doet in welke situatie. Daarbij moeten de deelnemende organisaties elkaar vinden in een gezamenlijk belang.

De samenwerkende partijen vertellen de modellen en regels ook naar een gezamenlijk informatiesysteem. Dat moet hen in de uitvoering ondersteunen en zorgen voor het onderling uitwisselen van informatie over de klant en zijn situatie.

De voorbereidende fase is niet eenvoudig. Er zijn forse investeringen nodig in analyses en modellen. Voor alle situaties die zich kunnen voordoen zijn afspraken nodig over taakverdelingen. En men moet investeren in een gezamenlijk informatiesysteem. Desondanks is er in de sociale sector al een begin van een oplossing voor deze manier van werken operationeel. Die oplossing heet *Mens Centraal*.

Mens Centraal bestaat uit een manier van denken en doen en een ondersteunend informatiesysteem. Het is nog niet uitontwikkeld, maar het werkt al wel en het aantal organisaties dat meedoet, waaronder gemeenten, groeit.

Hoe is Mens Centraal ontstaan en wat houdt het concreet in?

De basis voor Mens Centraal werd gelegd toen het Coördinatiepunt ICT (CP-ICT), een programma voor de gemeentelijke sociale sector,⁹ in 2006 een samenwerkingsverband startte. Daaraan namen enkele gemeenten en onder andere het toenmalige Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) deel. De samenwerking begon met het ontwikkelen van een op jongeren gericht klantdossier met de naam JongerenCentraal. Vertrekpunt daarvoor was het toen al bestaande Digitaal KlantDossier werk en inkomen (DKD) in de SUWI-keten.¹⁰ JongerenCentraal maakte gebruik van informatie in het DKD en een onderliggend model voor geïntegreerde dienstverlening van CP-ICT.

De op jongeren gerichte aanpak en het ondersteunende dossiersysteem werd in de jaren daarna verbreed tot de oplossing Mens Centraal. Inmiddels zijn in het onderliggende model van CP-ICT honderden gebeurtenissen en situaties in het leven van een burger gemodelleerd inclusief mogelijke oorzaken en de mogelijke samenhang tussen die oorzaken.¹¹ Het betreft situaties en gebeurtenissen die een relatie hebben met diensten van de overheid op de terreinen werk, inkomen, scholing, schuldhulpverlening, inburgering, huisvesting, maatschappelijke hulp, zorgverlening en criminaliteitspreventie. Het zijn thema's waar op individuen gerichte dienstverlening van de overheid behoort, maar die ook zijn verbonden met uitgaven van de overheid plus maatschappelijke doelstellingen van de overheid. Hierin ligt ook een belangrijk argument voor deze manier van werken besloten. De aanpak lijkt kostbaar, maar kan door het beter oplossen van individuele en maatschappelijke problematiek op termijn juist tot besparingen leiden.

Proactief

Onderdeel van Mens Centraal is dat de samenwerkende partijen deze aanpak niet alleen reactief toepassen, dus als de burger het initiatief neemt en zich meldt bij een loket van de overheid, maar ook proactief. Bij sommige gebeurtenissen in het leven van een burger kan de overheid namelijk zelf al bedenken dat de situatie problematisch is of wordt. Is informatie over zo'n gebeurtenis eenmaal bekend bij een van de deelnemende partijen, dan start al een actie. Een van de partijen neemt contact op met de burger. Daaruit kunnen weer vervolgacties voortkomen. Wat zo op gang komt, kan bijvoorbeeld inhouden dat een van de organisaties aan de slag gaat met een schuldsanering voor de burger, een andere organisatie de burger gaat helpen zijn huisvestingsprobleem op te lossen, terwijl een derde organisatie de burger gaat helpen met solliciteren.

⁹ CP-ICT was een gezamenlijk programma van Divosa, de vereniging van managers van gemeentelijke sociale diensten, en de VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten). Het programma is per 31 december 2010 geëindigd.

¹⁰ De afkorting SUWI is afkomstig van de wet SUWI oftewel de wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen.

¹¹ Bedoeld model achter Mens Centraal is vrij complex en uitgewerkt in honderden met elkaar samenhangende schema's. Elk schema bevat meerdere regels, feitelijk bedrijfsregels, volgens de stramien "indien situatie A zich voordoet, zoek dan uit wat de situatie is met betrekking tot B" en "als situatie A en B zich voordoen, biedt dan dienst C aan of voer actie D uit."

Aandachtspunten

In essentie is het concept van Mens Centraal eenvoudig en zelfs voor de hand liggend. Maar de uitwerking is complex en vraagt veel en goede samenwerking tussen de deelnemende partijen. Belangrijk daarbij is de aandacht voor privacy en het zelfbeschikkingsrecht van de klant. Is dat niet goed geregeld, dan kan de hele opzet vastlopen. Grofweg gaat het om twee aspecten:

- het breder uitwisselen en gebruiken van klantgegevens en de wettelijke basis daarvoor;
- de keuzevrijheid van de klant om een dienst, waarvan de overheid denkt dat die goed is voor de klant, te weigeren.

Voor veel situaties is bij wet geregeld welke organisaties welke gegevens moeten of mogen hebben voor het kunnen uitvoeren van wettelijke taken. Daarmee is er een wettelijke basis voor de gegevens die een organisatie verzamelt, beheert, gebruikt en uitwisselt met andere organisaties. Maar wat werkte in de oude situatie, waarbij elke organisatie zich bezig houdt met slechts een sectoraal aspect van de klant, voldoet lang niet altijd als organisaties gezamenlijk naar het hele verhaal achter het probleem van een burger willen kijken. Soms moet de overheid dan wetgeving aanpassen. En de samenwerkende partijen moeten de klant informeren over de gegevens die men heeft, gebruikt en uitwisselt. Soms ook moet men de klant om toestemming vragen alvorens men bepaalde gegevens kan uitwisselen. Zorgvuldigheid, betrouwbaarheid en transparantie zijn hierbij kernwaarden.

Bij proactief handelen wil de overheid al in actie komen als de klant zelf nog niet bedacht dat hij dat ook wil. Het is dan aan de overheid om uit te leggen waarom actie belangrijk is. De overheid mag de klant zelfs min of meer verleiden tot het afnemen van bepaalde dienstverlening. Maar uiteindelijk blijft de klant vrij om daar al dan niet gebruik van te maken. Formeel moeten de meeste diensten zelfs door de klant zelf worden aangevraagd.

Hoe werkt het informatiesysteem van Mens Centraal?

De deelnemende partijen houden in het systeem klantinformatie bij. Dat is inclusief informatie over levensgebeurtenissen zoals werkloos worden, verhuizen of een school verlaten. Soms doen de medewerkers dit, soms gebeurt het automatisch. Op basis van de informatie die op die manier bij elkaar komt, signaleert het systeem wanneer deelnemende partijen in actie moeten komen. Maar ook als de klant zelf zich meldt, zullen medewerkers de gegevens en signalen uit het systeem gebruiken. Is daar aanleiding voor, dan kan het systeem, op basis van klantinformatie en het onderliggende model, een samenhangend voorstel tot dienstverlening doen. Het systeem geeft daarbij ook aan hoe de werkverdeling over de deelnemende partijen wordt. Dat wil zeggen, indien de klant – gezien het voorgaande over vrijwilligheid – daadwerkelijk gebruik wil maken van de voorgestelde diensten.

Gaan de partijen eenmaal aan de slag, dan kunnen geautoriseerde medewerkers altijd op te genereren overzichtspagina's de voor hen relevante klantinformatie raadplegen. Ook kunnen ze daarmee de klant informeren over de soorten gegevens die over de klant bekend zijn. Tijdens de uitvoering coördineert het systeem alle te leveren diensten en bijbehorende taken. Dit totdat alle activiteiten zijn afgerond en alle doelen – voor zover mogelijk bij die klant – zijn bereikt.

Het systeem is overkoepelend en ontsluit informatie uit de werkprocesondersteunende systemen van de deelnemers, maar het komt daarvoor niet in de plaats. Wel verbindt het die systemen.

Verder is het systeem ontwikkeld met open source-software en heeft het een web-based interface, waardoor het via het Internet beschikbaar is voor de deelnemende partijen.

Bewezen voorbeeld

Met Mens Centraal hebben deelnemende gemeenten en andere ketenpartners een methode en systeem beschikbaar waarmee zij burgers met meervoudige problematiek op een samenhangende, oplossingsgerichte manier kunnen helpen. Daar hebben burgers baat bij en daarnaast zijn de betrokken organisaties effectiever in het realiseren van hun maatschappelijke doelen. De aanpak heeft zich inmiddels bewezen. Het is een manier van denken en doen die breder toepasbaar is. Het kan helpen de overheid als veelkoppig monster weer één gezicht te geven. En het kan de overheid helpen de mens achter de burger weer centraal te stellen. Dat kost veel energie en vergt veel voorbereiding en samenwerking, maar maakt de overheid wel effectiever.

4. Tot slot

Informatie- en communicatietechnologie heeft de maatschappij veranderd. Techniek maakt het mogelijk dat burgers meer dan ooit zich juist als mens kunnen manifesteren en ontplooiën. Er is nieuwe ruimte voor de mens achter elke deelnemer in de maatschappij. Dat is nooit een vooropgezet doel van nieuwe ict geweest, maar inmiddels wel een gevolg. Vergelijkbare mogelijkheden liggen er voor de overheid. Die zet informatie- en communicatietechnologie al geruime tijd in voor het ondersteunen van haar werkprocessen. In toenemende mate zet zij ict ook in voor de communicatie met haar burgers. Lopende e-overheidprogramma's zijn daartoe vooral gericht op het ontwikkelen van de mogelijkheden van het Internet. Van meer recente datum is de ontwikkeling om de samenwerking tussen overheidsorganisaties met ict te verbeteren. Daartoe worden werkprocessen en systemen van verschillende organisaties met elkaar verbonden. Dat lukt alleen met ict-omgevingen die gebruik maken van dezelfde standaarden. De overheid heeft daarvoor nog een behoorlijke weg te gaan. Maar als het lukt, kan techniek weer worden wat het hoort te zijn: slechts een middel voor het laten functioneren van overheid, burger en maatschappij. Dan ook zal zichtbaar worden dat, mits goed ingezet, juist techniek de weg kan plaveien naar een meer mensgerichte overheid.

Adrie Spruit is adviseur informatiearchitectuur bij KING, het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten