

Tot uw dienst

E-service dwingt ambtenaren tot andere werkwijze

Door Henk Bouwmans

Dit artikel is verschenen in Binnenlandsbestuur week 13 van 1 april 2005, aflevering 13 pagina 30 (illustratie: Jack Prince).

De digitalisering van de dienstverlening heeft grote gevolgen voor ambtenaren. Verschuilen achter de eigen bureaus of eigen organisatie is niet meer mogelijk. Stand van zaken over de minst bekende vernieuwing van de overheid, waarvan het einde nog lang niet in zicht is.



Bij alle ellende bleek de vuurwerkcramp in Enschede in 2000 de katalysator voor forse veranderingen in de werkwijze van ambtenaren in de grootste stad van Twente. Voor klassieke bureaupolitiek was geen ruimte meer. Samen de schouders er onder voor de inwoners werd het parool. Dat vrijwel gelijktijdig bijna alle ambtenaren onder één dak in het nieuwe stadskantoor naast het station kwamen te werken, versterkte het effect van ontkokering.

'De drie diensthoofden, nagenoeg alle afdelingshoofden en het merendeel van de ambtenaren zitten hier in het stadskantoor', vertelt Christel Koman, senior consultant ontwikkeling dienstverlening in haar kamer van het Enschedese stadskantoor. 'Je kunt iedereen dus sneller bereiken en aanspreken. Elke ambtenaar beseft ook dat we het samen moeten doen. De ramp heeft die cultuurverandering versneld. Iedereen deed na de ramp alles wat nodig was om de problemen op te lossen. Dienstlijnen waren ineens minder prominent. Het gevoel dat je samen voor één gemeente bezig was, werd er door versterkt.'

Dit gevoel heeft er toe bijgedragen dat Enschede een van de gemeenten is waar het ontwikkelen van elektronische dienstverlening aan burgers een hoge vlucht heeft genomen. De stad was superpilot voor de elektronische overheid. Het meest recente stukje vernieuwing is 'Mijn Loket' op de gemeentelijke website. 'Mijn Loket' biedt een inwoner van Enschede persoonlijke toegang (DigiD) tot de elektronische diensten. Na het intikken van gebruikersnaam en wachtwoord kan hij tal van aanvragen elektronisch afhandelen.

Koman laat zien hoe op het beeldscherm binnen een paar seconden het taxatieverslag voor het bepalen van de woz-waarde van de eigen woning is in te zien. Er kan zo doorgeslikt worden naar de taxatieverslagen van woningen in dezelfde prijsklasse. Nog een keer klikken levert beelden op van de vergelijkbare huizen. 'We zijn nagegaan waarom burgers bij de vorige woz-ronde bezwaar maakten en hebben vervolgens met de beleidsafdeling en de afdeling communicatie het hele proces doorlopen met als doel: tijdig de juiste informatie te geven. Op het digitaal loket konden burgers twee weken voordat zij de woz-beschikking in huis kregen al hun taxatieverslag in zien. Door de informatie zo te koppelen en aan te bieden, hopen wij duizend bezwaarschriften minder te krijgen. Dat scheelt ons honderdduizend euro.'

'Mijn Loket' biedt het voordeel van informatie op maat. De burger kan - naar keuze - elektronisch en automatisch op de hoogte worden gehouden van alle aanvragen en uitgaven van vergunningen in zijn directe omgeving. Heeft een Enschedeër een invalidenparkeerkaart nodig dan hoeft hij daarvoor niet de juiste ambtelijke term in te tikken. Het programma is zo geschreven dat na het intikken van 'invalidenparkeerkaart' het juiste aanvraagformulier 'parkeervoorzieningen' op zijn scherm verschijnt.

Meubelzaak

Dienstverlening is inmiddels een sleutelbegrip in de relatie tussen overheid en burger. Bestuurders hebben er de mond van vol: dienstverlening moet sneller, beter en anders. 'Ik zou ons met een woninginterieurzaak willen vergelijken', zegt Jan de Kramer, directeur Sector Publieksdienst in Haarlem en voorzitter van de Vereniging van Directeuren Publieksdiensten in de gemeenten met meer dan honderdduizend inwoners. 'Wij leveren namelijk een groot scala aan producten, van klein tot groot, van lamp tot grote meubels, van een uitkering tot een bouwvergunning. Dat zijn zaken die soms in een paar minuten klaar zijn maar soms ook heel veel tijd in beslag nemen.'

Dienstverlening is geen exclusief speeltje van enkele baliemedewerkers of een afdeling automatisering, al is het nog niet vanzelfsprekend dat het de hele ambtelijke organisatie aangaat, vertelt Gemma Post van het Bureau Berenschot die gemeenten adviseert over publieke dienstverlening. 'Je ziet dat veel gemeenten het eigen product en de eigen afdeling nog voorop stellen. Ze zijn vraag- noch procesgericht bezig. Gemeenten moeten over afdelingen heen kijken en vanuit de vraag veel meer meedenken met hun burgers. Dat is de verandering die moet worden gemaakt.'

Enschede is een van die gemeenten waar die omslag heeft plaatsgevonden. Voor alle producten heeft Enschede de burger als uitgangspunt genomen, de bestaande eigen formulieren ter zijde geschoven en vervolgens gekeken hoe de burger zijn informatie wil hebben en welke handelingen er nodig zijn om van aanvraag tot het verlenen van een vergunning te komen. 'We hebben op deze manier 450 informatiemodules en 110 transactiemodules gemaakt voor digitale dienstverlening. Het heeft geleid tot

een herdefiniëring van onze werkprocessen', vertelt de Enschedese ambtenaar Koman. 'Er is altijd een spanningsveld tussen front- en backoffice. De beleidsambtenaar wil dat zaken volgens de letter van de wet verlopen. Aan de voorkant willen we dat de burger zo snel en goed mogelijk wordt geholpen. Het is tenslotte niet zijn idee dat hij een bouwvergunning moet aanvragen. Dat wil de overheid.'

Een belangrijke verklaring voor de enorme aandacht voor dienstverlening is de komst van internet. Dat bestaat weliswaar al bijna vijftien jaar, maar in de tweede helft van de jaren negentig ging alle aandacht uit naar het millenniumprobleem. Na de eeuwwisseling concentreerde de overheid zich op het organiseren van elektronische dienstverlening. Onder druk van de bestuurlijke en politieke onrust in het Fortuynjaar 2002 is de aandacht daarvoor nog eens vergroot met het argument dat met een betere dienstverlening het vertrouwen van de burger kan worden teruggewonnen. Het tweede kabinet Balkenende accentueert dit streven met haar doelstelling dat in 2007 van alle dienstverlening door de overheid 65 procent elektronisch moet gebeuren.

Deze doelstelling van het kabinet - in het kader van het project om te komen tot een Andere Overheid - suggereert ten onrechte dat er sprake is van een gezamenlijke aanpak van hogere en lagere overheden. Wie rond kijkt, ziet dat elke gemeente vooral zelf het wiel aan het uitvinden is. Moet er één telefoonnummer komen? Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Maastricht, ze zijn bijna allemaal op eigen houtje bezig. Moet de gemeente 24 uur per dag bereikbaar zijn? Zo ja, hoe dan? Via internet, telefoon en aan de balie? Is het misschien verstandiger om de verschillende klacht- en meldingssystemen van de diverse gemeentelijke afdelingen te integreren?

Overall wordt er nagedacht en onderzoek gedaan. 'Wij hebben in Haarlem de burger gevraagd wat hij als de ideale vorm van dienstverlening beschouwd', vertelt De Kramer. 'Het bleek dat een derde deel van de burgers kiest voor elektronische dienstverlening, een derde deel wil via de telefoon en een derde deel wil gewoon aan de balie worden geholpen. Dat was een eye-opener.'

Kijken naar bedrijven, bij wie het marktdenken veel meer in de genen zit, levert de gemeente ook wijze lessen op. De grote banken zijn door schade en schande wijs geworden en begrijpen inmiddels dat digitaliseren niet de zaligmakende vorm van dienstverlening biedt. Wim Blok, directeur publieke dienstverlening in de gemeente Dordrecht, ook een van de voorlopers op elektronische dienstverlening: 'Als je rekening houdt met je klant, moet je niet alles op afstand plaatsen. Een deel werkt graag met internet, een deel nog niet. Wat elektronisch kan, hangt ook af van het product. Voor sommige producten werkt het niet als de overheid een soort pratende computer wordt.'

Kantelen

Dienstverlening is meer dan het efficiënt uitgeven van paspoorten. Het begrip omvat ook de bejegening van de burger, of beter klant. Zo houdt dienstverlening in Bussum in dat de telefoon binnen vijftien seconden moet worden opgenomen. In Leidschendam-Voorburg belooft de gemeente dat de burger na vier keer rinkelen een ambtenaar aan de telefoon krijgt. Steeds meer breekt het inzicht door dat digitale dienstverlening burgers zicht moet geven op de voortgang van de behandeling van een bouwvergunning. De wijze waarop je kunt zien hoe het staat met een boek dat je bij een elektronische boekwinkel hebt besteld, dient hier als voorbeeld. Ook zou de overheid moeten organiseren dat de burger, die meerdere vergunningen nodig heeft, niet meer van het (elektronische) kastje naar de muur wordt gestuurd.

Voor de ambtelijke organisatie heeft het uitvoeren van al deze voornemens forse consequenties. Het leidt tot wat in het managementjargon zo fraai 'het kantelen van de organisatie' wordt genoemd. 'Het gaat verkeerd als je wel de klant centraal stelt, maar de organisatie tegelijkertijd de andere kant uitkijkt', zegt Rick Maas, gemeentesecretaris in Heemskerk. Hij trekt een project met vier gemeenten om de dienstverlening door open source te centraliseren. 'De winst hiervan is dat je de werkzaamheden op dezelfde manier organiseert.' In de Heemskerkse aanpak past dat de burger altijd kan zien hoe het staat met zijn bouwaanvraag. 'Dat wordt dus allemaal transparanter. Medewerkers zullen niet willen dat burgers kunnen zien dat de aanvraag nog op hun bureau ligt. Zij zullen dus sneller gaan werken om de aanvraag te verwerken.'

De vakspecialisten zullen uiteindelijk het onderspit delven. Dat laten de ontwikkelingen in Emmen zien. Per 1 juli worden integrale teams gevormd die een einde maken aan de specialistische afdelingsgerichte organisatie die de Drentse gemeente kent. Van communicatie tussen afdelingen is geen sprake met alle treurige gevolgen voor de burger, vertelde Martje Kieft, directeur Dienst Gebied van Emmen, onlangs voor een gehoor van ambtenaren en bestuurders. Zo kan het gebeuren dat een inwoner van Emmen van de ene afdeling groen licht kreeg voor een inritvergunning en vervolgens van een andere nul op het rekest krijgt. De nieuwe wijze van werken moet dat soort miscommunicaties voorkomen. 'Als je vakspecialisten de baas laat zijn, komt het niet goed', concludeert Kieft.

Callcenters

De samenwerking van de gemeentelijke diensten is het beste zichtbaar in de 'frontoffice', de plek waar de burger digitaal, telefonisch of gewoon aan de balie contact heeft met de gemeente. In Haarlem is de frontoffice zeer zichtbaar; het kantoor van de Sector Publieksdienst aan de Zijlsingel is geschilderd in opvallende kleuren. De Kramer: 'We stappen af van een afdeling burgerzaken en een aparte afdeling zorg. Sinds 2003 hebben we alle medewerkers van de afdeling burgerzaken al bij elkaar in één

centrale balie. Dit jaar willen we een grote afdeling dienstverlening organiseren met burgerzaken, belastingen, zorg en voorzieningen en een binnenloopbalie voor sociale zaken, bouw- en woningzaken. We gaan daarom ook naar breder inzetbare medewerkers.'

Nadeel van een kantoor waar burgers kunnen binnenlopen, zijn de beperkte openingstijden. Enschede experimenteert met langere openingstijden en met het systeem van op afspraak leveren van diensten. Om de burger ook buiten de openingstijden te bedienen, is er behalve de gemeentelijke website de telefoon. Punt van discussie is of er 24-uursbereikbaarheid geboden moet worden. Als die keuze wordt gemaakt, betekent dat in de praktijk vrijwel altijd het inschakelen van een callcenter, een externe telefooncentrale. Zaanstad heeft er destijds voor gekozen, Zwolle daarentegen is er juist van afgestapt. De keuze voor een callcenter is meer dan het inschakelen van een permanent bemensde telefooncentrale. 'Het functioneren van een callcenter staat of valt met de koppeling met de backoffice. Je moet je hele organisatie er op inrichten want een callcenter mag geen doorgeefluik zijn', zegt Post van Berenschot.

Enschede houdt voorlopig de boot af. 'Wij krijgen tweehonderdduizend telefoontjes per jaar. Wij vinden dat je vragen van burgers goed moet doorgeleiden en goed moet kunnen beantwoorden', vertelt Koman. 'Wil je wel 24 uur per dag een callcenter hebben als je weet dat 75 tot tachtig procent van de burgers een internetverbinding heeft? Persoonlijk voel ik mij verbonden met mijn gemeente. Als callcenter mis je de feeling met de backoffice. Het zou anders kunnen wanneer je het bijvoorbeeld regionaal zou organiseren.'

Er is nog reden waarom Enschede huiverig staat tegenover het investeren in een callcenter. De ontwikkelingen op technologisch gebied staan niet stil. Waarom miljoenen euro's in een callcenter investeren als over enkele jaren wellicht de overheid gericht informatie uitwisselt met burgers per sms? 'Het kan reden zijn om juist het geven van telefonische informatie uit te besteden omdat je er terdege rekening mee moet houden dat deze vorm van dienstverlening, in ieder geval in de huidige omvang, over tien jaar niet meer nodig is', stelt Post van Berenschot.

Breekijzer

Een andere mogelijkheid is het bouwen van een klantcontactcenter. Dat richt zich ook op de afhandeling van e-mails en het bewaken van transacties via de website. Vooral hierdoor komt het spanningsveld met de backoffice over wie waar verantwoordelijk voor is nog nadrukkelijker naar voren. Post: 'Een klantcontactcenter is hét venster voor het eerste contact met de klant waarop de gehele gemeentelijke organisatie zou moeten zijn afgestemd.'

De gemeente moet met een klantcontactcenter weten welke informatie wordt gegeven via telefoon, website en aan de balie. Post: 'Als burgers langs verschillende kanalen met de overheid communiceren is het handig als de gemeente zelf weet wat er in al die kanalen is gecommuniceerd.' Inzicht in het aantal en soort vragen per kanaal biedt de gemeente ook de mogelijkheid te sturen in de informatieverstrekking. Post: 'Zo bleek bij Almere een groot aantal telefonische vragen te gaan over de openingstijden van het gemeentehuis. Door deze informatie meer prominent op de website te plaatsen, nam het aantal telefoontjes hierover af.'

Hitlijsten

Enschede en Eindhoven zijn de enige twee gemeenten die een plaats hebben veroverd op de twee hitlijsten van goed presterende gemeenten op ict-gebied. Egem, de club gemeenten die ijvert voor betere gemeentelijke prestaties op ict-gebied, heeft een dertiental voorhoedegemeenten geselecteerd: Amstelveen, Apeldoorn, Assen, Beverwijk, Den Haag, Dordrecht, Eindhoven, Enschede, het samenwerkingsverband Het Bildt, Ferwerderadeel, Leeuwarderadeel en Menaldumadeel, Helmond, Hoorn, Rotterdam en Voorst. Deze gemeenten moeten laten zien hoe zij hun dienstverlening vernieuwen.

Zij worden daarbij de maat genomen door dertien referentiegemeenten: Alkmaar, Amsterdam, Arnhem, Berkel en Rodenrijs, Delft, Den Bosch, Groningen, de Heuvelruggemeenten Amerongen, Doorn, Driebergen-Rijsenburg, Leersum en Maarn, Nieuwegein, Ridderkerk, Twenterand, Utrecht en Zoetermeer. Een voorhoedegemeente die verzaakt, raakt zijn plek kwijt aan een referentiegemeente. Het project loopt tot 2008 en is te volgen op de website van EGEM.

Ook de Vereniging Nederlandse Gemeenten heeft een hitlijst samengesteld van gemeenten met de beste dienstverlening. De lijst telt tien praktijkvoorbeelden: zorgloket (Almelo), seniorenwegwijzer (Amersfoort), servicenormen (Capelle aan den IJssel), one stop shopping voor huurders (Delft), platform risicovolle bedrijven (Eindhoven), Mijn Loket (Enschede), interactief vraaggestuurd informatie systeem (Groningen), buurtcontracten (Heemskerk), 1-loketgedachte (Moerdijk en Zaanstad). Vertegenwoordigers van consumentenorganisaties selecteren in april de beste drie. Vervolgens kiezen leden van de VNG tijdens het jaarcongres in juni uit dit trio het beste praktijkvoorbeeld.

Net als het callcenter zou het klantcontactcenter om economische redenen uitbesteed kunnen worden, maar de Berenschotadviseur Post vindt dat er ook redenen zijn om het binnen het gemeentehuis te houden. 'De kans dat de organisatie er wat van kan leren, is groter. Bovendien kan het als breekijzer fungeren om de organisatie aan te passen. Je moet je zelf de vraag stellen of je in het klantcontactcenter alleen informatie geeft over de vergunningverlening of ook over de stand van zaken en de uitkomst van de aanvraag? En is dat een bevoegdheid van de backoffice of van het klantcontactcenter? Kortom, waar leg je de knip en wie heeft de regie? Daar zit de machtsstrijd.'

Dit soort discussies zorgt er voor dat de ambtelijke organisaties niet van de ene op de andere dag burgergericht worden georganiseerd. Daarnaast spelen er soms ook nog eenvoudige financiële argumenten een rol. In Enschede is nog niet de gehele backoffice op het systeem van de frontoffice ingericht. Het investeren in automatiseringssystemen kost handen vol geld en het is duur om oudere, afwijkende systemen de deur uit te doen. Koman: 'Zolang die systemen nog niet zijn afgeschreven, blijven we daar gewoon gebruik van maken. We moeten als gemeente op de kosten letten. De burger verwacht dat van ons.'

Wantrouwen

Het benoemen van al deze bezwaren roept twijfels op over het ambitieniveau van de overheid om de dienstverlening echt op een modernere leest te schoeien. Professor Arre Zuurmond gaf recentelijk in zijn column in Overheid Innovatief uiting aan zijn ongeduld. Zuurmond, pleitbezorger van de elektronische overheid, verhaalde over een collega die een dag moest wachten op een noodpaspoort terwijl er al een landelijk te raadplegen deelverzameling met alle persoonsgegevens bestaat die online beschikbaar is. De marechaussee kon dat niet inzien en moest gewoon een ouderwetse fax naar de afdeling burgerzaken versturen. Pas een dag later werd het gevraagde reisdocument geleverd. Zuurmond vindt dat de overheid niet alleen databases moet aanleggen, maar veel ambitieuzer moet zijn om werkprocessen te herzien, te denken in ketens waarbij de klant centraal staat.

Er is ook nog een fundamenteeler probleem: de bestuurscultuur van de overheid moet veranderen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft daar een paar maanden geleden aandacht voor gevraagd in haar rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening.' In de analyse van de WRR is de huidige bestuurscultuur gericht op wantrouwen, controle en toezicht. Een moderne overheid die de burgers goed wil bedienen, moet sturen op vertrouwen. De WRR deed een vijftal aanbevelingen waaronder het stimuleren van het uitwisselen van kennis, het investeren in experimenten, meer invloed van de burgers en soberder, selectief toezicht van de overheid die minder regels maakt. 'Een cultuuromslag realiseren zal lastig zijn, want de overheid vertrouwt de professionals niet', aldus Huub Dijkstra, stafmedewerker van de WRR.

Het veranderen van de klassieke overheid tot één elektronische overheid zal daarom geleidelijk gaan, voorspelt Wim Blok in Dordrecht. Hij ziet dat de digitalisering tal van mogelijkheden biedt voor ambtelijke samenwerking op regionaal en bovenregionaal niveau. Zo voert de afdeling belastingen van Dordrecht regelmatig overleg met Rotterdam en Den Haag over de organisatie van de dienstverlening en waar je kunt samenwerken. Op regionaal niveau doet Dordrecht het Vreemdelingenloket voor zichzelf en gemeenten in de buurt. 'We kunnen steeds meer, maar uiteindelijk gaat het om een bestuurlijke afweging', aldus Blok.

In Enschede zijn de bestuurlijke ambities hoog, zo blijkt uit recentelijk vergelijkend onderzoek. De stad is daardoor een van de voorlopers op weg naar e-government. Koman: 'De druk om te vernieuwen is hoog. Dat helpt. Als je bij wilt blijven, is echter cruciaal wat je doet met alle informatie die je krijgt. Je moet naar managementsystemen toe waardoor je kunt vergelijken tussen het ene en het andere jaar. Je kunt dan intern beter sturen op resultaat en specifiekere informatie geven aan burgers. Geen brieven maar per sms burgers waarschuwen dat ze hun paspoort moeten vernieuwen. Dat past in het denken en het ontwikkelen van een e-government.'