

iBestuur: De emancipatie van dienstverlening

door: Marieke Vos , 10 maart 2016

Het wordt tijd dat dienstverlening emancipeert. Dat het meer wordt dan een loket van de producten en diensten uit de achterliggende 'overheidsfabriek', betoogt Jos Maessen, directeur Dienstverlening in de gemeente Amsterdam. Prik tijdens dat proces van emancipatie dan ook hardnekkige dienstverleningsmythes door, stelt hij. Bijvoorbeeld dat een afsprakensysteem fijn is voor burgers.



Jos Maessen: "Wij gaan de wensen van de burger de organisatie in brengen, dwars door alle kokers heen."

"Wij zijn met een groepje van vijf man een paar jaar geleden eens goed gaan nadenken over de dienstverlening van Amsterdam. Iedereen zei in die tijd dat alles digitaal moest. Wij dachten: zullen we eerst eens gaan kijken wat de burger eigenlijk wil?" Jos Maessen is directeur Dienstverlening in de gemeente Amsterdam. Sinds hij met zijn team de dienstverlening grondig onderzocht en aanpaste, zijn de wachttijden aan de loketten gehalveerd tot vijf minuten en wordt 80 procent van alle producten en diensten binnen tien minuten verstrekt. Amsterdam hanteerde een aanpak die anders is dan bij de meeste gemeenten. Zo koos men bijvoorbeeld eerst voor het aanpakken van de telefonie en de balies en niet voor de online dienstverlening. Men is nu toe aan een volgende stap: het uitbouwen van dienstverlening tot een schakel tussen interne organisatie en de burger. "Wij gaan de wensen van de burger de organisatie in brengen, dwars door alle kokers heen." Maessen kan er bevolgen over vertellen. Hij is zelfs zo enthousiast geraakt over het onderwerp dat hij momenteel werkt aan een proefschrift over verandermanagement. De ervaringen van Amsterdam worden gebruikt in het programma van de PPO-Academie, die Maessen ondersteunt (zie kader).

Wat wil de burger, maar dan echt?

"De directe aanleiding om onze dienstverlening te veranderen was de invoering van het 14 020-nummer. De gangbare beleidstheorie was toen, en is dat eigenlijk nog steeds, dat je als gemeente je dienstverlening zoveel mogelijk via het digitale kanaal moet doen. Wij vonden echter geen enkel objectief onderzoek dat dit

onderschreef. Het was andersom: men deed de aanname dat alles digitaal moet en zocht daar de onderzoeken bij die deze aanname onderschrijven. Wij zijn toen zelf gaan onderzoeken wat onze burgers echt drijft. Ze gaven ons een 7 qua klanttevredenheid, maar waarom eigenlijk? Dat blijkt best lastig te beantwoorden. Het heeft alles te maken met verwachtingen: als je verwacht dat het aanvragen van een paspoort twee uur duurt en je krijgt het in 25 minuten, dan ben je blij. Maar dat zegt natuurlijk niks, want ik weet dat het ook in 10 minuten kan. Wij onderzochten wat burgers echt van ons willen en ontwikkelden ons eigen klantwaarderingvoorspelmodel. Dat blijkt heel betrouwbaar, we gebruiken het nu drie jaar en toetsen het elk jaar weer. Het komt erop neer dat de burger twee dingen belangrijk vindt: de wachttijd en de kwaliteit van het antwoord. Dat is bepalend voor de waardering van je dienstverlening, niet per se welk kanaal je daarvoor gebruikt. De uitkomsten van dit model zijn niet wereldschokkend, maar eronder zitten allerlei variabelen waaraan wij kunnen draaien en die de kwaliteit van onze dienstverlening bepalen. Zoals de opleiding van medewerkers. Ik heb een collega die bevlogen over dit model kan vertellen. Onze ervaringen delen we in de PPO-Academie.”

Amsterdam begon met het verbeteren van de telefonie en de balie, terwijl de meeste gemeenten beginnen met het online kanaal. Waarom?

“Omdat het niet gaat om het kanaal, maar om je dienstverlening als geheel. Die moet je optimaliseren. Je ziet veel overheden hun hele dienstverlening digitaliseren, kijk maar naar de grote uitvoerders. Dat mislukt gierend. Omdat heel veel burgers helemaal niet alles digitaal willen doen of dat soms zelfs niet kunnen. Het argument van de overheid is dat we alles digitaal moeten doen omdat het bedrijfsleven dat ook doet. Zoals de banken. Maar dat is helemaal niet waar. De eenvoudige handelingen doen klanten daar online, maar zodra het ingewikkeld wordt gaat men langs. Dat geldt ook voor de overheid. Wij hebben eerst onze telefonie aangepakt, toen de loketten, en nu beginnen we aan het online kanaal. Door deze volgorde kunnen we goed gestructureerde processen neerzetten. Wat we gebruiken voor telefonie en onze loketten gebruiken we ook online.”

Jullie begonnen dus met telefonie. Hoe?

“We zijn heel goed gaan kijken hoe commerciële callcenters het doen en hebben medewerkers uit die markt gehaald. We gebruiken methodes als lean management voor de callcenterwereld en werken met dezelfde voorspelmodellen om de inzet van onze medewerkers te plannen. We gebruiken een internationaal toegepast besturingsmodel voor ons callcenter, dat heet COPC. Mensen die 14 020 of een ander gemeentelijk nummer bellen worden nu altijd op dezelfde manier te woord gestaan.

Het gaat niet om het kanaal, maar om je dienstverlening als geheel

Daarna hebben we de loketten aangepakt. We dachten: wat we in het callcenter gebruiken, kunnen we ook aan het loket doen. We gebruiken daar nu dezelfde manier om te voorspellen hoeveel vraag we krijgen en waarover, zodat we weten hoeveel mensen en welke expertise we achter de balies nodig hebben. Tachtig procent van de producten handelen we nu binnen tien minuten af door te werken met beslisbomen. De ingewikkelder diensten duren twintig minuten en plannen we in, want daarvoor heb je deskundig personeel nodig. Een omgevingsvergunning kan ik niet door al mijn vierhonderd medewerkers laten doen. Door het op deze manier te organiseren hebben we de wachttijd kunnen halveren.”

Korte wachttijden bereik je ook met een afsprakensysteem. Maar dat hebben jullie juist niet?

“Een afsprakensysteem gebruik je als het je niet lukt om je planning onder controle te krijgen. Inwoners willen helemaal geen afspraak maken, ze willen gewoon kunnen binnenlopen als dat nodig is! Als je een

afsprakensysteem gebruikt, dan manage je als gemeente eigenlijk de wachttijd naar de burger. Die moet nog steeds wachten op jouw dienstverlening, maar dan thuis. Bovendien is een afsprakensysteem duur. Als je plant dat een afspraak tien minuten duurt dan doet iedereen er tien minuten over, ook als het in vier minuten afgehandeld kan worden. Dat scheelt dertig procent op je kosten. Op de PPO-Academie gaan we het hebben over dit soort broodjes aap. Er zijn te veel van dit soort misconcepties over dienstverlening.”

Wat zijn de belangrijkste blokkades bij de verandering van je dienstverlening?

“Er zijn er een paar. Dienstverlening is van oudsher de voorkant van de overheid, een soort loket voor de fabriek die daarachter zit. Wij zijn in Amsterdam zo brutaal dat we die rollen omkeren. Wij willen onze gebruikers, de inwoners, de fabriek ‘laten besturen’. Dat is nieuw, want hiermee halen we de ‘klanten’ naar binnen en dat doet de overheid eigenlijk nooit. Ik loop al lang mee binnen de overheid en zag het allemaal voorbij komen, van inspraak tot sociale vernieuwing. Dat begint vol goede intenties maar wat gebeurt er na een tijdje? Die nieuwe afdeling wordt onderdeel en daarmee bondgenoot van de fabriek. Wij willen dat anders gaan doen. We verbouwen onze dienstverleningseenheid tot een sales-, marketing- en customer service-afdeling, zoals bedrijven die ook hebben. We plaatsen dienstverlening horizontaal over de kolommen van de gemeente. Ik ga niet over de inhoud, ik lever de producten. Maar ik kan wel met de beleidsdirecties in gesprek over die producten. Dit jaar gaan we dat allemaal verder inregelen, met feedbackloops, escalatiemodellen, enzovoorts.”

Dienstverlening gaat de kokers doorbreken? Dat klinkt ambitieus.

“Dat is het ook! Het is verandermanagement. Er zijn allerlei methodes voor gedragsverandering, maar in de kern gaat het erom hoe we met elkaar omgaan. Dan gaat het weer om die verwachtingen. Het echt veranderen van gedrag, echt horizontaal samenwerken in procesverbetering, dat is de uitdaging. Dat we accepteren dat een burger een andere werkelijkheid heeft dan wij en dat we proberen door zijn ogen te kijken.

In Amsterdam keren we de rollen om

Het probleem voor ons als overheid is dat er geen echte prikkels zijn om te veranderen. Wij zijn onze dienstverlening gaan aanpakken omdat we een gedreven groepje zijn die vond dat het anders kan. Maar niemand heeft erom gevraagd hoor, of ik de wachttijden wilde halveren. Ook de politiek niet. Die prikkels, dat is een probleem binnen de overheid. Er gebeurt alleen maar wat als je gekken hebt rondlopen zoals wij, die er echt in geloven.”

Hoe zorg je ervoor dat de overheid echt aansluit bij de leefwereld van inwoners en ondernemers?

“Organisatorisch doen we dat door binnen de organisatie dienstverlening over de kokers heen neer te zetten. Instrumenteel doen we dat met diverse methoden. Zo experimenteren we met user experience labs. In deze ‘UX Labs’ testen en monitoren we live hoe mensen zich op onze site gedragen. We experimenteren ook met een communicatielab, een eerste hebben we net gedaan. Daarin vroegen we mensen wat zij nu echt belangrijk vinden als wij de dienstverlening verbeteren. We hebben binnen de gemeente ook een datalab, dat bezig is met big data analyses. Ik denk dat die analyses zeker wat gaan opleveren voor dienstverlening, maar wat precies dat weet ik nog niet.”

Meer vanuit de burger denken hoeft toch niet moeilijk te zijn, hoor je vaak. Elke ambtenaar is toch zelf ook een burger?

“Dat is niet waar. Nog zo’n broodje aap. Filosoof René de Bos heeft daar net een heel interessant boekje over geschreven: ‘Bureaucratie is een Inktvis’. Hij stelt dat bureaucratie geen organisatievorm is die we kunnen aanpakken, maar een ‘hyperobject’ dat overal om ons heen is en waarin wij vanzelf bepaald gedrag vertonen.

Het is iets waarin we leven. Als je thuis je foto's ordent op je computer en de administratie doet, vertoon je bureaucratisch gedrag. Het erge is dat bureaucratie ontmenselijkt: als je op je werk komt ben je ineens niet meer die burger, maar een bureaucraat. Dat zit niet alleen in de overheid, maar ook in grote bedrijven.”

Kun je stellen dat met de verandering van de dienstverlening in Amsterdam de dienst dienstverlening zelf volwassen is geworden?

“We zijn wel veel beter gaan nadenken over wat we nu eigenlijk willen met onze dienstverlening. Dienstverleners zitten van oudsher erg op het operationele vlak. En laten zich daardoor in een hoek zetten door de diensten en afdelingen die meer strategisch denken. Zoals de IT-afdeling. Dat maken wij letterlijk mee met onze online dienstverlening. We willen bepaalde dingen, hoe bezoekers door de website gaan bijvoorbeeld en dat ze kunnen zien welke gegevens wij over ze hebben. Andere gemeenten zijn daar overigens veel verder in dan wij hoor, omdat wij het online kanaal als laatste aanpakken. Hoe dan ook: wij willen bepaalde dingen en gaan daarover in gesprek met de informatiemanagers. Dat gaat nu beter dan vroeger, omdat wij nu beargumenteerd kunnen uitleggen wat er nodig is. Je moet als dienstverlening aan je kennis werken, zodat je wat je wilt op strategisch en tactisch niveau kunt vertalen. Daar zijn de informatiemanagers overigens ook blij mee, want nu krijgen ze eindelijk goede feedback. Ik ben erg voor deze emancipatie van de dienstverlening. Dat is één van de redenen waarom ik de PPO-Academie ondersteun.”

PPO-Academie

Jos Maessen ondersteunt de PPO-Academie, een initiatief dat voortbouwt op de i-NUP Academy. Dit was een succesvolle manier om in regionale netwerken kennis te delen, maar liep af omdat het i-NUP-programma stopte. De PPO-Academie biedt deelnemers een netwerk, kennis en vaardigheden om innovaties en ontwikkelingen in hun organisatie te versnellen. Thema's zijn (digitale) dienstverlening, decentralisaties en de Omgevingswet. Doelgroep zijn gemeenten, andere overheden en uitvoeringsorganisaties. Van raadsleden en bestuurders tot projectleiders en informatiemanagers. De academie kiest voor deze hybride samenstelling omdat de beleids- en uitvoeringsvraagstukken van deze tijd vragen om een multidisciplinaire blik en aanpak.

Meer informatie: ppo-academie.nl