

Klantgerichte overheid de maat genomen

Goede proefschriften starten met oprechte verwondering. Marcel Hoogwout, consultant, verbaasde zich over de moeite die het hem kostte overheden daadwerkelijk de klant centraal te laten stellen.

Marcel Hoogwout, *De rationaliteit van de klantgerichte overheid. Een onderzoek naar de spanningen die de invoering van het klantdenken bij gemeenten veroorzaakt en de manier waarop gemeenten daarmee omgaan*, diss., Nieuwegein: Réunion, 2010, ISBN: 978 90 79263 042



Menige overheid formuleerde het streven naar klantgericht werken als nieuwe 'mission statement', maar de praktijk viel bar tegen. Vanuit ontstemming over de weerbarstigheid en tegenstand waar Hoogwout in zijn dagelijkse werk mee te maken had, begon hij zijn promotie-onderzoek. Het resultaat mag er wezen. Een kloek werk waarin de geschiedenis van het streven naar klantgericht werken bij overheden uitvoerig wordt beschreven en waarin concrete ontwikkelingen en barrières bij een klein aantal gemeenten intensief zijn onderzocht. Het resultaat is misschien nog het meest verrassend voor de onderzoeker zelf. Aan het einde van zijn onderzoek heeft hij meer begrip gekregen voor de aarzelingen die overheden hebben om de klant écht centraal te stellen. Want, zo constateert hij, dat is

eigenlijk niet de essentie van overheden. Er zijn waarden bij overheden die belangrijker zijn dan het dienen van belangen van individuele klanten. Het proefschrift is daarom verplichte kost voor elke consultant die mooie frasen bezigt over 'klantgericht werken bij de overheid'. Zo simpel is dat niet.

Collectief belang

Het is in elk geval te simpel het geconstateerde gebrek aan ontwikkeling in klantgericht werken te wijten aan onwil of onvermogen van beleidsbepalers of aan een gebrek aan bereidheid van betrokken ambtenaren om anders te werken. Hoogwout constateert dat er binnen elke overheid een leidend paradigma bestaat, dat hij als beleidsuitvoeringsdenken typeert. In deze benadering wordt het belang van de gemeenschap boven het belang van individuele klanten gesteld. Algemene regels zijn belangrijker dan het maken van uitzonderingen. Van overheden kan worden verwacht dat ze oog hebben voor het collectieve belang, ook als dit soms ten koste gaat van sommige individuele belangen. Niet voor niets staat in artikel 1 van de Grondwet: "Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld". Volgens deze denkwijze is het goed dat in de uitvoering mensen neutraal worden benaderd, om vriendjespolitiek of discriminatie te voorkomen. Het nieuwe paradigma van klantdenken botst met het beleidsuitvoeringsdenken. Daarbinnen gaat het juist om de individualiteit in de behandeling van burgers. Afzonderlijke belangen worden in ogeschouw genomen, uiteraard binnen wettelijke grenzen is de klant zoveel mogelijk koning. Vanuit het streven het collectief belang centraal te stellen, stimuleert het paradigma van het beleidsuit-

voeringsdenken ook een zekere mate van zuinigheid. Elke euro gemeenschapsgeld kan maar één keer worden uitgegeven. Dat vereist een verantwoorde besteding. Klantdenken vraagt juist het maken van allerlei kosten, bedoeld om de klant 'in de watten te leggen', zoals verruimde overheidstijden, 24uurs-bereikbaarheid met behulp van inzet van dure ICT, gemakkelijk bereikbare hoofd- en nevenvestigingen met mooie ontvangstruimten en tiptop geklede en intensief getrainde ambtenaren.

Lezing van het proefschrift maakt nog eens duidelijk hoezeer een bedrijfskundige visie op bestuurskundige vraagstukken afwijkt van een politicologische. Politicologen nemen botsende belangen en waarden als uitgangspunt en beschouwen deze als inherent aan elk type organisatie, met een uitvergroting ervan in het publieke domein. Bedrijfskundigen zien dat soort botsingen veeleer als problematisch en hun queeste is erop gericht die botsingen te verhelderen en ongedaan te maken. De bedrijfskundige ziet de zegeningen van steeds verder geprofessionaliseerde dienstverlening van de overheid, reageert verrast op botsingen met andere waarden als rechtsgelijkheid en zoekt naar manieren om dat soort belemmeringen te overwinnen. De politicoloog ziet propaganda voor klantdenken, interpreteert het als een articulatie van specifieke belangen binnen de overheid en concludeert dat de daaruit voortvloeiende botsing met andere belangen even voorspelbaar als onvermijdelijk is. Binnen de bestuurskunde zijn beide stromingen herkenbaar, al ligt traditioneel de nadruk op de politicologische visie.

Deze optiek van een overheid waarbinnen voortdurend waarden botsen, kan niet los worden gezien van de nadruk die politici op bepaalde vraagstukken leggen. Zodra een disbalans ontstaat in de aandacht voor bepaalde waarden, komt er een tegenbeweging, in gang gezet doordat er ergens iets misgaat. Ligt de nadruk te lang op efficiëntie en te weinig op integriteit dan is een casus waarin een louter op doelmatigheid lettende bestuurder over de schreef gaat, de aanleiding voor hernieuwde aandacht voor rechtmatig handelen. Wanneer lange tijd de aandacht daarop ligt, leidt voorzichtigheid en verantwoordingszucht die daaruit voort kunnen vloeien, tot een openbaar bestuur dat verstart. De veerkracht verdwijnt en onvermijdelijk komt er een situatie waarin dat blijkt en die de aanleiding vormt om nieuwe accenten te leggen. Klantdenken kan dus nooit het primaat krijgen.

Burgers tevreden

Hoogwout toont zich in zijn studie verrast door het gebrek aan politieke aandacht voor dienstverlening. Het had minder een verrassing hoeven te zijn als hij zich meer rekenschap had gegeven van zijn eigen bevinding, op basis van literatuuronderzoek, dat burgers over het algemeen 'best tevreden' zijn over de kwaliteit van de dienstverlening en dat uit allerlei onderzoek is gebleken dat er geen relatie is tussen deze tevredenheid en het vertrouwen in de overheid in het algemeen en politici in het bijzonder. Anders gezegd, om het vertrouwen in de overheid te vergroten heeft het weinig zin in een betere dienstverlening te investeren. Tops (1995) stelt dat je hooguit als overheid met slechte dienstverlening gezag kunt verliezen, maar dat je er politiek geen schade mee zult oplopen. Het is dan ook niet vreemd dat de politieke aandacht voor dienstverlening erg klein is. Raadsleden beschouwen het als een uitvoeringszaak. Zelfs na al die nuancerings vindt Hoogwout dienstverlening *au fond* zo belangrijk dat hij zich kennelijk niet kan voorstellen dat verantwoordelijke politici dat niet volledig met hem eens zijn. Dat de politieke

Burgers zijn over het algemeen 'best tevreden' over de kwaliteit van de dienstverlening

aandacht die er in de jaren negentig was voor dienstverlening is weggeëbd, is zijns inziens ten onrechte. Hij verwacht juist blijvende politieke aandacht omdat 'het belang dat de gemeente hecht aan betere dienstverlening een politieke afweging vraagt, vooral als dit tot een beleidswijziging leidt of een herallocoatie van middelen'. Daarmee draait hij de zaak om. Het belang dat aan dienstverlening wordt gehecht, is geen extern gedefinieerde grootheid of een absoluut gegeven. Het moet gezien worden in vergelijking met alle andere taken en besluiten van gemeenten en het relatieve belang dat een gemeente aan dienstverlening hecht, is een politieke keuze. 'De gemeente' is dan de meerderheid van de raad en als die meerderheid dienstverlening 'best belangrijk' vindt, maar de renovatie van het stadscentrum, stadswachten of onderhoud openbaar groen nog belangrijker, is dat de politieke realiteit. Bovendien kan geen enkele overheid het zich permitteren één waardenstelsel langdurig te laten prevaleren boven andere waarden. Botsende waarden zijn nu eenmaal inherent aan organisaties.

Besluit

In feite is het proefschrift van Hoogwout een waarschuwing aan het gros van de organisatie-adviseurs en consultants die de laatste mode in de advieswereld – of het nu *new public management*, klantgerichtheid of ICT is – proberen weg te zetten als panacee voor alle problemen en weerstanden die overheden ondervinden. Elke overheid vormt nu eenmaal een brandpunt van conflicterende waarden, die niet met een simpel

nieuwe ideetje of *tooltje* met elkaar verzoend kunnen worden. Hoogwout heeft een imponerend en overtuigend proefschrift nodig gehad om zijn eigen metier te ontstijgen. Mede vanwege de buitengewoon vruchtbare en inspirerende kruisbestuiving die in proefschriften van *practioners* plaatsvindt, zou je willen dat meer consultants deze uitdagende weg op zouden gaan. ■

Historische atlas van Amsterdam

De eerste Amsterdammers waren boeren en verbouwden graan. Maar de bodem in dit veendorp aan de monding van de Amstel was zo slap als deeg, omdat de afwatering niet deugde en de velden regelmatig onder water stonden. Daarom werden er dijken en dammen gebouwd en schakelden de boeren over op veeteelt. Het graan werd van elders aangevoerd, de handel was geboren en tevens het fundament gelegd voor de grote bloei die deze handelsstad in de zeventiende eeuw zou doormaken. Aan de hand van 35 historische kaarten, prenten en foto's schreef historicus Ben Speet de *Historische atlas van Amsterdam. Van veendorp tot hoofdstad* (Amsterdam: Sun, 2010). Het is een prachtig geïllustreerd boek vol afwisseling: over de eerste kaart van Cornelis

Anthoniszoon uit 1538 waarop Amsterdam in detail is afgebeeld, kloosters die de middenstand met hun eigen gebrouwen bier beconcurrerden, de buitenhuizen aan de Amstel waar in de zomer de rijke families vertoefden, de levendige Kalverstraat, de Stelling van Amsterdam met in een straal van twaalf kilometer de 43 forten rond de stad om vijandelijke aanvallen tegen te houden, de deftige Gouden Bocht en het Kasteel van Amstel. Speet geeft aan de hand van de topografie een boeiend zicht op de ontwikkeling van en het leven in de stad. De illustratie toont de Goudsbloemgracht, gezien vanuit de Lijnbaansgracht omstreeks 1853, getekend door W. Hekking. In 1856 werd dit open riool gedempt en omgedoopt in Willemsstraat.

