

## **Handvesten: over hoe Columbus Indië ontdekte**

Kwaliteitshandvesten zijn er – en ze zijn er niet. Geïntroduceerd in het begin van de jaren negentig waren de verwachtingen in een kleine kring van kwaliteitskundigen hooggespannen. Het principe is immers zo duidelijk. Een dienst – altijd een (semi)overheidsorganisatie – publiceert de normen van haar dienstverlening zo direct mogelijk aan het eigen publiek. Omdat dit de eigen normen van de dienst moeten zijn, zou het verzet minimaal kunnen zijn. Deze eigen normen zijn vervangend of vormen verfijningen van bestaande wettelijke maatregelen. Met andere woorden: het zou gaan om normering op maat. Om de vrijblijvendheid er af te halen, moest wel tot één maatregel worden overgegaan: een vorm van compensatie aanbieden aan de burgers als klant als niet aan de eigen normen van de dienst zou worden voldaan. Simpler kan het eigenlijk niet: een heldere prikkel die de klant in beeld brengt, transparantie in de normering en versterking van de communicatie. Het ei van Columbus.

Columbus dacht ook dat hij Indië had gevonden in plaats van Amerika. Hij had zeker iets gevonden, maar beslist niet de achterdeur naar het rijke land vol specerijen. Die zou een stuk verder weg liggen.

Zo heel veel anders is het niet met kwaliteitshandvesten. Kijken we naar de huidige stand van zaken, dan zijn er in de praktijk slechts enkele tientallen handvesten werkzaam die enigszins in de richting komen van de oorspronkelijke bedoeling. Het is niet onderzocht, maar in termen van het aantal transacties dat er van publieke diensten uitgaat richting burgers, hebben we het over een dekking van hoogstens promillen van het totaal. Het overgrote deel van alle dienstverlening gebeurt nog altijd zonder enige vorm van concrete garantieregelingen (klachten en bezwaarregelingen houden we hier bewust buiten, omdat zij meer vrijblijvend zijn of een werking achteraf hebben).

In dit korte artikeltje wordt kort uitgelegd waarom handvesten nog niet het beloofde land hebben gebracht. Daarna worden een aantal ontwikkelingen geschetst die aangegeven dat we dan wel niet in Indië terecht zijn gekomen, maar wellicht wel een ander interessant continent hebben bereikt.

### **Waarom werken handvesten niet (direct)?**

Uit een recent evaluatie-onderzoek naar het gebruik van handvesten kwam de tweevoudige oorzaak voor het moeizaam werken met handvesten nog eens duidelijk naar voren: te hoge verwachtingen bij de medewerkers van de diensten en te lage verwachtingen bij de burgers die van de diensten gebruik moeten maken.

De te hoge verwachtingen van de medewerkers worden ingegeven door angst. Op het moment dat men zelf normen voor de eigen dienstverlening moet gaan formuleren, komen er standaard de volgende reacties: 1) we weten niet wat onze huidige prestaties zijn en 2) we zouden geen klant van onze eigen organisatie willen zijn. De komst van een handvest vormt zo vroeg of laat een bedreiging voor de huidige manier van werken. En hoeveel ongenoegen men daarmee ook heeft, in de kern heeft men vaak zo weinig vertrouwen in het eigen vermogen (of beter nog: dat van de bazen) om daar verandering in aan te brengen, dat de ellende die men kent de voorkeur krijgt.

De introductie van het handvest brengt meestal zo veel inspanningen en onzekerheid teweeg bij de eigen medewerkers dat de eigenlijke doelgroep, de burger, vergeten wordt. Deze burger heeft over het algemeen geen hoge dunk van het niveau van dienstverlening van een overheidsdienst. De publicatie van een papertje met wat normen zal daar echt niet van de ene op de andere dag verandering in brengen. De communicatie richting de burger over de dienstverlening is altijd een kwestie van lange adem. Door hun concreetheid (alhoewel, voorzichtigheidshalve worden de

meeste eerste handvesten allesbehalve concreet gemaakt) hebben handvesten de potentie heel krachtig te zijn, maar het is slechts een van de vele middelen die moeten worden ingezet.

### **Waar werken handvesten nog wel?**

Afschaffen dus? Juist die te hoge verwachtingen van de medewerkers geven aan dat het in potentie een krachtig instrument voor verandering is. Genoeg politici, managers en consumentenvertegenwoordigers blijven het fenomeen dus in de gaten houden.

Juist als je eigenlijk niets meer verwacht komt er toch weer een nieuwe variant op tafel. Naast enkele tientallen ‘gewone’ handvesten die door gemeentelijke diensten zijn of worden ontwikkeld, zijn er ook een paar aparte voorbeelden, zoals:

*Het verantwoordingshandvest.* Dit betreft het initiatief van een aantal zelfstandige bestuursorganen, die een geluid wilden laten horen tegen de mening dat al dit soort organisaties niet zou presteren en niet transparant zouden zijn. Het handvest is vooral bedoeld als handvest richting de politiek, niet richting de burger! Inhoudelijk omvat het wel weer alle zaken die te maken hebben met wat men richting de burgers doet, maar de werking is wezenlijk anders.

*Het reizigershandvest.* De reizigers hebben recht op schadevergoeding als de spoorwegen door eigen toedoen te laat zijn. Net als met alles wat met de spoorwegen te maken heeft, is ook dit handvest met scepsis en wantrouwen begroet. Dat neemt niet weg dat inmiddels voor enkele miljoenen gulden aan schadevergoedingen zijn uitgekeerd door de NS. Elke keer krijgt een reiziger daarmee een concreet bewijs dat de klacht serieus is genomen. Toch een effect dat niet onderschat mag worden. De NS verdient in ieder geval krediet voor het feit dat het als een van de weinige organisaties binnen of buiten de overheid daadwerkelijk compensatie wil aanbieden bij het niet voldoen aan de eigen normen.

Tot slot: het *handvest van het archiefwezen*. Dit handvest is bijzonder omdat het voortkomt uit een samenwerkingsverband van een groot aantal gemeentelijke archiefdiensten. Samen hebben ze een stramien opgesteld dat vervolgens per archiefdienst op maat kan worden gesneden.

### **Waarom werken handvesten wel?**

Hefbomen zijn een bijzonder verschijnsel. Met een relatief kleine krachtinspanning is het mogelijk veel gewicht te verzetten. Kwaliteitshandvesten zijn de hefbomen van de publieke dienstverlening. Bijna alle andere kwaliteitsinstrumenten zijn eerst en vooral intern gericht of, beter gezegd, ze krijgen hun externe werking pas na verloop van tijd, als eerst de zaken intern op orde zijn. Het effect van handvesten is in potentie direct.

Het past perfect in de huidige trend richting transparantie en een betere handhaving. Het instrument is eigenlijk onvermijdelijk als men een alternatief wil hebben voor overbelaste klachten- en beroepsregelingen.

Vandaar dat na tien jaar moeizaam werken met handvesten de wenselijkheid eigenlijk onomstreden is. Zeer recent nog heeft de Ambtelijke commissie Toezicht (‘Commissie Borghouts’) een aantal gezaghebbende uitspraken gedaan over de relatie tussen toezicht en kwaliteitszorg. In het rapport – en het daaropvolgend kabinetsstandpunt – worden in concreto slechts twee kwaliteitsbenaderingen genoemd: het INK-model en kwaliteitshandvesten. Het bevestigt dat dit de dominante benaderingen voor de publieke sector zijn. Of we ooit zo ver komen dat elke publieke dienstverlener automatisch een vorm van handvest hanteert, al dan niet in elektronische vorm, is nog toekomstmuziek. Dat er hard in die richting gewerkt zal worden is wel duidelijk.

*Peter Noordhoek*