

## ↳ Britse voorbeelden voor Nederlandse verhoudingen

Van Next Steps naar verzelfstandiging, van Citizen's Charter naar Kwaliteitshandvesten

Drs D.P. Noordhoek

*In dit artikel wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken rondom een tweetal belangrijke veranderingsprogramma's in Groot-Brittannië: het 'Next Step' programma en het 'Citizen's Charter'. Ondanks, of juist dankzij de grote problemen waarin dat land verkeert vormen de ontwikkelingen daar een goed voorbeeld voor Nederland. Het 'Next Step' programma kent in de vorm van agentschappen reeds een vertaling naar de Nederlandse verhoudingen. Het 'Citizen's Charter' kan, in de vorm van Kwaliteitshandvesten, dat vervolg nog krijgen.*

### INLEIDING

#### **Waar zijn de voorbeelden gebleven?**

Wat zijn dit toch voor een vreemde tijden? Aan de ene kant ontrollen de gebeurtenissen zich af in een niet bij te houden tempo, aan de andere kant heerst er het verlamdende gevoel dat niets meer kan, alles vastzit en vernieuwing niet meer mogelijk is. Of we het nu over internationale relaties, de economie of het functioneren van de overheid hebben; steeds weer komt datzelfde beeld naar voren van veel beweging zonder vooruitgang. Vanaf het moment dat het IJzeren Gordijn verdween -niet gevallen maar doorgeroest- zijn er in de kranten commentaren verschenen dat het hard nodig is om nieuw beleid te formuleren, maar het lijkt dat hoe harder dat wordt geroepen hoe ongrijpbaarder dat nieuwe beleid lijkt te worden.

Tekenend voor de situatie is de constatering dat er geen echte voorbeeldlanden meer te vinden zijn. Geen grote of sterke landen meer waar naar kan worden opgekeken en de lessen van worden afgekeken. Niemand die er nog voor uit te komen dat hij ooit in Rusland een voorbeeld zag. De Verenigde Staten? Een aan zichzelf twijfelende reus. Zelfs Duitsland en Japan, vaak bekeken als een soort wonderlanden, laten veel menselijk falen zien. Europa? Tsja, Europa. De voorbeelden zijn weg. Maar wat zoeken wij eigenlijk in die voorbeelden? Een soort magisch recept waar een land zich in haar geheel mee kan vitaliseren? Wie gelooft dat echt?

Zoekend naar antwoorden op oude en nieuwe vragen is het wellicht wijzer om over de grenzen geen totaaloplossingen meer te verwachten. Het zal er vooral om gaan om -juist en vooral in die landen waar het slecht gaat- te zoeken naar de plannen die kennelijk wel helpen. Daar zijn de 'laboratoriumsituaties' waar wij mogelijk onze eigen lessen uit kunnen trekken.

#### **Het voorbeeld Groot-brittannië**

De meeste Nederlanders hebben nog altijd een grote liefde voor het Britse Koninkrijk. In veel opzichten is het het land waar wij ons cultureel het meest mee verwant voelen. Tegelijk zijn wij in de laatste ja-

ren het land gaan bezien met een mengsel van meewarigheid en irritatie. Meewarig, vanwege de manier waarop ze zich maar niet uit hun economische en sociale moeras kunnen trekken. Geïrriteerd vanwege de combinatie van eigendunk en rechtlijnigheid waarmee het de Europese ontwikkelingen blokkeert. De indruk die men daarbij van de regering van het land heeft is overwegend negatief. Hoewel qua persoonlijkheid voor velen een stuk beter te verteren dan de Iron Lady, is het optreden van John Major tot nu toe een teleurstelling geweest.

Het is eigenlijk wonderbaarlijk dat hij de verkiezingen in 1992 heeft overleefd. Uit eigen observatie weet ik dat de topambtenaren van Whitehall hun briefings voor de nieuwe Labourministers al klaar hadden liggen, in de overtuiging dat de conservatieven, de Tory's, zouden verliezen. Een groot aantal van hen had ook de koffers al gepakt, in de even grote overtuiging dat de nieuwe ministers hen niet op hun plaats zouden laten zitten. Maar het liep anders. Waarschijnlijk vanuit de overtuiging dat Labour geen alternatief kon bieden koos de Britse kiezer toch voor John Major. Wat een opluchting.

Het is er sinds de verkiezingen niet beter op geworden. De indruk die de regering maakt is er een van machteloosheid en gebrek aan ideeën. Na het recente vertrek van Lamont als minister van Financiën en diens felle aanval op het zwakke beleid van de prime minister ("a prime minister in office, not in power"), kan het een kwestie van tijd lijken voordat Major zal vertrekken.

En toch, en toch. Juist onder de leiding van die kennelijk zo zwakke John Major vinden er een aantal veranderingen plaats die in hun omvang en werking veel verder gaan dan wat wij tot op heden in Nederland hebben kunnen zien. Die veranderingen vormen het onderwerp van dit artikel.

### **Opzet van dit artikel**

Eerst beschrijf ik hieronder de twee meest interessante Britse veranderingsoperaties: het 'Next Steps' programma en het 'Citizen's Charter'.

Met name ten aanzien van het 'Citizen's Charter' wil ik in de vorm van 'Kwaliteitshandvesten' een vertaalslag maken naar de Nederlandse situatie. Voordat ik dat echter doe zal ik eerst nog een tussenstap maken om zo de specifieke kenmerken van de Britse aanpak in beeld te krijgen.

## **NEXT STEPS**

### **Nest Step: de volgende stap naar verzelfstandiging**

In februari 1988 werd een paper onder de titel 'Next Steps' gepubliceerd, met als doel een verdere verbetering van het functioneren van de Britse overheidsdiensten. Tegenwoordig kent men het Next Step-initiatief vooral als de beleidsmatige basis naar aanleiding waarvan een groot aantal 'governmental agencies' zijn geformeerd. Daarmee is het tegelijk het begin van de grote verzelfstandigingstrend binnen de Britse overheid.

De aanleiding is tweeledig. In de eerste plaats heeft Thatcher en haar regering een zwaar politiek probleem bij het doorvoeren van haar binnenlands beleid. Hoewel de Tory's aan de macht zijn, loopt het grootste deel van de uitgaven via de City Councils en deze zijn overwegend, vooral in de grote steden, in handen van Labour.

In de tweede plaats werd Thatcher meer en meer gedwongen om aandacht aan het eigen ambtelijk apparaat te schenken. Anders dan wel

wordt aangenomen heeft Thatcher zich het grootste deel van haar regeringsperiode weinig gelegen laten liggen aan het reilen en zeilen van haar eigen regeringsapparaat. Haar persoonlijk beleid was om dat apparaat waar mogelijk te ontmantelen via privatiseringen en waar niet mogelijk zoveel mogelijk te negeren of passeren. Tegen het einde van de tachtiger jaren bleken beide strategieën niet goed meer te werken en voelde zij zich gedwongen om meer rechtstreeks in te grijpen<sup>1</sup>. Symbolisch voor haar wantrouwen tegenover haar eigen ambtelijk apparaat was haar gewoonte voor het inschakelen van mensen uit het bedrijfsleven om nieuwe initiatieven te ontwikkelen. Zo ook bij Next Steps. In een 'white paper'<sup>2</sup> van niet meer dan zo'n twintig pagina's lengte werden de uitgangspunten uiteen gezet die tot de meest ingrijpende verandering in de Britse overheid heeft geleid. Met de in Next Steps aangekondigde verzelfstandiging van overheidsdiensten sloeg Thatcher twee vliegen in een klap. Door verzelfstandiging van diensten bij de lokale overheid slaagde Thatcher er in de macht van de lokale overheden te ondergraven en door de centrale overheidsdiensten te verzelfstandigen kon zij een poging doen om de macht van de civil service te doorbreken en een aantal andere ingeslepen gewoonten van het ambtenarenapparaat te doorbreken.

### **Verzelfstandiging als wapen tegen de lokale overheden**

De formule was en is heel simpel. Lokale overheidsdiensten -waaronder scholengemeenschappen en veel gezondheidsdiensten- kregen de mogelijkheid om zich middels een 'opt-out' te verbijzonderen tot een 'governmental agency'. Het voordeel van een dergelijke 'opt-out' bestond uit een relatief net iets betere geldstroom vanuit de centrale overheid dan ze vanuit de lokale overheden zouden krijgen. Kortom; men zou zichzelf te kort doen als men niet tot een 'opt-out' zou besluiten.

Op die manier zijn talloze diensten verzelfstandigd en onder het bestuur van de lokale overheid uit gekomen. Het gaat hier om diensten van zeer verschillende omvang. In de Social Securities Benefits Agency (in feite een koepel van verzelfstandigde diensten) zijn nu ongeveer 65.000 personen werkzaam. Andere diensten omvatten slechts enkele tientallen medewerkers. Een fraai voorbeeld van dit laatste is de Queen Elisabeth Conference Centre in London. Whitehall kon het zich niet voorstellen dat dit belangrijke congrescentrum onder de verantwoordelijkheid zou vallen van de links-radicalen gemeenteraad van London: vandaar dat tot verzelfstandiging werd besloten.

### **Organisatorische en personele gevolgen**

Mede door de 'opt out' van organisaties in de gemeentelijke sfeer is het aantal agencies in een paar jaar enorm gegroeid. De organisatorische en personele gevolgen van het Next Step programma zijn dan ook aanzienlijk<sup>3</sup>. Per 1 april 1993 zijn nu 89 agencies geformeerd (vaak bestaand uit een combinatie van verschillende diensten) en men verwacht dat er op korte termijn nog 19 bijkomen.

Al deze agencies moesten dus centraal worden aangestuurd.

---

<sup>1</sup> Voor een voortreffelijk overzicht van de ontwikkelingen rondom de Britse civil service ("The thinking man's Yes Minister") kunt u terecht bij het standaardwerk 'Whitehall' van Peter Hennesey, Fontana Press, 1990.

<sup>2</sup> "Improving management in Government: The Next Steps", rapport voorbereid door de 'Efficiency Unit' onder leiding van voorzitter Ibbis. HMSO, London, 1988.

<sup>3</sup> Bron: Next Steps Briefing Note van het 'Next Steps Team' in de Cabinet Office, London, 1 april 1993.

In totaal gaat het hierbij om 350.555 personen die werkzaam zijn bij de agencies. Op voorzienbare termijn komen hier nog eens 25.400 personen bij<sup>4</sup>. Het gaat hierbij om personen die tot dan een ambtelijke status hadden. Uiteindelijk zal hiermee zo'n 65% van het totale personeel haar ambtelijke status verliezen<sup>5</sup>.

Ten aanzien van de benoeming van de hoogste ambtelijke posten geldt dat van de 93 vacatures die tot nu toe zijn ontstaan er 61 zijn vervuld via open procedures. Van deze laatste zijn er 32 van buiten de Civil Service gekomen.

Daarmee is de Civil Service nog lang niet ontmanteld, maar er is wel degelijk een scheur gekomen in dat trotse bastion. En dat laatste was niet de minste doelstelling van Thatcher bij het opstarten van Next Steps.

### **Prestatienormen**

Elke Agency krijgt specifieke prestatienormen opgegeven, aangevuld door een aantal intern geformuleerde prestatienormen. De belangrijkste prestatienormen hebben in de regel te maken met de kwaliteit van de dienstverlening (zoals vastgesteld in het eigen Citizen's Charter), financiële doelstellingen, efficiëncy en 'throughput'. Deze prestatienormen worden op allerlei wijze gepubliceerd en gecommuniceerd<sup>6</sup>. Om die doelstellingen te kunnen halen krijgt elke agency op maat gesneden 'personnel management and financial flexibilities'. Zo zijn de meeste agencies onttrokken aan het centrale personeelsbeleid zoals dat tot dan was gevoerd en zijn er ten aanzien van de financiën bijvoorbeeld mogelijkheden gecreëerd om budgetten over het jaar heen te nemen of zijn er voorzieningen geschapen om de dienstverlening te verbeteren.

### **Een verbetering?**

Hoe effectief die flexibilisering tot nu toe zijn gebleken is nog onduidelijk. Het is vooral hier dat duidelijk wordt hoe armlastig Groot-brittannië is in vergelijking met Nederland en hoe klein de speelruimte feitelijk is. Dan wordt ook duidelijk dat het gaat om agencies die per definitie niet in staat zijn om in de eigen financieringsbehoefte te voorzien, anders zouden ze absoluut worden geprivatiseerd.

De nieuw gevormde agencies zijn er in financieel opzicht waarschijnlijk niet echt op voort gegaan, wat veel scepsis veroorzaakt bij degenen die er werken en natuurlijk bij de politieke oppositie. Wel lijkt er, en daarin ligt de werkelijke betekenis voor Nederland, een doorbraak te zijn bereikt ten aanzien van de oude budgetverdelingsmechanismen en de kwaliteit van de dienstverlening. Het zichtbaar maken van feitelijke prestaties en het op basis daarvan budgetteren heeft de discussie over de verdeling van fondsen in ieder geval een nieuwe richting gegeven. Er wordt nu een koppeling gemaakt tussen de dienstverlening zoals die aan de burgers wordt verleend en de budgetten zoals die men ter beschikking krijgt. Dat is niet zonder problemen (wordt een goed functionerende agency niet gestraft doordat men kennelijk met minder geld toekan, en worden agencies die in economisch achtergebleven gebieden werkzaam zijn niet gestraft voor slechte presta-

---

<sup>4</sup> Het gaat hier om 'geschoonde getallen', Militair personeel valt hier bijvoorbeeld nog buiten.

<sup>5</sup> Iets wat formeel overigens eenvoudiger kan dan in Nederland. Groot-Brittannië kent geen equivalent van het ARAR.

<sup>6</sup> Bijvoorbeeld via het 'Review', een fraai boekwerk waarin onder het portret van de Chief Executive de karakteristieken van de agency staan vermeld en de gehaalde en te verwachten prestaties.

ties), maar het betekent toch een soort doorbraak in de automatismen waarmee vroeger de budgetten werden verdeeld.

### **Toezicht**

Om de scheiding tussen beleid en bestuur goed duidelijk te maken zijn voor een aantal Agencies zgn. 'Regulatory Bodies' geschapen. Het is de bedoeling dat deze organen zich bezighouden met de regelgeving ten aanzien van de Agencies en dat zij toezien op het nakomen van de afgesproken normen. Elk 'Regulatory Body' bestaat uit een klein ambtelijk apparaat en een bestuur dat waarvan de vertegenwoordigers uit verschillende maatschappelijke geledingen kunnen worden benoemd. In de praktijk betekent dit laatste vooral benoemingen uit het bedrijfsleven.

De mate waarin dit toezicht functioneert is omstreden. Onder andere British Telecom (het is een toezicht dat dus ook voor geprivatiseerde overheidsbedrijven kan gelden) stelt dat het toezicht strenger is geworden dan voor de privatisering.

Overigens is het goed om hier de speciale rol te vermelden die de National Audit Office heeft in het toezien op het nakomen van de afgesproken prestatienormen. Er werd de behoefte gevoeld aan een soort neutrale scheidsrechter in het debat over welke prestaties inderdaad geleverd zijn en welke niet en welke budgetten daar aan gekoppeld zijn. Hierin krijgt deze Engelse Rekenkamer dus een andere, meer actieve, rol toegewezen dan haar Nederlandse zuster.

### **Politiek toezicht**

De ministeriële verantwoordelijkheid voor de agencies blijft zoals vanouds gehandhaafd. Als er vragen zijn ten aanzien van het beleid zal de verantwoordelijke minister zich voor het parlement verantwoorden.

Tegelijk is die ministeriële verantwoordelijkheid in zoverre gerelativeerd dat het hoofd van een agency gemandateerd is om schriftelijke vragen die in de sfeer van beheer liggen direct te beantwoorden.

Mondelinge vragen blijft de minister beantwoorden.

Dit is heel praktisch gebeurd om te voorkomen dat de minister zich voor elk lokaal incident moet verantwoorden (Engeland kent het districtenstelsel!), maar het betekent natuurlijk wel degelijk een belangrijke principiële breuk met het verleden. Het is iets waar wij in Nederland nadrukkelijk aandacht aan moeten geven bij de vormgeving van het verzelfstandigingsproces.

### **Van projectgroep tot projectministerie**

Zoals gezegd heeft Margareth Thatcher de aanzet gegeven voor het Next Step project. Zij formeerde een kleine 'task force' onder leiding van topambtenaar Peter Kemp die zich met het uitwerken en doorvoeren van het White Paper ging. Dat is van het begin af aan zeer snel gegaan. Dat volgend blijkt vooral hoe centralistisch Groot-brittannië wordt bestuurd: "a benign dicatorship" zoals het wel wordt genoemd. Het effect van een telefoontje in de trend van "the prime minister has a question for you" mag, hoe laag in rang de ambtenaar van het Cabinet Office ook mag zijn, een onmiskenbaar effect.

Toch is de echte impuls pas met John Major gekomen, vooral na zijn formele verkiezing als prime minister. De reden daarvoor heeft veel te maken met zijn wens om zich na de 'Iron Lady' te profileren als 'the caring prime minister'. Deze opstelling -het is meer dan een pose, het is echt- heeft hem er toe gebracht veel aandacht te geven aan instrumenten als het Citizen's Charter, waarvoor het Next Steps-programma de drager is. Het was zijn vooronderstelling dat er zoveel

onvrede over het feitelijk functioneren van overheidsdiensten is, dat het zeer de moeite waard zou zijn om zich daar zwaar achter te zetten. Dat is gebeurd. Na zijn verkiezing heeft hij John Kemp vervangen<sup>7</sup> en is de projectgroep in status verhoogd tot dat van een apart ministerie. Een vriend van Major, William Waldegrave, is benoemd tot minister zonder portefeuille met Next Steps en het Citizen's Charter als zijn belangrijkste projecten<sup>8</sup>. Waldegrave was daarvoor minister van 'Health Care', een zware politieke post. Het feit dat hij dit nieuwe ministerie onder zich kreeg werd gezien als een troostprijs, maar wel een van waaruit hij het hele politieke veld zou kunnen bestrijken. Hij is zeer energiek aan de gang gegaan, maar of hij en zijn politieke baas er een succes van kunnen maken is nog de vraag.

### **Wat is het politieke rendement?**

Ook na de benoeming van de aparte minister is John Major zich persoonlijk blijven bemoeien met het project. Zo heeft hij opgetreden als voorzitter van een tweetal aan het onderwerp gewijde seminars.

Toch is het rendement tot nu toe tegen gevallen.

De aandacht in media is van het begin af aan onder verwachting gebleven. Over het algemeen is het in de media -en natuurlijk door de oppositie- afgedaan als een stunt bedoeld om de aandacht af te leiden van meer fundamentele problemen of, scherper nog, werd het afgedaan als het bieden van woorden in plaats van fondsen.

Dit gebrek aan politiek succes is jammer voor Major, maar het is de vraag of het slecht is geweest voor het Next Step project in het algemeen en het Citizen's Charter in het bijzonder. Buiten het licht van de publiciteit gaan de veranderingen gewoon door. Met name rond het Citizen's Charter lijkt het punt van no return reeds lang voorbij.

Mocht Labour ooit de verkiezing verliezen dan zal het beleid de dag na de overname ongetwijfeld worden geschrapt, maar dan toch weer terugkeren onder een andere naam.

## **HET CITIZEN'S CHARTER**

### **Waar gaat het om?**

De kern van het Citizen's Charter is een verplichting voor een uitvoerende organisatie om -vanuit de burger!- de normen vast te leggen voor de dienstverlening van de eigen organisatie. Deze normen moeten vervolgens worden gepubliceerd en jaarlijks aangepast. Blijft de organisatie daarna in gebreke ten opzichte van het eigen normen, dan kan de burger rechtstreeks klagen bij de organisatie en eventueel compensatie eisen. Concreet: als de Britse spoorwegen op een bepaald traject een meer dan gemiddelde vertraging oplopen, kunnen ze op basis van het 'Passengers Charter' door de passagier worden verplicht om tot compensatie over te gaan.

Het gaat echter om meer dan alleen een klachtrecht met compensatiemogelijkheden. De eerste en belangrijkste stap van het Citizen's Charter is in feite het dwingen van de uitvoerende organisatie om een kwaliteitsprogramma op te zetten en normen voor de eigen dienstverlening te formuleren. Daarmee is het tegelijk een manier om de orga-

---

<sup>7</sup> Ontslagen is een beter woord. De man is van de ene op de andere dag letterlijk op straat gezet. Het loon voor een ambtenaar die zich persoonlijk te veel geprofileerd heeft. Als zijn vervanger treedt op Sir Peter Levene, onder de titel van 'Prime Minister's Advisor on Efficiency and Effectiveness'.

<sup>8</sup> De Rt. Hon. William Waldegrave, MP is officieel Chancellor of the Duchy of Lancaster, Minister of Public Service and Science.

nisatie te dwingen zich op de klant te richten. In de praktijk verwachten uitvoerende organisaties hun heil van de centrale geldgever, en niet van de klant. Dat is dodelijk voor iedere poging tot decentralisatie. Hoeveel er ook over 'de burger', 'de klant' wordt gesproken, de organisatie zal altijd over haar schouder naar de centrale organisatie blijven kijken om te zien waar die mee bezig is. De centrale organisatie zelf, zal bij het eerste het beste incident in de verleiding komen om de teugels weer aan te halen, want 'wie betaald bepaalt'. Met andere woorden: bij elke decentralisatie of verzelfstandiging is er een mechanisme noodzakelijk om er voor te zorgen dat òn de organisatie op de klant gericht blijft òn bij incidenten de centrale organisatie niet in de verleiding hoeft te komen om in te gaan grijpen. Als zo'n mechanisme is het Citizen's Charter bedoeld. Normen, sancties en compensatieregelingen zijn op dat idee het sluitstuk.

### **Compensatie als sluitstuk.**

Een belangrijk sluitstuk natuurlijk. Voor de klant is het een manier om direct genoegdoening te krijgen. En daarom is het niet voor niets dat er met veel scepsis wordt gekeken naar een overheid die al te vaak voor een dubbeltje op de eerste rang wil zitten.

In Engeland is men overigens nog niet uit de wijze waarop compensatie kan worden geregeld. Een directeur van British Rail gaf aan dat compensatie niet altijd in de vorm van geld hoefde te gebeuren: "mensen die op het perron staan te wachten zouden van ons een drankje kunnen krijgen. Hierop zij een passagier: "zorg er dan eerst even voor dat er toiletten komen." Ze waren het er over eens dat de directeur het goed had bedoeld.) Voor de centrale overheid is het een mogelijkheid om het budget van de organisatie mee te besturen. Naar mate een organisatie beter volgens de normen presteert zal de financiering dan beter zijn. Dat kan aardige vormen aannemen. Om bij de spoorwegen te blijven: op een bepaald traject werd British Rail verboden een tariefsverhoging in te voeren zolang nog geen kwaliteitsverbetering in het vooruitzicht kon worden gesteld.

### **Citizen's Charter in plaats van klachtenprocedures**

Er is nog een aspect aan het Citizen's Charter dat de aandacht verdient. Het Citizen's Charter lijkt namelijk ook een alternatief te kunnen vormen voor de vele goedbedoelde maar hopeloos ingewikkelde juridische procedures. Deze procedures geven in principe de burger al vele compensatiemogelijkheden, maar in de praktijk zijn ze te ingewikkeld voor de burger en irrelevant van de organisatie. De meeste procedures worden immers totaal buiten de direct betrokkenen in de organisatie om afgewikkeld en die mensen leren er dus niets van. Het Charter is bedoeld als een methode om een directe terugkoppeling te krijgen tussen klant en organisatie.

De werkzaamheid van een Charter zit in veel opzichten meer op het vlak van een Ombudsman dan dat van een beroepsregeling<sup>9</sup>. Zowel Charter als Ombudsman zijn in het leven geroepen om bureaucratistische excessen te voorkomen. Toch zijn er ook verschillen aan te geven met het werk van een Ombudsman, of liever gezegd: ze werken

---

<sup>9</sup> In het recente rapport van de Commissie Wiegel over de inrichting van de overheidsdienst wordt de aanbeveling gedaan om naar Engels voorbeeld een klachtrecht te verbinden aan verzelfstandigde diensten. Kennelijk wordt hiermee naar de Citizen's Charters verwezen. Ik hoop hier echter duidelijk te hebben gemaakt dat een Citizen's Charter meer omvat dan een klachtrecht.

aanvullend op elkaar. Bij een Charter blijft het initiatief bij de organisatie zelf liggen. De terugkoppeling met de klant over niet geleverde prestaties blijft bij de organisatie zelf liggen. Voorts moet goed in de gaten worden gehouden dat elke vorm van sanctie of beroep, hoe dan ook juridisch vorm gegeven, slechts het eindpunt van een proces is. De belangrijkste intentie van het Charter is om juist het begin van het proces aan te sturen door middel van het stellen van zo concreet mogelijke doelstellingen.

### **Nieuwe initiatieven: Charter Mark en Charter Line**

Na de instelling van het aparte ministerie voor Next Steps en het Citizen's Charter werd er door het team dat het Citizen's Charter begeleidde de behoefte gevoeld om het initiatief wat nieuw leven in te blazen. Dat is vooral op twee manieren gebeurd.

In de eerste plaats werd het zogenaamde 'Charter Mark' gelanceerd<sup>10</sup>. Dit is een soort kwaliteitsprijs voor die overheidsdiensten die het meeste vooruitgang hebben laten zien in de mate waarin zij hun dienstverlening aan de burgers hebben verbeterd. Een tweede initiatief is minstens zo interessant. Het is de zgn.

'Charter Line'. Het gaat hier om een '06-nummer' waar burgers naar toe kunnen bellen om te informeren naar de prestatienormen die een bepaalde dienst hanteert, mocht dat op de een of andere wijze niet door de dienst zelf goed zijn gecommuniceerd. Wanneer nodig wordt ook het telefoonnummer gegeven van de contactpersoon van de betreffende dienst. De burger wordt vervolgens zelf geacht contact op te nemen met de dienst waar hij of zij een klacht over mocht hebben. Pas als de burger geen contact krijgt met de juiste functionaris, of als er geen bevredigend antwoord komt op de vraag waarom een bepaalde norm niet is gehaald, pas dan kan de burger weer bij Charter Line terecht voor een volledige klacht.

De Charter Line is pas recent, en op beperkte basis begonnen. De Citizen's Charter Unit is er zeer nerveus over; ze weten dat de pers het systeem uit en te na zal testen, hopen op een misser. Tegelijk zijn ze bemoedigd door de positieve reacties van een groot aantal overheidsdiensten die zich willen aansluiten bij de Line.

### **KENMERKEN VAN DE BRITSE AANPAK**

Kijkend naar Next Steps en, in het verlengde daarvan, naar het Citizen's Charter is het de moeite waard hier even het verhaal stil te zetten en te kijken naar de relevante verschillen tussen Groot-Brittannië en Nederland. Wil er iets van een vertaling mogelijk zijn van de veranderingen die zich daar voor doen naar de Nederlandse situatie, dan is het belangrijk om de verschillen onder ogen te zien. Zonder daarin hier compleet te kunnen zijn, zijn er een aantal factoren die verschillend zijn van de Nederlandse situatie en die van belang zijn gebleken voor de omvang, de wijze en het tempo waarin de veranderingen zijn doorgevoerd. Na die te hebben geïnventariseerd zal ik een poging doen om, met dat in het achterhoofd, een vertaling te maken van het Citizen's Charter Initiative naar een mogelijk Nederlands initiatief, de Kwaliteitshandvesten

Ten aanzien van de wijze waarin in Groot-Brittannië veranderingen plaatsvinden kan onder meer worden gesteld:

---

<sup>10</sup> The Citizen's Charter. Charter Mark Scheme 1993. London, HMSO, 1993.



1. dat de veranderingen duidelijk voortkomen uit *politieke prioriteiten*;
2. mede door de *centrale positie die de premier daarbij inneemt*. Als hij de richting aangeeft dan moet het een sterke minister zijn die dan nog tegengas geeft<sup>11</sup>;
3. in het geval van John Major er sprake is van een *persoonlijke betrokkenheid* van de premier die wij op dezelfde manier niet terugvinden in Nederland;
4. de organisatie van het veranderingstraject op *projectbasis* gaat. Het aparte ministerie heeft een meer vaste status betekent voor het werk, maar het heeft weinig verandert aan de projectmatige wijze van werken;
5. het project behoudt ondanks de vorming van een apart ministerie letterlijk en figuurlijk een plaats dicht bij de prime minister. De minister werkt als een '*projectminister*', een soort plaatsvervanger van de premier;
6. de Britse overheid zelf kent een meer *centraal karakter*, met een krachtiger positie van de centrale regering t.o.v. de lagere overheden;
7. passend bij een meer *hiërarchische cultuur*;
8. die er tezamen voor zorgen dat de *snelheid* waarin veranderingen worden doorgevoerd indrukwekkend hoog ligt;
9. er is over het algemeen tegelijk een onderkenning dat er een grote noodzaak voor meer flexibiliteit is;
10. waardoor o.a. de fictie van 'ministeriële verantwoordelijkheid' van minder belang is bij aangelegenheden die het beheer betreffen.
11. er is in vergelijking met Nederland veel meer aandacht voor de communicatie van het beleid.

## KWALITEITSHANDVESTEN

### Naar een Nederlands 'Kwaliteitshandvest'?

Er is in Nederland nauwelijks enige kennis over het Citizen's Charter. Bij het verschijnen van het White Paper zijn er een aantal gemeenten geweest die informatie hebben aangevraagd, maar daar is het bij gebleven.

Bij doorvragen komen er twee antwoorden waarom een dergelijk overheidsbreed 'Kwaliteitshandvest' (er zijn ook andere vertalingen denkbaar) in Nederland niet hoeft te worden verwacht.

In de eerste plaats wordt er verwezen naar het gebrek aan centrale sturing binnen de Nederlandse overheid. Op departementaal niveau zou onze minister-president niet de positie hebben, en de minister van Binnenlandse Zaken te zwak zijn, om een dergelijk initiatief op poten te zetten. Verwijzend naar de slogan "minder maar beter" kan er worden gezegd dat men bij de overheid zo vaardig in het bezuinigen is geworden dat de eerste doelstelling wel min of meer is gehaald, maar dat men eigenlijk nog steeds niet weet wat men met het 'beter' aan moet. Voorts zegt men dat de Citizen's Charter vooral slaat op uitvoerende diensten en dat in Nederland die uitvoerende diensten voor het overgrote deel op gemeentelijk niveau moeten worden gezocht.

---

<sup>11</sup> Het was in ieder geval voor de laatste verkiezing zo dat de machtspositie van Hesseltine zo sterk werd geacht dat de Next Steps Unit zijn deur zoveel mogelijk voorbij ging. Na de verkiezing lijkt dat wel wat te zijn veranderd, maar mede door zijn sterk collegiale houding heeft John Major nooit veel druk op zijn ministers gezet. In mijn ogen maakt dat het bereikte er alleen maar indrukwekkender op.

Autonoom als de gemeenten zijn, kan er onmogelijk met een overheidsbreed initiatief worden gestart.

In de tweede plaats wordt er gezegd, dat de overheid wel degelijk op allerlei terreinen bezig is met het vaststellen van normen en dat in die zin de noodzaak van een Citizen's Charter ontbreekt. Inderdaad is men bijvoorbeeld juist op terreinen als de gezondheidszorg en het openbaar vervoer, terreinen waar de belangrijkste Charters voor zijn gemaakt, aanmerkelijk verder dan in Groot-brittannië.

### **Kwaliteitshandvesten voor de gemeenten?**

In Groot-brittannië moet met name het Next Step-programma worden gezien als een middel om de lagere overheden aan te pakken. Hier in Nederland is de situatie gelukkig beter, waarbij het niet zelden juist de gemeenten zijn die initiatieven voor (sociale) vernieuwing nemen. Niettemin kan men zich afvragen of de gemeenten echt wel zo voortvarend zijn met het verbeteren van de kwaliteit van hun dienstverlening. Er zijn nog te veel gemeenten waar het niet zeker is dat een burger antwoord krijgt op een brief die hij aan B&W stuurt. Het aantrekkelijke van een 'kwaliteitshandvest' zoals dat analoog aan het Citizen's Charter zou kunnen worden ingevoerd, is het openbare karakter ervan.

Kwaliteitshandvesten zullen het makkelijkste kunnen worden gerealiseerd voor de uitvoerende diensten van een gemeente. Het lijkt niet moeilijk voorspelbaar dat er in de hal van de Gemeentelijke Sociale Dienst Handvesten komen te hangen, waarin de zaken staan opgesomd waar een burger in termen van dienstverlening aanspraak op zou kunnen maken.

Statistieken over gemiddelde wacht- en behandelzeiten kunnen de burger een beeld geven van wat hij mag verwachten en de dienst zelf de mogelijkheid geven om hun vooruitgang in dienstverlening te demonstreren. Bij de tram- en metrolijnen zouden, net als in London, borden kunnen worden geplaatst waarop het Handvest staat gepubliceerd, inclusief een grafiek met de mate waarin men er in slaagt vertragingen te vermijden.

Buiten de uitvoerende diensten lijkt het instrument van de Kwaliteits-Handvesten bij uitstek geschikt als het gaat om binnengemeentelijke decentralisatie. Zolang gemeentebesturen er moeite mee hebben om bevoegdheden aan deelraden over te dragen, kunnen handvesten het middel zijn om wijkraden aan een minimumniveau van dienstverlening te houden en het gemeentebestuur te weerhouden van al te snel ingrijpen bij incidenten.

### CONCLUSIES

#### **Wat betekent het invoeren van een Kwaliteitshandvest?**

Om nog wat concreter te kunnen zijn over de organisatorische consequenties van het invoeren van executive agencies en Citizen's Charters, althans voor zover het om de Britse situatie gaat, worden hieronder puntsgewijs nog een aantal aspecten genoemd.

Next Steps

- invoering van een strikte *scheiding tussen beleid en uitvoering*. Een kleine staf blijft de regering adviseren over het beleid, maar al het werk in de beheerssfeer wordt door de agency verricht. Dit heeft ook consequenties voor de verantwoording: voor beleidszaken legt de minister verantwoording af in het parlement, voor beheerszaken legt de directeur van de dienst direct verantwoording af aan het parlement (in de praktijk een parlementaire subcommissie).

NS

- invoering van een '*regulatory body*', die verantwoordelijk is voor het opstellen van de richtlijnen waaraan het werk van de agencies heeft te voldoen, en die toezicht houdt op de naleving van de richtlij-

nen. Dit laatste mede op basis van de normen van het Citizen's Charter;

NS-CC

- er is dus sprake van een koppeling van *budget en prestatie*. Prestaties met name op basis van de (eigen) normen zoals die zijn geformuleerd in het kader van een Citizen's Charter. Dit is een goed uitgangspunt, maar hier mag niet verhuld worden dat er in de praktijk allerlei problemen mee zijn. Moet een op basis van het Charter succesvolle agency gekort worden op het budget? Wat doe je met een agency die door werkzaamheden of ligging heel moeilijk kan voldoen aan de normen? In de theorie zijn hier wel de nodige antwoorden voor te vinden, de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de politiek bepaalde werkelijkheid nog wel eens minder fraai is;

CC

- *welke normen?* De dienst stelt haar eigen normen vast. In de praktijk zijn dat in eerste instantie normen die men intern al langer hanteert. Het niveau van deze normen wordt in het begin niet hoger gesteld dan men normaal gesproken altijd al haalt. De verwachting is dan, dat er van de normering een druk omhoog uit zal gaan; met elk jaar een automatische verhoging van de normen. Het valt te verwachten dat er in toenemende mate aansluiting zal worden gezocht bij de zgn. ISO-9000 normen. Ook in Nederland wordt al voorzichtig over de invoering van ISO-normen voor overheidsdiensten gesproken. Dit vraagt in eerste instantie echter aanmerkelijk meer dan een Kwaliteitshandvest eist. Het is waarschijnlijk het meest praktisch om het Kwaliteitshandvest te zien als een opmaat voor de ISO-normering.

CC

- *communicatie*. Een duidelijke communicatie van de werking en de normen van het Kwaliteitshandvest zijn een basisvoorwaarde voor het succes ervan. In Groot-brittannië hebben ze dat te goed begrepen. Te goed begrepen. De regering krijgt het verwijt van 'veel geschreeuw en weinig wol'. Het initiatief is door te veel publiciteit en te weinig daden te veel in de politieke sfeer terecht gekomen. Maar het belang van een communicatie hebben ze onderkend en dat verdient navolging in Nederland.

## CONCLUSIES

### **Een nieuwe impuls voor verandering**

Het bovenstaande heeft beoogd een overzicht te geven van de belangrijkste initiatieven die er Groot-brittannië tot nu toe zijn ondernomen om een betere beheersing van zijn overheidsapparaat te krijgen. Los van een ieders waardering van de initiatieven zelf, is mij bij een laatste bezoek aan dat land één ding opgevallen: de blijdschap dat een premier eindelijk weer eens serieuze aandacht aan de kwaliteit van het overheidsapparaat geeft. Onder Thatcher heeft men toch vooral het gevoel gehad dat zij, met uitzondering van een paar getrouwen, de overheid vooral als de vijand zag, als iets dat niet te beheersen viel en dus vernietigd zou moeten worden. John Major blijft een conservatief die wantrouwend staat tegenover teveel overheidsbemoeienis, maar met initiatieven als het Next Step Programma en het Citizen's Charter heeft hij er ook blijk van gegeven dat het zijn eigen apparaat is die onder druk staat en dat als het daar slecht mee gaat, het uiteindelijk ook slecht met hem zelf zal gaan. Binnen een absoluut gedemoraliseerd ambtelijk apparaat is dat een heel belangrijk signaal geweest. Aandacht aan vernieuwing schenken, en dan ook met een concreet beleid komen, waarbij op de uitvoering wordt toegezien, is een heel heilzaam middel om mensen weer in beweging te krijgen. In

Nederland hoeven we verder in geen enkel opzicht jaloers te zijn op de Britse situatie, maar dat krijgt John Major daar voor elkaar.

*Drs. D.P. Noordhoek is projectleider bij de Baak, het Management Studiecentrum van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen. Hij schrijft dit artikel op persoonlijke titel.*