

Het Citizen's Charter Een Kwaliteitshandvest voor overheidsdiensten

Peter Noordhoek

De Britse premier John Major heeft in 1991 een nieuw initiatief gelanceerd: het Citizen's Charter. Voor elke overheidsdienst moet een Charter worden geformuleerd waarin staat waar de burger aanspraak op kan maken. Ieder Charter moet zo de kwaliteit garanderen van die overheidsdiensten. Het wil bovendien de burger, als consument van die diensten, het recht geven om slechte diensten aan de kaak te stellen.

Inmiddels zijn een aantal van deze Charter's geformuleerd: het Parents Charter, het Patients Charter en het Passengers Charter. Ieder van deze Charters geeft aanleiding voor felle discussie en wordt welhaast zeker inzt van de komende verkiezingen in Groot-Brittanië. Maar, hoewel sceptisch over de uitvoering ervan, is de basisgedachte achter het Charter zeer goed aangeslagen. Iets om in Nederland na te volgen?

Initiatief van John Major

De Britse premier John Major heeft in de zomer van 1991 een nieuwe campagne gestart om het functioneren van de overheid te verbeteren. In het defensief gebracht door harde kritiek op de wijze waarop o.a. de organisaties in de gezondheidszorg, het onderwijs en het openbaar vervoer zich ontwikkelen, heeft hij gezocht naar een manier om het functioneren van deze organisaties te verbeteren zonder direct met een buidel geld te hoeven komen. Dat initiatief is het zogenaamde 'Citizen's Charter' geworden.

In essentie gaat het om het door een overheidsorganisatie zelf vaststellen van de kwaliteitseisen waar de eigen overheidsdiensten aan moeten voldoen. Vervolgens kunnen zowel de (semi)-overheidsorganisatie als de burger zich hier aan houden.

Enerzijds kan de burger met een Citizen's Charter in de hand een (semi)-overheidsdienst ter verantwoording roepen als het zich niet houdt aan afgesproken kwaliteitsnormen bij het leveren van diensten aan die burger. Anderzijds is het voor die (semi)overheidsdienst een norm om naar toe te werken in het verbeteren van haar eigen functioneren.

Een bijeenkomst op Checkers

Het idee voor het Citizen's Charter werd geboren op een bijeenkomst op het buitenverblijf van de minister-president, Checkers. Daar was een select gezelschap uitgenodigd van prominente vertegenwoordigers uit de politiek en bedrijfsleven, aangevuld met een aantal directeurs van grote staatsbedrijven. John Major had het minister-presidentschap nog maar net overgenomen van Margaret Thatcher en was dringend op zoek naar manieren om zijn eigen beleid meer gezicht te geven. Labour deed het heel goed in de verkiezingspeilingen, vooral omdat bij het Britse publiek de mening begon te overheersen dat de conservatieve regering veel te weinig heeft gedaan om publieke

voorziening als de National Health Service en het openbaar vervoer op peil te houden. Daarnaast stond Major persoonlijk voor de uitdaging om zijn eigen imago als een meer sociaal voelende, 'caring', persoon dan Margaret Thatcher vorm te geven. Uit de druk van die situatie en de discussies die daarover werden gevoerd op Checkers werd het idee van het Citizen's Charter geboren.

In een opmerkelijk hoog tempo werd het Citizen's Charter al in juli 1991 gepresenteerd in een beleidsnota, een zogenaamde 'white paper'. Onder de titel 'Raising the standard' werden een groot aantal plannen gepresenteerd voor verschillende overheidsdiensten. Mede door de haast zijn deze plannen wel erg globaal gehouden. De oppositie heeft de regering daarom gelijk uitgedaagd om de fraaie voor-nemens meer inhoud te geven. Hun harde kritiek was de volgende: in plaats van meer fondsen krijgt de burger meer woorden; ze zullen geen betere service krijgen, maar ze mogen er wel harder over klagen.

Citizen's Charter en de vorming van Executive Agencies

Het initiatief van John Major komt niet uit de lucht vallen. Het is een passend sluitstuk op een ontwikkeling die door Thatcher op gang is gezet.

Het is ook in Nederland genoegzaam bekend dat de 'Iron Lady' een sterk privatiseringsbeleid heeft gevoerd. Het Britse begrotingstekort is voor een niet gering deel gedicht uit de opbrengst van publieke verkopen van aandelen in staatsbedrijven als British Telecom. Wat minder bekend is, dat is dat ook binnen het overheidsverband een sterke verzelfstandiging van overheidsdiensten heeft plaatsgevonden. Een commissie heeft de aanbeveling gedaan om in navolging van de Verenigde Staten zgn. 'Executive Agencies' te gaan vormen.

(Daarbij is het overigens een aardig detail dat dit soort commissies altijd worden geleid door een ondernemer. Overigens: niet zelden gaat het daarbij dan om een ondernemer uit de levensmiddelen-branche (Saynsbury. Wellicht niet vreemd voor de kruideniers- dochter Thatcher.)

Ontmanteling van de overheid

Er waren en zijn twee hoofdredenen voor de conservatieve regering om de vorming van Executive Agencies snel ter hand te nemen.

De eerste reden heeft te maken met de lagere overheden. De gemeenteraden zijn bijna allemaal in handen van Labour. Vooral de grote steden waren doorgaans in handen van extreem linkse fracties binnen Labour. Onder die omstandigheden dachten de conservatieven dat het onmogelijk zou zijn om de lagere overheden te 'hervormen'. In plaats van te hervormen wilde men de 'City Councils' gaan ontmantelen. Een aantal Councils heeft men eenvoudig afgeschaft (waaronder die van de Londen), bij andere heeft men een aantal traditionele taken eenvoudig uit het pakket genomen en verzelfstandigd in de vorm van Executive Agencies. Hieronder valt bijvoorbeeld de taak om onderwijs te verzorgen. Zo zijn bijvoorbeeld grote scholengemeenschappen door de omvorming tot Agencies onttrokken uit de greep van de lokale overheid.

Een aardig voorbeeld van het wantrouwen jegens de lagere overheden dat tot de vorming van Executive Agencies heeft geleid is te vinden in Londen. Het conferentiecentrum Elisabeth II wordt vaak gebruikt voor regeringsbijeenkomsten. Men vertrouwde het de de

extreem linkse Council van Central London niet toe dit conferentiecentrum te exploiteren en liet heeft het dus verzelfstandigen in de vorm van een executive agency, rechtsstreeks vallend onder het gezag van Whitehall.

De tweede hoofdreden heeft te maken met de omvang en weerbaarheid van de centrale overheidsorganisatie in Whitehall. Meer nog dan vorige regeringen wilden de conservatieven onder leiding van Thatcher greep krijgen op het centrale apparaat. In feite wilde men alleen nog maar werken met een kleine kring van onmisbare beleidsambtenaren en politieke adviseurs. De rest van Whitehall werd vooral gezien als een blok aan het been, iets dat moest worden aangepakt, verkleind en op afstand geplaatst. Ook daarvoor bleken de Executive Agencies ideaal.

Zo ontstond een totaal van zo'n 56 Executive Agencies, een aantal dat op korte termijn nog verder zal stijgen tot zo'n 100. Aantal, omvang en taak van de Agencies zijn zeer divers. Het loopt van het genoemde conferentiecentrum, met zo'n dertig personeelsleden, tot zeer omvangrijke diensten met tienduizenden werknemers.

Het ligt voor de hand dat de besturing van al deze Agencies weer een probleem op zich is geworden. In principe bestaat er voor elke sector waarop Agencies actief zijn een 'Board' die als taak heeft de regelgeving, budgettering en controle te doen voor de Agencies. Tegelijk betekent de vorming van de Agencies onmisbaar een vergroting van de beheerstaak van Londen. Een deel van het probleem wil men oplossen door een verdere privatisering van Agencies die daarvoor in aanmerking komen. Maar natuurlijk zullen er ook een groot aantal Agencies blijven bestaan die nooit te privatiseren zijn omdat er eenvoudig geen werkelijk perspectief op kostendekkendheid bestaat of omdat het politiek eenvoudig niet verkoopbaar is om de betrokken Agency volledig buiten de overheidssfeer te brengen.

het is met name voor de Executive Agencies die zich niet voor privatisering lenen dat het Citizen's Charter een belangrijke rol kan gaan spelen in het beheersbaar houden van de door de Conservatieve regering zelf geschapen nieuwe bestuursstructuur.

Kenmerken van de Citizen's Charter

De gedachte achter het Citizen's Charter wordt gekenmerkt door een viertal elementen:

- *kwaliteit*. Het is bedoeld als een consequent volgehouden programma om de kwaliteit van overheidsdiensten te verbeteren.
- *keuze*. De mogelijkheid van keuze, liefst tussen elkaar beconcurrerende organisaties, geeft de beste impuls voor kwaliteitsverbetering.
- *standaarden*. De burger moet duidelijk worden gemaakt welke kwaliteitsstandaarden voor specifieke diensten gelden en in staat worden gesteld actie te ondernemen als diensten niet aan de standaard voldoen.
- *waarde*. De burger is ook een belastingbetaler. Overheidsdiensten moeten waarde voor dat geld leveren.

Om deze elementen inhoud te kunnen geven worden in de White Paper de volgende maatregelen genoemd:

- meer privatisering en verzelfstandiging van overheidsorganisaties;
- versterking van onderlinge concurrentie;
- meer uitbesteding;

- meer prestatiebeloning;
- gepubliceerde prestatiedoelstellingen - zowel lokaal als nationaal;
- veelomvattende publicatie van informatie over behaalde prestatie;
- meer effectieve klachtenprocedures;
- hardere en meer onafhankelijke inspectiediensten;
- betere compensatiemogelijkheden voor burgers aan wie slechte diensten worden geleverd.

Wat dit laatste betreft: ten minste mogen burgers uitleg verwachten over waarom dingen verkeerd zijn gegaan. Daarnaast zouden er nieuwe vormen van klachtenbehandeling moeten komen die efficiënt werken eerder behoren te stimuleren dan het werk verstoren.

Vertaling per sector

'The proof of the pudding is in the eating', zoals de Britten zelf zeggen. Het Citizen's Charter is een bij de negentiger jaren passende manier om naar overheidsdiensten te kijken. Of het meer is dan alleen een aardig idee wordt bepaald door de wijze waarop het per sector wordt uitgewerkt.

De terreinen waarvoor Charters worden ontwikkeld kampen zonder uitzondering met ernstige financiële en uitvoeringsproblemen. Dat is natuurlijk overal bekend en het is een van de redenen waarom het Citizen's Charter met veel scepsis tegemoet wordt getreden. In de tachtiger jaren is door de regering onmiskenbaar hard gesneden in allerlei elementaire voorzieningen voor de burgers. De problemen met wachtlijsten, afgetakelde gebouwen en minimale middelen zijn vele malen ernstiger dan wat we hier in Nederland gewend zijn. Juist door het volledig falen van die overheidsdiensten heeft Engeland het imago van de 'poor man of Europe' gekregen. Het is dan niet verwonderlijk als men in eerste instantie denkt dat het Citizen's Charter meer is dan een publiciteitsstunt. Dat men nu toch serieus praat over het Charter komt vooral door het gebruik van één woord: compensatie.

Limonade voor de reizigers

Op basis van bijvoorbeeld het 'Passengers Charter', heeft een reiziger recht op compensatie als de trein meer dan een bepaalde vertraging oploopt. Dat betekent nogal wat. In de beleving van de gemiddelde passagier heeft een trein vaker wel dan niet vertraging. De eerste koppen in de kranten gingen dan ook in de richting van conclusies als: 'British Rail heeft niet voldoende geld om alle compensaties te kunnen betalen', 'British Rail falliet'.

Toch is de directie van BR optimistisch over het Charter en verwacht men dat het wel mee zal vallen met de compensaties. De normen van het eerste Charter zijn gebaseerd op statistieken over wachttijden zoals die nu al als haalbaar gelden. Verder denkt men dat het Charter zowel binnen als buiten de organisatie zal worden gezien als het meest duidelijke signaal dat het BR ernst is met het verbeteren van de kwaliteit. En wat die compensatie betreft? "Het hoeft niet altijd geld te zijn", zei de directeur van BR in een aan het Charter geweide uitzending van de BBC: "bij lange wachttijden zouden er ook softdrinks aan de passagiers kunnen worden uitgedeeld". Het was jammer dat iemand in het publiek toen opmerkte: "Als dat uw idee is, dan is het wel raadzaam dat er op de treinen en stations ook toiletten komen". Helaas, dat kon de directeur nog niet toezeggen.

Een rol in de verkiezingen?

Concluderend moet het Citizen's Charter vooral worden gezien als een poging om het functioneren van de verzelfstandigde instellingen te verbeteren, zonder te tornen aan financiële- en andere algemene beleidsdoelstellingen van de centrale overheid. Veel, heel veel, zal daarmee afhangen van de mate waarin de instellingen zelf serieus omgaan met de principes van het Citizen's Charter.

Wat daarmee de werkelijke waarde van het Citizen's Charter zal worden binnen de Britse politiek valt dan moeilijk te bezien, want het zal ongetwijfeld de nodige tijd kosten voordat de instellingen zichtbare verbeteringen in hun dienstverlening zullen kunnen laten zien. Zo vlak voor de algemene verkiezingen doet de Conservatieve regering in ieder geval haar uiterste best om in ieder geval zo veel mogelijk Charters te publiceren. Tot op heden heeft het echter nog slechts matig succes gehad met het onder de aandacht brengen van het Citizen's Charter. Steeds waren er politieke incidenten die de aandacht opeisten. Met name de discussie over de Engelse positie binnen de EEG heeft heel veel aandacht bij het Charter weggetrokken. Pas nu, na Maastricht, en met de verkiezingen vlak voor de deur, begint er meer aandacht te komen. Met name de recente publikatie van het Passengers Charter heeft de voorpagina's gehaald. Het is dus de concrete invulling van de Charters die de aandacht trekt. Daarvoor werd het kennelijk als te zeer een politieke verkiezingsstunt van de conservatieven gezien om echt de algemene aandacht te krijgen.

Wellicht is dat maar goed ook. Eigenlijk is het idee van het Citizen's Charter te waardevol om een speelbal in de verkiezingsstrijd te worden. Het kan veel beter benaderd worden als een serieuze poging om de eigen dienstverlening van een overheidsorganisatie te verbeteren. Dan is het ok de moeite waard om te kijken of een vergelijkbaar initiatief ook voor de Nederlandse situatie interessant is.

Vertaling naar Nederland

Bij het aantreden van het tweede kabinet Lubbers zijn indertijd een aantal veranderingen in de publieke sector aangekondigd onder de titel "een kleinere en betere overheid": dat lijkt wat op de gedachte achter het Citizen's Charter. Inmiddels zijn we al weer met de Grote Efficiëncy-operatie bezig en wordt er binnenskamers ongetwijfeld al gewerkt aan de volgende overheidsoperatie. Hebben dat soort operaties wel zin?

Het feit dat de Britse regering met het idee van de Citizen's Charter is gekomen kan cynici tot de opmerking brengen dat men in Engeland kennelijk net zoveel moeite heeft om mooie leuzen in de praktijk te brengen als hier.

Toch zit er achter de gedachte van het Citizen's Charter een nieuwe dimensie die de moeite van het onderzoeken waard is. Niet langer wordt namelijk vooral verwacht dat de overheid zichzelf zal hervormen. Misschien is die baron Von Munchhausen wat moe aan het zich optrekken aan het eigen haar. Bij het Citizen's Charter krijgt de burger zelf een belangrijke rol toebedacht in het veranderingsproces van de overheid en dan vooral daar waar die overheid het leven van gewone burgers het meeste raakt: daar waar ze rechtsstreeks diensten aan burgers levert. Geen omweg meer via stembus of rechtbank, maar direct, als onderdeel van het dagelijkse verkeer tussen burger en instelling.

Kwaliteitsdenken als basis

Een zorg is, om het systeem van het Citizen's Charter niet te veel als een regeling te gaan gebruiken die dwars door bestaande beschermingen in de vorm van administratief beroep, het inschakelen van de Ombudsman e.d., zal gaan lopen. Het Citizen's Charter is juist bedoeld om verdere bureaucrativering juist te voorkomen. Het moet een simpel maar helder systeem worden waarbij burgers op eenvoudige wijze de dienstverlenende overheidsorganisatie kunnen herinneren aan de normen die zij zelf gesteld hebben voor hun eigen functioneren.

Op de paar plekken waar in Nederland al over een eigen variant van het Citizen's Charter is gesproken, kwam men steeds al heel snel op het probleem van de sancties en klachtenregelingen uit. Wat als een organisatie een fout maakt? Maar dat is niet de essentie van de gedachte die achter het Charter steekt. Het gaat in feite eerst en vooral om de wens van de betrokken organisatie om in de richting van haar klant zichtbaar te maken waar ze zelf voor in wil staan. Ze doet dat op basis van heldere en liefst meetbare normen. Door deze normen te publiceren maakt de organisatie duidelijk dat het haar ernst is met haar voornemen een goede dienstverlening te geven. Het Charter is in die zin vooral een instrument voor de interne kwaliteitsverbetering. Pas daarna komt aan de orde wat er moet gebeuren als de organisatie haar eigen normen niet haalt.

Bij het niet halen van die normen lijken er op basis van het Engelse voorbeeld twee dingen te gaan gebeuren. In de eerste plaats kan de klant gaan klagen en dan moet of de fout worden hersteld, of men krijgt compensatie voor de geleden schade. In de tweede plaats kan het niet halen van de eigen normen consequenties hebben voor het budget van de organisatie. De 'Board' die toezicht houdt op het functioneren van de Executive Agency kan op basis van het al dan niet halen van de normen budgetten verlagen of verhogen.

Van 'Citizen's Charter' naar 'Kwaliteitshandvest'?

Tijdens het schrijven van dit artikel heb ik voortdurend nagedacht over een goede Nederlandse naam voor het Engelse Citizen's Charter. Veel termen zijn belast of klinken ouderwets. Ook 'Burgershandvest' -de letterlijke vertaling van het begrip- doet wat ouderwets aan. Andere mogelijkheden -'Overheids Dienstenormen', 'Burgerstatuten'-hebben ook hun voor de hand liggende bezwaren. Mijn eigen voorkeur gaat uit naar het woord 'Kwaliteitshandvest'. Door het gebruik van het woord 'kwaliteit' wordt duidelijk dat het primair om een instrument gaat die een betere dienstverlening van overheidsorganisaties moet stimuleren. Maar wellicht heeft iemand anders een betere omschrijving. Mogelijk kan de discussie over een Nederlandse Citizen's Charter een begin krijgen met een discussie over een goede Nederlandse omschrijving ervoor. Mits de discussie niet, zoals al te vaak is gebeurd, blijft steken in een discussie over terminologie. De kwaliteit van de overheidsdiensten is daarvoor te belangrijk.

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

Een Nederlandse variant voor het Citizen's Charter?

Informatiemateriaal rondom het Britse 'Citizen's Charter' en haar relevantie voor de Nederlandse situatie.

Drs. D.P. Noordhoek

Bijgaand treft u aan:

- een korte karakterisering van het Citizen's Charter initiatief;
- stellingen ten behoeve van de discussie gehouden op 5 juni jl. op het congres van de Nederlandse Kring voor de Wetenschap der Politicologie, sectie Praktijkpoliticologen.;
- een artikel met meer achtergronden over aard en inhoud van het Citizen's Charter, geschreven voor de verkiezingen in Groot-Brittannië¹;
- een artikel met de ontwikkelingen sinds de Britse verkiezingen en een verband tussen het Citizen's Charter en het Next Steps programma (o.a. vorming governmental agencies)².

¹ Dit is een uitgebreide versie van een artikel dat is verschenen in Bestuursforum, december 1991.

² In bewerking verschenen als in artikel in Binnenlands Bestuur van 26 juni 1992 onder de titel "Citizen's Charter: instrument overheid voor lokaal ingrijpen plus verplichting zich vast te leggen op kwaliteitsnorm dienstverlening."