

# De overheid aan zet

## *Initiatieven op weg naar een betere overheid*

Drs. D.P. Noordhoek

### 1. Introductie

Elk voorstel dat beoogd richtingen aan te geven voor een "betere overheid" verdrinkt al bijna bij voorbaat in de woorden die al over dit onderwerp zijn gezegd en geschreven. De levenscyclus van concepten en instrumenten lijkt steeds korter te worden. Toch vraagt elke kabinetsperiode om haar eigen analyse en instrumenten. Met de onderstaande voorstellen wordt daarom zo concreet mogelijk geformuleerd wat de uitdagingen voor de komende kabinetsperiode zullen zijn en welke instrumenten daarbij kunnen worden ingezet. Alles met de uitgesproken intentie om Nederlandse overheidsdiensten, al dan niet verzelfstandigd, zich te laten richten op de burger en daarbij de kwaliteit van dienstverlening en communicatie voorop te stellen.

### 2. Analyse

Om met de analyse te beginnen; een drietal *uitdagingen*: voor de komende kabinetsperiode:

- heldere sturingsinstrumenten vinden voor complexe processen binnen de overheid, waarbij incidenten en mismanagement altijd tot de mogelijkheid hebben behoord;
- haalbaar werken aan nieuwe beheersvormen in het grijze gebied van de kerntakendiscussie;
- herkenbaar vormgeven aan initiatieven die aan de burger laten zien dat het de overheid ernst is met haar voornemen naar ze te luisteren en tegelijk dienstverlening te betrachten op een niveau zoals de burgers dat ook elders in de samenleving verwachten.

Op ieder van die punten wordt al *veel, wellicht te veel gedaan*:

- ambtenaren en adviseurs dragen zoveel instrumenten voor beheersing en controle aan dat organisaties meer bezig zijn met zichzelf dan met beleid en burger;
- verzelfstandigings- en privatiseringsprogramma's zijn in gang gezet, deels zonder zicht op consequenties voor de uitvoering en mogelijkheden om in te grijpen bij politieke vragen;
- met de Wet Algemeen Bestuursrecht, met een bewaking van de Ombudsman en met talloze beroepsmogelijkheden zijn er veel, misschien wel teveel mogelijkheden om als burger ongenoegen te laten blijken. Met een passieve, defensieve overheid als mogelijk gevolg.

Wellicht zou het het beste zijn om eerst eens alle goede voornemens te gaan uitvoeren, maar de werkelijkheid vraagt om nieuwe ideeën en breekijzers om vastgeroeste verhoudingen los te maken. Gelukkig kan dan, tegen cynisme en lage verwachtingen in, over degenen die *werkzaam zijn binnen het publiek domein* worden gezegd dat zij:

- een grotere bereidheid dan voorheen tonen om flexibel met veranderingen om te gaan en zelfstandigheid op prijs stellen;
- bereid zijn om verantwoordelijkheid niet uit de weg gaan, zolang men het gevoel heeft daarin niet de enige te zijn;
- zich meer bewust zijn van de rol van communicatie als succesfactor voor beleid.

Daarop inspeland, gaat het om het geven van die *prikkels* aan overheidsorganisaties waardoor managers en medewerkers van overheidsorganisaties zelf hun verantwoordelijkheid nemen en het niet nodig is om die op te leggen door regels of af te dwingen door voortdurende controle. Hoe dat te doen?

- organisaties in eerste instantie *zelf normen te laten formuleren* voor hun dienstverlening in de richting van de burger;
- het *primair stellen van de relatie met de burger boven die met de 'moeder'organisatie*. De praktijk van verzelfstandiging laat zien dat het zeer moeilijk is voor een organisatie om de

oriëntatie op de moederorganisatie te verruilen voor die op de markt (men gaat liever om met de vijand die men kent dan met de vriend die men nog moet maken);

- het kwaliteitsbeleid van de organisatie een impuls laten geven aan-, en verplichten tot het actief zoeken naar een *minder vrijblijvende vorm van communicatie met de burger*. Het contact met de burger is geen zorg, maar een kans op een leerervaring.

Om dit concreter te maken, moet nog het volgende in beeld worden gebracht:

- het bedrijfsleven gaat door een *'kwaliteitsgolf'*. Afgedwongen door toeleveranciers en de internationale concurrentie worden formele kwaliteitssystemen ingevoerd. Het aantal daadwerkelijk gecertificeerde bedrijven is nog altijd gering;
- met de verschuiving van een aanbod- naar een vraageconomie wordt tegelijk het verwachtingspatroon van consumenten/burgers steeds hoger;
- als een echo daarvan, wordt ook veel over kwaliteit gesproken binnen de overheid, maar het lijkt te stranden in scepsis, een kennelijk gebrek aan mogelijkheden om er op af te rekenen en het ontbreken aan een drijvende kracht binnen de overheid.

## 2. Citizen's Charters in Groot-Brittannië

Inspiratie kan dan worden gehaald uit het Britse 'Citizen's Charter':

- een 'agency' (verzelfstandigde overheidsdienst) *formuleert zelf een beperkt aantal normen* voor haar dienstverlening.
- de 'agency' *publiceert* deze (kwantitatieve) normen in een herkenbaar stijl en benaming (Patients Charter, Parents Charter, etc.);
- de burger kan direct terugkoppelen aan het loket. Waar mogelijk wordt *compensatie* verleend bij niet voldoen aan de normen (bijv. reductie op Jaarabonnement bij treinen die te laat komen).

Dit is nadrukkelijk een initiatief van premier John Major zelf. Hij heeft er een aparte minister voor benoemd (William Waldegrave) om te laten zien dat het hem ernst is:

- het is voor hem een *breekijzer* om agencies 'responsible and responsive' te krijgen. De meeste diensten lieten zich niet op harde normen afrekenen, niet richting Whitehall, laat staan richting burger;
- met het Charter Mark Scheme beloont hij succesvolle agencies;
- via een Charterline, een soort '06-nummer', wordt de burger geholpen de dienst aan haar normen te herinneren;
- de verantwoording over het beheer aan het Parlement geschiedt niet langer door de minister maar door de Directeur van een agency;
- en mede daardoor is er een nieuwe generatie managers aangetreden en de aandacht voor beheer versterkt;

Bij een aan de macht komen van Labour is de verwachting dat de term Citizen's Charter zal verdwijnen, maar dat het beleid zal worden overgenomen. Het sterk gepolitiseerde karakter karakter van de Charters blijft een achilleshiel voor het succes van de acties.

## 4. Vertaling naar Nederland: kwaliteitshandvesten

*Nederland is Engeland niet*. Er zijn hier meer (juridische) normen, het peil van dienstverlening is gemiddeld hoger en de regie-functie van de Prime Minister is in Nederland niet goed denkbaar. Hoe zou een 'Citizen's Charter Initiative' hier in een behoefte kunnen voorzien?

- (*externe*) *publikatie van (eigen) normen is nieuw*, zeker als het om kwantificeerbare normen voor dienstverlening gaat;
- *directe terugkoppeling*. Geen omwegen via langdurige juridische- en klachtprocedures die de onachtzame lokettist niet meer bereikt;
- *compensatie* zal, waar mogelijk, een grote symbolische waarde hebben in de richting van burger en media;

- *versterking van communicatief vermogen*, bijvoorbeeld door de publikatie van normen die zijn gericht op de manier waarop de dienst zich publiek verantwoord en informeert, is nodig en vernieuwend;
- er is nu geen goed *mechanisme voor het volgen en controleren van verzelfstandigde diensten*;
- geen van de departementen is zelfstandig in staat een initiatief vorm te geven dat een herkenbare impact heeft voor de gehele overheid;
- extra wetgeving voor Kwaliteitshandvesten is nodig noch gewenst.

Nog twee overwegingen van groot belang:

- de manager die aan verzelfstandiging vorm moet geven mist nu de middelen om externe gerichtheid van de organisatie vorm te geven;
- de druk op overheidsorganisaties is enorm. Er is een overload aan veranderingsplannen. Dan is het beter op een paar normen te concentreren, en die hard te maken, dan alles tegelijk aan te pakken.

Concrete *toepassingsmogelijkheden* voor 'Kwaliteitshandvesten' kunnen worden gezocht:

- bij de lagere overheden. Ze kunnen worden ingezet voor gemeentelijke diensten als secretarie (beantwoordingstermijn brieven), gemeentewerken en de sociale diensten;
- verder kan worden gedacht aan: Nederlandse Spoorwegen en Streekvervoer, Rijksdienst voor het Wegverkeer, woningcorporaties en de Belastingdienst. In feite elke overheidsorganisatie met een vorm van directe dienstverlening aan de burger.

Als het om *de vorm* gaat, wordt vanuit de Baak bijvoorbeeld gedacht aan de volgende opzet: een dienst formuleert en publiceert:

- 9 normen voor haar dienstverlening richting burger;
- waarvan drie een algemeen karakter kunnen hebben;
- waarvan drie 'hard' zijn, met de mogelijkheden voor een compensatiemechanisme;
- en drie vooral betrekking hebben op de manier waarop de organisatie verantwoording aflegt aan de burger.

De eerste normen worden in principe zeer 'haalbaar' geformuleerd. Het formuleren van normen leidt in regel echter tot de wens de normen te verbeteren. Spelregels kunnen dat bewaken en stimuleren.

Tenzij de dienst de normen al 'op de plank' heeft liggen, is het niet goed denkbaar dat een dienst tot publicatie over gaat zonder eerst de kwaliteit aan haar dienstverlening te meten of andere kwaliteitsacties te nemen. Vooral dan werkt een Kwaliteitshandvest in de richting van integrale kwaliteitszorg.

## 5. Aansluiting bij andere kwaliteitsinstrumenten

Introductie van 'Kwaliteits- of Burgerhandvesten' (de vertaling is nog een punt) sluit aan op de kwaliteitgolf die nu ook richting overheid rolt. Inzet van *kwaliteitsinstrumenten* is afhankelijk van aard van de organisatie. Nu zijn of komen in beeld:

- Kwaliteitshandvesten als meest communicatieve, maar in feite nogal lichte vorm;
- model van Nederlandse Kwaliteitsprijs. Goed als analyse en 'overall' aanpak, maar omvangrijk;
- NEN ISO-9000 voor organisaties die officieel gecertificeerd willen zijn. Gevaar van bureaucrativering is aanwezig;
- in diverse sectoren op deelaspecten ontwikkelde instrumenten, zoals bijvoorbeeld de 'Kwaliteitsmonitor' van Binnenlandse Zaken. Er kan ook worden gedacht aan het systeem van visitaties zoals dat door O&W is ontwikkeld.

Ieder voor zich hebben de instrumenten niet voldoende impact om voor een '*olievlekwerking*' te zorgen. Wat is nodig?

- geflankeerd door ander beleid (nieuwe Grote Operaties?) kunnen kwaliteitsinstrumenten worden ingezet om te laten zien dat het menens is met verzelfstandiging en andere veranderingen in de overheid. Kwaliteitshandvesten zijn dan het beste breekijzer,

- want het meeste communicatief;
- waar mogelijk moeten voorbeeldprojecten worden opgestart en gestimuleerd. Iedere sector maakt bijv. eigen handvesten in eigen stijl, maar landelijk herkenbaar door gebruik van visuele elementen als logo's en andere huisstijlelementen;
- het is de vraag of dat voldoende is voor een overheidsbrede toepassing. Zou het niet raadzaam zijn om het geheel boven het departementaal niveau uit te tillen?  
Gedekt door regeringsbeleid, ligt het dan voor de hand dat het College van Secretarissen-Generaal hiervoor het aanknopingspunt wordt;
- dit kan o.a. gebeuren door een verbintenis te maken tussen het College van Secretarissen-Generaal en een nieuw op te richten "Stichting Kwaliteitsinitiatieven Overheid" (SKiO). Dit platform beoogt de verschillende initiatieven te bundelen zoals die binnen de overheid worden genomen,  
zowel waar het gaat om de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger als waar het gaat om de kwaliteit van de interne organisatie.

## 6. Stichting Kwaliteitsinitiatieven Overheid (SKiO)

Als het gaat om de *doelstellingen* kan het SKiO:

- een impuls geven aan de discussie over een betere overheid;
- bemiddelen en erkennen ten aanzien van de belangrijkste kwaliteitsinstrumenten;
- bevorderen van samenhang tussen de verschillende instrumenten;
- de 'huisstijl' bewaken van met name de Kwaliteitshandvesten;
- functioneren als 'inkoopcentrum' voor de verschillende kwaliteitsinstrumenten;
- de basis bieden voor informatiediensten rondom kwaliteitsnormen.

Voor wat betreft de *structuur* kan worden gedacht aan:

- een klein, onafhankelijk *Bestuur*.  
De samenstelling van het Bestuur zou kunnen bestaan uit een onafhankelijk Voorzitter, een vertegenwoordiger van de Adviesraad en een vertegenwoordiger van de Initiatiefgroep.  
Via hetzij de Voorzitter, hetzij de Klantengroep is er een verband met het SG-beraad;
- een *Adviesraad* waarin de verschillende klanten - waaronder ten minste de deelnemende departementen zijn vertegenwoordigd;
- een *Initiatiefgroep* waarin de vertegenwoordigers van de verschillende erkende kwaliteitsinstrumenten zijn vertegenwoordigd en de nodige deskundigheid wordt gebundeld. Het ligt voor de hand op dit niveau de aansluiting te maken met de nationale Ombudsman, de Raad voor Certificatie en de Stuurgroep Nederlandse Kwaliteit.  
Mogelijk kunnen ook verbindingen worden gemaakt met de Algemene Rekenkamer en de verschillende inspectiediensten;
- en een Secretariaat dat het Bestuur ondersteunt en de aangewezen werkzaamheden verricht;

Voor wat betreft de *werkwijze* kan worden gedacht aan:

- stimuleren van de kwaliteitsgedachte middels acties en bijeenkomsten;
- adviseren en communiceren over de verschillende kwaliteitsinstrumenten en de samenhang tussen de verschillende instrumenten;
- een makelaarsfunctie voor wat betreft de inzet van de kwaliteitsinstrumenten zelf. In samenwerking met de 'beheerders van het instrument' (Raad voor Certificatie, de Stuurgroep Nederlandse Kwaliteit, beheerders sector instrumenten) worden daarvoor spelregels opgesteld. Vervolgens kan dan worden verwezen naar erkende leveranciers, cq. 'preferred suppliers';
- verzamelen van gegevens over de aard en effect van de verschillende kwaliteitsinitiatieven;
- meer in het bijzonder het bewaken van de inzet van Kwaliteitshandvesten en verzamelen van de geformuleerde normen;
- adviseren aan de overheid over de inzet van kwaliteitsinstrumenten binnen haar organisaties.

Stichting de Baak

19 april 1994