Een Nederlandse variant voor het Citizen's Charter?

Paper ten behoeve van het Politicologenetmaal op 4, 5 juni 1992.

Drs. D.P. Noordhoek

Bijgaand treft u aan:

- een korte karakterisering van het Citizen's Charter initiatief;
- stellingen ten behoeve van de discussie op 5 juni a.s.;
- een artikel met meer achtergronden over aard en inhoud van het Citizen's Charter, geschreven voor de verkiezingen in Groot-Brittannië[1];
- 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).

---

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

Het Citizen's Charter:
korte karakterisering van een opmerkelijke kwaliteitsaktie voor overheidsinstellingen

Het Citizen's Charter (CC) is een Brits initiatief dat beoogt om de kwaliteit van de dienstverlening van haar zelfstandige bestuursorganen (governmental agencies) vast te leggen en te verbeteren.
Het initiatief is voortgekomen uit de noodzaak om organisatorisch greep te houden op het functioneren van deze agencies zonder te vervallen in een zware centrale sturing. Naast deze organisatorische oorsprong (opgezet in het kader van het sgn. Next Steps Program), is er zeker in de Britse situatie nog sprake van een politieke motivatie: het is een manier voor John Major om te laten zien dat hij werkt aan de kwaliteitsverbetering van de overheid zonder direct met extra fondsen te hoeven komen.
Per agency wordt er een CC vastgesteld. Kenmerkend is, dat in de kop van elk Charter de doelgroep van de agency staat vermeld: het gaat om het 'Parents Charter', 'Patients Charter', 'Passengers Charter', etc. De klant, de burger, wordt dus centraal gesteld in het initiatief. Die klant krijgt in principe ook de mogelijkheid om bij het gebreke blijven van de agency direct te klagen over het in gebreke blijven. Voorts moeten er sanctiemogelijkheden komen in de vorm van bijv. compensatiemechanismen.
Op deze manier zijn bij het Citizen's Charter de in- en externe aspecten van kwaliteitszorg met elkaar gaan verbinden.
Het initiatief voor het CC is in de zomer van 1991 genomen. De Citizen's Charter Unit heeft het project verder aangezwengeld bij alle agencies. De CC Unit is thans, samen met de Next Step Unit, opgenomen in het nieuwe ministerie dat zich o.l.v. Walldegrave bezig houdt het verbeteren van de werking van de Britse overheid.

Het CC-initiatief heeft tot op heden in Nederland nauwelijks aandacht gekregen.

Als beste vertaling van het Citizen's Charter wordt hier de term 'kwaliteitshandvest' gebruikt; 'burgerhandvest' klinkt helaas te oubollig.

De bespreking van de bijgaande stellingen tijdens het politicologenetmaal kan de mogelijkheden aangeven die er zijn voor het eventeel vertalen naar de Nederlandse situatie toe van dit Britse initiatief.

Stellingen ten behoeve van de discussie op het Politicologenetmaal 1992.

Stelling 1
De politiek boet aan geloofwaardigheid in door het niet op voldoende kwalitatief niveau kunnen leveren van de diensten waar de burgers om vragen.

Stelling 2
De Nederlandse burger verlangt van de uitvoerende diensten van de overheid een kwaliteit van dienstverlening die op gelijke voet staat met wat ze van het bedrijfsleven verwachten, zonder daarvoor een prijs in een eventuele vermindering van democratische invloed te willen betalen. Met andere woorden: de burger ziet zichzelf als een klant die koning wil zijn, zonder last te hebben van de beperkingen die hier in Nederland aan de macht van het koningschap worden gesteld.

Stelling 3
Terecht gaat men er van uit dat decentralisatie, verzelfstandiging en 'het op afstand zetten' van overheidsdiensten een bijdrage zijn aan het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening. Hoe dichter bij de burger, hoe beter voor de klant.

Stelling 4
De huidige trend in de richting van decentralisatie en verzelfstandiging van overheidsdiensten is op de lange termijn gedoemd tot falen (cq. tot recentralisatie), als er niet een mechanisme wordt ingebouwd waardoor op afstand gezette organisaties ook op afstand blijven. Zonder aan de democratische verantwoordingsplicht tekort te doen, mag er bij incidenten van beheersmatige aard niet centraal worden ingegrepen.

Stelling 5
Elke (overheids)organisatie heeft de neiging om vooral de moederorganisatie (lees: den Haag) als haar klant te zien. Het beste mechanisme bestaat uit het dwingen van de organisatie om zich richten op de burger als klant. Dat kan door kwaliteitsnormen te formuleren waardoor de organisatie direct verantwoording aflegt aan de burger als klant.

Stelling 6
Kwaliteitsbeleid voor overheidsorganisaties is overheidsbeleid en dient analoog aan het Britse Citizen's Charter voor de uitvoerende diensten van de Nederlandse overheid verder worden gespecificeerd.
Toelichting
Kwaliteit is/wordt een centraal thema in de discussie over de dienstverlening van de overheid. Al dan niet op basis van de ISO-9000 normen, zal het een vanzelfsprekendheid worden dat een organisatie een *zichtbaar* kwaliteitsbeleid heeft. Communicatie van de kwaliteitsnormen naar haar klanten toe hoort daar dus zeker ook bij.
Veel organisaties zullen zelf een kwaliteitsbeleid opstarten of hebben dit al gedaan. Niettemin is er een behoefte aan een centraal initiatief op het terrein van de kwaliteitszorg langs de lijnen van het CC. Drie

redenen: eenheid van beleid en versterking van het politieke commitment; (b) versterking van het organisatorisch kader ten behoeve van decentralisatie en verzelfstandiging; en (c) de noodzaak van een goede communicatie.

Stelling 7
De invoering van kwaliteitshandvesten zal relatief eenvoudiger zijn voor (uitvoerende) organisaties binnen de lagere overheden, zij staan traditioneel immers het dichtste bij de burger als klant. Dit moet in de gaten worden gehouden als de komende regionalisering (Europees en provinciaal) tot een herverdeling van taken gaat leiden.

Stelling 8
Klachtenprocedures die geen directe terugkoppeling eisen, maar via juridische rechtsgangen buiten de organisatie om worden geleid, zullen geen directe bijdrage aan de kwaliteitsverbetering van een organisatie leveren. Ook de functie van de ombudsman past buiten die van de reguliere kwaliteitszorg door de overheidsorganisatie zelf.

Stelling 9
Het invoeren van compensatiemogelijkheden bij overschrijding van kwaliteitsnormen zal doorgaans een wijziging vergen in de juridische regeling die de werkzaamheden van de overheidsdienst bepaalt. Beter nog dan wijziging, zou een deregulering van de regeling zijn. De kwaliteit van de dienstverlening kan dan het beste bewaakt worden door het normale burgerlijk recht en de standaard leveringsvoorwaarden die daarbij horen.

Stelling 10
De kwaliteit van de dienstverlening van de overheid moet verbonden worden met de kwaliteit van het staatsverband dat de overheid met haar burgers heeft.
Toelichting:
In een recent onderzoek werd aangetoond dat burgers in meerderheid goede ervaringen hebben met de dienstverlening van de eigen overheidsorganisatie, maar toch een negatief beeld blijven houden van de overheidsorganisatie in haar geheel. Deze communicatiekloof -wat is het anders?- kan het beste worden overbrugt door de burgers te betrekken bij het formuleren van de kwaliteitseisen van de te leveren diensten en door de betrokken organisaties op een goede manier te laten rapporteren over de mate waarin aan de normen al dan niet wordt voldaan.

Stelling 11
Een succesvolle interne verzelfstandiging, met een functionerend kwaliteitshandvest, zal voor de niet-zuivere overheidstaken uiteindelijk leiden tot externe verzelfstandiging, cq privatisering.

Het Citizen's Charter
Een Kwaliteitshandvest voor overheidsdiensten

Peter Noordhoek

De Britse premier John Major heeft in 1991 een nieuw intiatief 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)overheids-dienst 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 directeuren 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 verschilende overheidsdiensten. Mede door de haast zijn deze plannen wel erg globaal gehouden. De oppositie heeft de regering daarom gelijk uitgedaagd om de fraaie voornemens 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 levensmiddelenbranche (Saynsbury. Wellicht niet vreemd voor de kruideniersdochter 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 weerbarstigheid 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 publiokatie 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 dienstverelening 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 Citizin'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 bureaucratisering 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 duidedelijk 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 'Kwaliteishandvest'?

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 Dienstennormen', '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.

Het Britse voorbeeld: nieuwe vormen voor de overheid

John Major's beteugeling van de bureaucratie: het 'Next-Step Project' en de Citizen's Charters

John Major zit weer vast in het zadel. Terwijl zijn ambtenaren al bezig waren met 'Briefings' voor de nieuwe bewindslieden van Labour, sleepten hij en zijn conservatieve partij, tegen alle verwachtingen in, alsnog een mandaat voor vijf jaar regeren bij de kiezers weg.
Wat gaat John Major doen? Met dit eigen mandaat en Thatcher nu definitief op de achtergrond, heeft de jonge premier voor het eerst een werkelijke gelegenheid om zijn stempel op het beleid te zetten. Insiders zeggen dat hij tot nu toe uiterst behoedzaam heeft gemanouvreerd -een sterke minister als Hesseltine heeft hij bijvoorbeeld absoluut niet durven bruskeren- maar dat hij toch al behoorlijk voortvarend bezig is geweest de schaakstukken op het bord te zetten die hem in de komende jaren verder moeten helpen.

Paardesprongen

In dit artikel worden een paar van de schaakstukken getoond die John Major in zijn eerste ambtsperiode op het bord heeft gezet en die hij in zijn nieuwe regeringsperiode waarschijnlijk snel naar voren zal schuiven.
Het gaat hier vooral om schaakstukken -beleidsplannen- die betrekking hebben op Britse binnenlandse beleid. In het bijzonder gaat het om ideeën die betrekking hebben op pogingen om de overheid beter te laten functioneren. Bijna automatisch gaat het daarbij dus om ideeën die niet zo snel de aandacht zullen trekken in Nederland. Toch zijn ze ook voor ons land interessant. Wie hier volgt hoe men alleen met heel veel moeite, zetje voor zetje, de overheid in beweging tracht te krijgen, moet wel geïnteresseerd zijn in de paardesprongen die John Major daar probeert te maken.
Om welke schaakstukken gaat het? In het bijzonder gaat het hier om het 'Next-Steps' programma en het Citizen's Charter.

De vechteenheden van Major

In het vorige kabinet zijn beide initiatieven - het tweede komt in feite uit het eerste voort - nadrukkelijk opgezet als projecten. De projectteams die veranderingen moesten vormgeven en waar nodig afdwingen zijn wel omschreven als kleine 'vechteenheden'. De 'best en brightest' werden in die vechteenheden geplaatst, en gevochten hebben ze.
Maar wat ze echt geholpen heeft om de overhand te krijgen op het grote overheidsapparaat, was toch het mandaat van de premier. Anders dan hier, waar de premier de kar niet kan of wil trekken, konden de mensen van de Next-Step Unit en de Citizen's Charter Unit de telefoon opnemen met de vraag "The Prime-Minister has a question for you". Dat helpt.

Het kan natuurlijk ook een groot nadeel kan zijn dat een per saldo ambtelijk projectteam zo'n duidelijk politieke missie heeft. Het hele initiatief is onmiskenbaar doortrokken van de politiek. Zeker bij een regeringswisseling kan het initiatief dan van de ene op de andere dag verdwijnen. In London, op de dag van de verkiezingen, sprak ik met een ambtenaar die was verbonden aan de Citizen's Charter Unit. "Bel

me volgende week nog maar eens terug", zei ze, "dan weet u of mijn functie nog bestaat".

Een nieuw ministerie

Door de winst van de conservatieven zal het initiatief echter worden voortgezet. Wel wordt nu de tijd rijp geacht om de initiatieven een vaste basis te geven. Beide units zijn samengevoegd en in een apart, nieuw gecreëerd ministerie onder gebracht. Op dit moment is er de nodige speculatie over de status van de dit nieuwe ministerie. Als minister (zonder portefeuille) is namelijk aangewezen Mr. Waldegrave. De pers ziet dit als een degradatie voor deze jonge minister, die daarvoor minister van Gezondheidszorg was, een politiek zeer gevoelige post in Engeland.
Major zelf is waarschijnlijk van mening dat Walldegrave inderdaad nog niet zwaar genoeg is voor het werk op een log ministerie als gezondheidszorg, maar op zijn nieuwe post veel beter zijn talenten als veranderaar kan botvieren. Een teken dat hij de minister vertrouwt, is het feit dat tot de taken van het nieuwe ministerie er een is gaan behoren waarvan John Major heeft gezegd dat het in de komende regeringsperiode extra prioriteit zal krijgen: wetenschapsbeleid. 'Science policy' is bij het ministerie van Onderwijs weggehaald en bij het nieuwe minsiterie gezet om het zo los te kunnen maken van de misère die al jaren op het ministerie van onderwijs heerst. Al met al is de nieuwe post dus een test voor Walldegrave en zal hem er veel aan gelegen zijn om er een succes van te maken.

Next Step

Maar eerst, waar gaat het om? Het eerste en belangrijkste schaakstuk dat Major met veel kracht op het bord heeft gezet is het zogenaamde 'Next Step'-programma. Het omvat een reeks van maatregelen die bedoeld zijn om de uitvoerende organisaties van de Britse overheid beter in de greep te krijgen. Het Next-Steps-programma is een Britse versie van wat hier in Nederland wel 'de Grote Operaties' zijn genoemd: een geheel van maatregelen, zoals privatisering en deregulering, die zijn bedoeld om het functioneren van de overheid te verbeteren. In het bijzonder gaat het hierbij om de vorming van zgn. 'governmental agencies': agentschappen die bedoeld zijn om de uitvoerende taken van de Britse overheid voor hun rekening te nemen. Het Next Step-programma is zowel politiek als beleidsmatig zwaar beladen. Politiek, omdat de vorming van agentschappen in wezen een instrument is om zeggenschap uit handen van de lokale (Labour)-overheden te halen. Hele scholengemeenschappen konden zich zo via een 'opt-out'-clausule onder de bevoegdheden van de lokale overheden uitwerken.
Beleidsmatig, omdat de macht van de civil service moest worden aangepakt. Grote onderdelen van het ambtelijk apparaat van Whitehall zijn fysiek en beleidsmatig door middel van de vorming van agentschappen op afstand geplaatst. Niet minder dan de helft van alle werkers in de overheid heeft op die wijze haar ambtelijke status moeten prijsgeven. Tegelijk heeft dit de ruimte gegeven om traditionele benoemingscircuit uit de 'civil service' te doorbreken en mensen van buiten af te benoemen op grond van bewezen managementcapaciteiten. De ironie wil, dat terwijl wij in Nederland nog steeds pogingen doen om een heuse civil service te realiseren, men in Engeland trots is op het feit dat men zo de macht van Oxbridge-clan eindelijk heeft kunnen breken.

Next Steps als voorbeeld?

Is de Next-Step-aanpak een goed voorbeeld voor ons? In veel opzichten loopt de kwaliteit van de Britse overheid ver achter bij die in Nederland. Maar het is wel interessant om te zien hoe, als men in Groot-Brittannië eenmaal een besluit tot verandering heeft genomen, men ook veel voortvarender dan hier in Nederland in staat is om het besluit ook daadwerkelijk door te voeren. Dat was te zien bij privatisering, dat is nu ook weer te zien bij vorming van de nieuwe zelfstandige organen.
Het extreem trage tempo waarin men in Nederland met privatisering bezig is geweest, steekt wel erg schril af bij de Britse voortvarendheid. In feite gaat het in Nederland bij privatisering om een gepasseerd station waar nauwelijks bij is gestopt. Het is duidelijk dat men er eigenlijk nooit in geloofd heeft. Veel verder dan het idee alleen heeft men ambtelijk zelden durven gaan. Maar men moet toch wat. En dus wordt er nu gesproken over hetgeen er het dichtst bij komt: (interne) verzelfstandiging: het 'op afstand plaatsen' van organisatie-onderdelen. Bijna elk departement heeft in het kader van de Grote efficiëncy-operatie wel organisaties genoemd die voor verzelfstandiging in aanmerking komen. Een bekend Nederlands voorbeeld is de Informatiseringsbank. Maar zal de interne verzelfstandiging echt meer succesvol zijn dan de de externe variant, de privatisering? Als iemand die zelf verantwoordelijk is geweest voor de privatisering van een (kleine) organisatie, is het mijn ervaring dat dit soort veranderingen eerder ondanks dan dankzij het beleid plaatsvinden.

Het Citizen's Charter

Wellicht nog interessanter dan het Next-Step programma, zeker vanuit een Nederlands perspectief, is de gedachte van het Citizen's Charter. 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 rechtsstreeks 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 tom een kwaliteitsprogramma op te zetten en normen voor de eigen dienstverlening te formuleren. Daarmee is het tegelijk een manier om de organisatie 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 èn de organisatie op de klant gericht blijft èn 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 aardig 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.

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 mogelijk) 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 gezed 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. 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

mijn 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 Engeland 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 annaloog 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 gemeenten. Het lijkt niet moeilijk voorspelbaar dat er in de hal van de Gemeentelijke Sociale Dienst handvesten komen te hangen waar de zaken staan opgesoms waar een nurger in termen van dienstverlening aanspaak op zou kunnen komen. Statistieken over gemiddelde wacht- en behandeltijden kunnen de burger een beeld geven van wat hij mag verwachten en de dienst zelf de mogelijkheid geven om hun vooruitgang in dientverlening te demonstreren. Bij de tram- en metrolijnen zouden, net als in London, borden kunnen worden geplaats 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 kwaliteitshandvesten ook bij uitstek geschikt als het gaat om binnengemeentelijke decentralisatie. Zolang gemeentebesturen er moeite mee hebben om bevoegdheden aan deelraden over tedragen, 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.

Een nieuwe impuls voor verandering

Het bovenstaande heeft beoogd een overzicht te geven van de belangrijkste initiatieven die John Major tot nu toe heeft 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 Groot-Brittannië een 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.

Terugblik

Bij mijn bezoek aan Engeland nam ik op de terugweg een vlucht van Heathrow naar Zestienhoven. Dat was prettig, want ik woon maar een kilometer of vier van de Rotterdamse luchthaven vandaan. Althans, op dit moment nog. Over een tijdje is het misschien zelfs niet meer dan een kilometer of anderhalf. Maar wanneer gaat dat gebeuren, en is dat wel zeker? Als naaste bewoner van de herriebron heb ik er belang bij dat de verplaatsing niet doorgaat. Als iemand die werkt voor een organisatie die het bedrijfsleven vertegenwoordigd, kan ik het mij voorstellen dat de uitbreiding van werkgelegenheidsbron er wel van moet komen. Maar wat ik mij niet kan voorstellen, is dat het allemaal zo lang moet duren. Dat er zo'n ontstellend gebrek aan daadkrachtig is, zelfs in ons aller Maasstad. Kijkend naar het Britse voorbeeld denk ik dat we nog wat te leren hebben.

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.