

Een Kwaliteitshandvest voor Nederlandse overheidsdiensten.

Over een baron, een wifelende keizer, een 'één-front-te-veel' generaal en een schakende premier.

Drs. D.P. Noorhoek

Bij het begin van de reorganisatie van de rijksdienst werd regelmatig het beeld geschets van een overheid die zich als een soort Baron van Munchauzen aan de eigen haren uit het moeras probeert te trekken. Het is een sterk beeld, en toen het werd gelanceerd herkenden velen die binnen de overheid werkzaam zijn het onmiddellijk. Nu, vele jaren later, moet worden geconstateerd dat het beeld al te letterlijk is genomen. Oprecht heeft de overheid geprobeerd zichzelf uit het moeras omhoog te trekken en voor een deel is dat nog gelukt ook. Maar men heeft er een vreselijk zeer hoofd aan over gehouden en de overheid is nog lang niet uit het moeras.

Misschien is even vergeten dat het verhaal van de Baron maar een fabel is. Een fabel die haar kracht onleent aan het feit dat er iets in gebeurt dat onmogelijk is. Helaas, niemand kan zich aan de eigen haren omhoog trekken. Iets of iemand anders zal dat moeten doen.

Wat of wie kan de overheid uit het moeras omhoog trekken? De politiek? Ach, af en toe trekt ze wat, als de politici het niet te druk met andere problemen hebben. Maar nee, 'de' politiek is met een eigen Baron van Munchhauzen-act bezig; ze maakt onderdeel uit van het probleem.

In dit artikel wordt een manier beschreven waarop wellicht de edele Baron wel uit het moeras kan worden getrokken. Misschien kan de Baron hulp krijgen van iemand die tot nu toe nog niet in de fabel is voorgekomen: de burger.

De manier waarop dat kan gebeuren, is die van de invoering van zgn. 'Kwaliteitshandvesten'. Van elke overheidsdienst wordt verwacht dat het zelf de normen van de eigen dienstverlening in een Kwaliteitshandvest vastlegt en deze vervolgens herkenbaar publiceert voor de betrokken burger. Bij het niet halen van deze normen kan de burger zich rechtsstreeks tot de dienst wenden en compensatie krijgen. Het is een idee dat op dit moment vooral in Groot-Brittannië opgeld doet, onder de naam van 'Citizen's Charter'.

In dit hoofdstuk wil ik de lezer vertellen over het Citizen's Charter en de wijze waarop de uitgangspunten van het Charter het beste kunnen worden vertaald naar de Nederlandse situatie. Maar om het verhaal meer te laten zijn dan weer een verhaal over een aardig nieuw fenomeen, is het belangrijk om eerst uit de doeken te doen waarom het tot op heden niet lukt om overheidsdiensten werkelijk meer klantgericht te maken. Pas dan wordt het mogelijk om duidelijk te maken waarom het via Kwaliteitshandvesten beter zou kunnen.

Gekozen wordt voor twee invalshoeken: dat van diegenen die politieke verantwoordelijkheid dragen voor het functioneren van overheidsdiensten en dat van de manager die verantwoordelijk is voor de overheidsdienst.

Over politieke keuzen: de wijfelende keizer

Ervaren rotten in overheidsland weten dat er een slingerbeweging in elk beleid zit. Deze slingerbeweging is met name bekend rondom het vraagstuk van 'centraliseren of decentraliseren?'. Het is uiteindelijk de politiek die richting moet geven aan de inrichting van de overheidsorganisatie. Vaak ontbreekt het bij de verantwoordelijke politici aan een duidelijke visie op de inrichting van die organisatie. Graag wordt men geleid door concepten die van buiten komen. Met name van het bedrijfsleven leent men graag concepten; daar lijkt het immers wel te werken. Maar bij het overnemen van de ideeën vergeet men soms al te makkelijk de eigen eigenaardigheden. Het is waarschijnlijk de belangrijkste reden waarom het geloof in decentralisatie wel altijd wordt beleden, maar zelden waargemaakt¹. Misschien loopt de keizer, cq. de politiek, hier niet naakt, maar wel zeker lijkt hij voortdurend te twijfelen over welk kleed het zal gaan dragen.

Want wat gebeurt er in de praktijk?

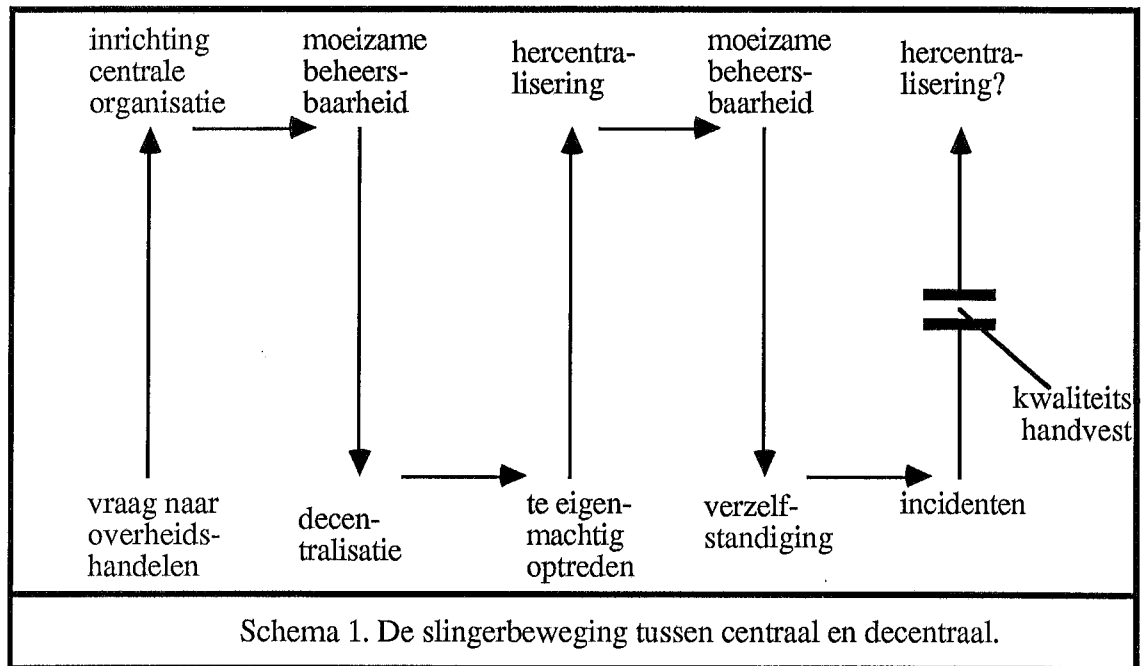
Heel basaal, en dus versimpeld, geredeneerd: een overheid besluit zich bepaalde *taken* toe te rekenen en richt daarvoor een uitvoeringsapparaat in (1); bij het toenemen van het aantal taken neemt de uitvoeringsorganisatie in omvang toe en door *centralisatie* tracht men greep te houden op alle activiteiten (2). Helaas, de omvang is dermate toegenomen dat verdere centralisatie geen uitkomst meer biedt, en men besluit daarom tot het opdelen van de organisatie in kleinere stukjes: *decentralisatie* (3). Op het moment dat dit te succesvol dreigt te worden, en iedere decentrale eenheid zijn eigen gang gaat, probeert men weer eenheid in het beleid te brengen door *hercentralisatie* (4). Logisch, maar daardoor is het beheersprobleem niet echt opgelost, hoogstens verplaatst. Daarom probeert men opnieuw tot decentralisatie over te gaan, ditmaal op contractbasis en onder de titel van *verzelfstandiging* (5). Prima toch? Ja, totdat er ergens iets zo erg misgaat dat de media er lucht van krijgen en gevraagd wordt 'wat de politiek er aan denkt te doen?' (denk eens aan het *incident* (6) bij de investeringsbank van de gemeente Groningen). De politiek heeft dan eigenlijk maar één antwoord: de controle dusdanig opvoeren dat er in de praktijk van *hercentralisatie* sprake is (7).

En zo blijft de overheid in een spiraal gevangen van centralisering en decentralisering. Hoe kan dat doorbroken worden?

In dit artikel zal worden ingegaan op de manier waarop in Groot-Brittannië men door de instelling van 'Governmental Agencies' en de publicatie van 'Citizen's Charters' aan het proberen is om de cirkel te doorbreken.

Maar voordat daar meer over kan worden verteld, eerst nog aandacht voor de interne spanning die ontstaat bij het decentraliseren of verzelfstandigen van organisaties. Het succes van dat soort operaties is absoluut afhankelijk van de mate waarin het management in staat is het proces te sturen. Het woord 'kwaliteit' speelt daarin een belangrijke rol en vormt weer een aansluitingspunt bij het verhaal over 'Citizen' Charters', annex 'Kwaliteitshandvesten'.

¹ Zie bijvoorbeeld de recente dissertatie van Y. Burger, met de toepasselijke titel: "Tussen realiteit en retoriek: decentralisatie en autonomisering in de praktijk". Eburon, Delft, 1992.



Over het managen van decentralisatie en verzelfstandiging: de strijd van een generaal met een oorlog op drie fronten.

In de beleidsvorming over decentralisatie en verzelfstandiging blijft de persoon van de manager die aan het proces leiding moet geven opvallend buiten beeld. Het is opvallend hoe gemakkelijk men er van uitgaat dat een overheidsmanager in staat zal zijn om een dergelijke verandering door te voeren. De praktijk is anders. De gemiddelde overheidsmanager is niet in staat om die verandering door te voeren en het zelf te overleven. Simpel gezegd: geen enkele manager die aan het begin van dat proces leiding geeft doet dat aan het einde van het proces nog steeds. En dat is zeer begrijpelijk en zeker geen verwijt aan het adres van de betrokken manager. Want wat wordt van hem of haar verwacht?

Het management moet in feite een strijd op drie fronten voeren: *in de richting van de moederorganisatie*: de ambtelijke en politieke top; *in de richting van de (nieuwe) markt*; en *in de richting van de eigen organisatie*. In de praktijk blijkt het management maar in staat om op hoogstens twee van de drie fronten effectief te opereren. Managers die uit de overheid afkomstig zijn blijken vooral aandacht te besteden aan het eerste front, managers die uit het bedrijfsleven worden aange-trokken richten hun aandacht vooral op het tweede front. Dat betekent niet dat zij die andere fronten niet belangrijk vinden, maar zij kunnen eenvoudig niet altijd de energie en verbeeldingskracht opbrengen die noodzakelijk is om over langere tijd -de tijd die voor een dergelijk proces noodzakelijk is wordt voortdurend onderschat!- te opereren.

De auteur van dit artikel heeft ten behoeve van een seminar over verzelf-standiging een eenvoudig rollenspel ontwikkeld waarin een overheidsorga-nisatie met een bezuiniging wordt geconfronteerd. De organisatie kan kie-zen uit een drietal strategiën: vragen aan Den Haag of er minder bezuinigt kan worden, de bezuiniging intern ophoesten, of de bezuiniging uit extra marktactiviteiten terug verdienen. Zowel individueel als als management-team kiest men in eerste instantie in grote meerderheid voor de marktge-richte strategie. Maar van de twintig managementteams waarmee dit spel

tot nu toe is gespeeld blijkt uiteindelijk de overgrote meerderheid niet in staat de marktgerichte benadering te concretiseren en wendt men zich uiteindelijk tot de overheid om uitstel of vermindering van bezuiniging te vragen. Een les kan zijn: liever gaat men om met de vijand die men kent, dan met de vrienden die men nog moet maken.

Het is dit gegeven, deze strijd op drie fronten, die het voor het management van de meeste te decentraliseren of verzelfstandigen organisaties zo moeilijk maakt het proces goed te volvoeren. Zeker als de organisatie uiteindelijk binnen de overheidssfeer blijft, of als de overheid de dominante klant blijft, is het bijzonder moeilijk om niet terug te vallen in oud overheidsgedrag, of zo in de gewonnen vrijheid te verdrinken dat men acties gaat ondernemen die niet passen binnen de eisen van zorgvuldigheid die nog steeds van dat soort organisaties zal worden verlangd. In beide gevallen is de kans groot dat het tot het soort incidenten komt waarna het management 'ter verantwoording' wordt geroepen.

(In de praktijk is er vaak tevens sprake van een vierde front, het fusiefront. De meeste organisatie blijken niet in staat te zijn volledig zelfstandig door het veranderingsproces heen te komen. Vanzelfsprekend verhoogt dit de complexiteit alleen nog maar.)

Ook daardoor komt weer de vraag op: hoe richting te geven aan de organisatie? Het idee is dat decentralisatie of verzelfstandiging goed is om de dienstverlening aan de burger te verbeteren. Maar in de meeste gevallen is de burger nooit de echte klant van de dienst geweest! Het is de politiek, de centrale organisatie, de moederorganisatie die de echte klant was, want zij betaaldt uiteindelijk steeds de rekening. Zolang dat het geval is zal de dienstverlening aan de burger uiteindelijk altijd een lagere prioriteit houden dan het voldoen aan de wensen van moederorganisatie. Op de korte termijn geeft dat geen enkel probleem, op de langere termijn leidt het tot het soort klachten over gebrekkige effectiviteit en financiële beheersbaarheid waar de huidige wens tot decentralisatie en verzelfstandiging uit voort komt. Dat is de val waarin moederorganisatie en management in terecht kunnen komen als er geen mechanisme wordt ingebouwd waardoor de betrokken organisatie wel prioriteit moet geven aan de dienstverlening van de burger. Dan praten we vooral over de kwaliteit van de dienstverlening, en ook daarin heeft het Britse model een aantal aantrekkelijke wijzigingen te bieden. Daarover nu meer.

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

John Major zit weer vast in het zadel. Het is alweer enige tijd geleden, maar de Britse verkiezingen van april 1992 waren uiterst spannend. 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.

Hier 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 snel naar voren heeft geschoven. Om welke schaakstukken gaat het? In het bijzonder gaat het hier om het 'Next-Steps' programma en het Citizen's Charter.

Next Step

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.

Het Next-Step programma en de Citizen's Charters zijn door de Britse regering duidelijk op projectbasis ter hand genomen, de projectteams die de veranderingen moesten vormgeven en waar nodig afdwingen zijn wel omschreven als kleine 'vechteenheden'. De 'best and brightest' werden in de gevechtseenheden geplaatst, en gevochten hebben ze.

Maar wat ze echt geholpen heeft om de overhand te krijgen op het grote uitvoerende apparaat, was toch het mandaat van de premier. Anders dan hier, waar de minister-president de kar niet wil of mag trekken, konden de mensen van de Next Step Unit en de Citizen's Charter Unit de telefoon opnemen met de uitspraak "The Prima Minister has a question for you". Dat helpt.

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 velen er eigenlijk nooit in geloofd hebben. Veel verder dan het idee alleen heeft men ambtelijk zelden durven gaan. De enkele keer dat men wel tot een daadwerkelijke privatisering over is gegaan -bijvoorbeeld in het geval van de PTT- heeft dat minstens zo zeer te maken met een kapitaalbehoefte waaraan niet binnen overheidsverband aan kan wor-

den voldaan, als met een wens om organisatie-onderdelen marktconform te laten opereren.

Met privatisering lijkt men dus geen stap verder te komen. 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 externe variant, de privatisering? Dan is er meer nodig.

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 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 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 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 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 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. 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 voort-

varend 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 behandeltijden 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 vertragen te vermijden.

Buiten de uitvoerende diensten lijkt het instrument van de kwaliteitshandvesten 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.

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.

- 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).

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

- 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;

- *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.

- 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 goed begrepen en verdient navolging in Nederland

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 overheidsbemoediging, 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.

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 gemanoeuvreerd -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 Waldegrave 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 ministerie 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 Waldegrave 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 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 tot 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 ò de organisatie op de klant gericht blijft ò 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 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. 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 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 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 burger in termen van dienstverlening aanspraak op zou kunnen komen. 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 kwaliteitshandvesten ook 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.

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 overheidsbemoediging, 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 vertegenwoordigt, 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.

**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. Waldegrave 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 politicologen- etmaal kan de mogelijkheden aangeven die er zijn voor het eventueel 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.