

Relatie overheid-burger was gediend met handvest

# Gemiste kans voor paars elan

**Even leek het erop dat ook Nederland in navolging van Groot-Britannië zou kiezen voor een Handvest voor de burger dat hem beschermt tegen de overheidsdienst. In het concept-regeerakkoord van, toen nog, informateur Wim Kok stond een passage van die strekking. In het uiteindelijke paarse regeerakkoord was de passage echter weer geschrapt. Een gemiste kans voor paars elan, meent drs. Peter Noordhoek. Noordhoek is werkzaam bij Stichting De Baak.**

In het concept-regeerakkoord van formateur Kok stond dat in een 'Handvest' wordt vastgelegd welke rechten burgers ten opzichte van publieke organisaties kunnen uitoefenen. In het definitieve akkoord is dat vervangen door een op zich mooie formulering, waarin concreet echter vooral wordt verwezen naar de Algemene Wet Bestuursrecht als basis voor het versterken van de positie van de burgers tegenover de overheid. Het is nog best mogelijk dat handvesten er komen, maar ze worden niet meer genoemd. Dat is jammer, want bij handvesten gaat het niet zozeer om wettelijke regels, als wel om openbare kwaliteitsnormen, die (verzelfstandigde) overheidsdiensten aan zichzelf stellen bij hun dienstverlening aan burgers. Dat thema is vernieuwend genoeg om in een regeerakkoord te worden benadrukt. De gedachte komt uit Groot-Britannië. Daar is in 1992 een initiatief gestart onder de naam Citizen's Charters. Elke (verzelfstandigde) dienst wordt geacht normen te formuleren over de eigen dienstverlening. Vaak gaat het daarbij om normen over wachttijden en het soort service dat de burger mag verwachten. Deze normen worden vervolgens gepubliceerd en zichtbaar gemaakt op de plaats waar de dienstverlening plaatsvindt. Waar mogelijk gaat het om normen waar de burger naar kan verwijzen als de dienst niet goed is. Dat kan leiden tot compensatie. Als de ondergrondse bijvoorbeeld meer dan een kwartier te laat is wordt aan de

reiziger het kaartje vergoed. Aan de Charters ligt een aantal beginselen ten grondslag. Kwantitatieve normen vormen de basis, maar ook beginselen als 'openheid', 'toegankelijkheid', 'geen discriminatie', 'waarde voor geld' en 'het weer goed maken als iets fout is gegaan' horen erbij. Allemaal vanzelfsprekende zaken die in de praktijk niet vanzelfsprekend zijn. Door het aan de wand spijkers van de normen en de mogelijkheid van compensatie maken Britse overheidsdiensten intern en extern duidelijk dat men de eigen normen serieus neemt. In Groot-Britannië is men eerder dan hier tegen de vraag opgelopen: wat te doen met een verzelfstandigde dienst waar iets mis gaat? Moet een minister zo'n dienst als gevolg van krantenberichten en Kamervragen weer in de houdgreep nemen? Wat heeft verzelfstandiging dan nog voor zin? Uit het nadenken over dat probleem is de gedachte geboren dat, veel beter dan een controle van bovenaf, het goed zou zijn de burgers zelf aan de bel te laten trekken. De praktijk van verzelfstandigingen leert dat het voor zowel de centrale overheid als voor de te verzelfstandigen dienst heel moeilijk is om van elkaar los te komen. Niet zelden zijn ze meer met elkaar bezig dan met de burger. De Charters helpen om de verzelfstandigde dienst de ogen te laten richten op de bal. Het is dan aan de organisatie zelf om de eigen beloften waar te maken. Vandaar dat er wordt gesproken van een 'handvest' en niet van een 'contract'.

## OMWEG

Als het gaat om de rechtsbescherming van burgers zijn handvesten totaal overbodig. Dat is in Nederland goed geregeld met de nieuwe Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) en bijvoorbeeld het instituut van de Nationale Ombudsman. Met de AWB hebben we een juweel van wetgeving in handen als het gaat om het juridisch vastleggen van allerlei zorgvuldigheidseisen in het verkeer tussen burger en overheidsdienst. De vorige regering heeft veel te weinig lof gekregen voor deze nieuwe wet. Maar we praten dan wel steeds over situaties waarin het in het verkeer tussen burger en dienst

al is misgegaan. Het gaat om correcties achteraf, niet om preventie. De weg van het recht is vaak een omweg, procedures duren lang en de ambtenaar aan het loket die de fout heeft gemaakt is lang niet altijd gehouden die fout zelf te herstellen. Er zijn nog meer punten die wringen als kwaliteit alleen via de juridische weg zou worden bewaakt. Zo kan het feit dat iedereen gelijke rechten heeft er toe leiden dat we als burger steeds weer op de laagste gemene deler van dienstverlening geholpen worden. Een gemene deler die lager ligt dan we gewend zijn bij de eerste de beste winkel op de hoek. Dat kan niet de bedoeling zijn.

## DOFFE OGEN

Eeri ander probleem met wettelijke regelingen is dat ze uit geschreven woorden bestaan. Eén van de meer relevante ervaringen in Engeland is dat er meer besef is gekomen dat juist de mensen die het meeste gebruik maken van de overheid het minste in staat zijn van het geschreven woord gebruik te maken. De cultuur van de overheid is die van het geschreven woord. Helaas is dat niet de cultuur van de functionele analfabeet die door een ambtenaar met doffe ogen een stapel formulieren krijgt toegeschoven. Het is de dienst zelf, de ambtenaren zelf, die de kwaliteit moeten maken. Over het algemeen doen ze dat gewoon goed, maar de druk is hoog. Er zijn duizend goede en minder goede redenen waarom een ambtenaar net even niet de zorg aan de persoon aan het loket of de telefoon besteedt die eigenlijk nodig is. Reorganisaties, bezuinigingen, personeelreducties, allemaal legitieme redenen waarom 'men even niet aan kwaliteit kan doen'. En dus worden er fouten gemaakt, worden procedures aangespannen en bezwijkt ons perfecte juridische evenwicht van rechten en plichten onder de last van de vragen die het oproept. Nieuwe wetten en regels zijn daar niet het antwoord op. Het is uiteindelijk aan de organisatie en aan de motivatie van de mensen binnen die organisatie om trots en loyale kwaliteitswerk te leveren. Wetten geven het kader aan, maar er zullen andere dingen

voor nodig zijn om dat vorm te geven. Steeds zal blijken dat het daarbij gaat om activiteiten en normen die door de mensen binnen de organisatie zelf gemaakt en gedragen worden. Handvesten kunnen daar de neerslag van vormen. Het in het regeerakkoord genoemde correctief referendum en de Algemene Wet Bestuursrecht zijn op zich onvoldoende om de relatie tussen de overheid en de burger te verbeteren. Er moet iets tastbaar, iets zichtbaar worden gemaakt op de werkplek, dag in dag uit. Overheidsdiensten zullen zelf de ruimte moeten krijgen om – binnen de wettelijke taken – hun normen in handvesten op te nemen. Kwaliteit moet door de mensen zelf gemaakt worden, maar zonder een goede leiding lukt dat niet. Dat is voor de politiek niet anders dan in het bedrijfsleven. Daarin schuilt wel een probleem. Hoe aantrekkelijk is een instrument als handvesten voor de politieke leiding als het voor de invoering ervan afhankelijk is van het ambtelijk apparaat? Hoe aantrekkelijk is het voor de politiek om te hameren op het aambeeld van de kwaliteit als er tegelijk allerlei bezuinigingen over de hoofden worden uitgestort? Het punt is dat er geen alternatief is. De politiek kan het zich niet veroorloven dat de kwaliteit van de overheid verder onder druk komt te staan. Vandaar de vele goede en ongetwijfeld oprechte voornemens in het regeerakkoord. Maar is het dan niet beter om concreet te zijn in wat men wil? Kunnen handvesten de (Paarse) overheid extra elan geven? Nederland is Groot-Britannië niet. Er is hier geen Cabinet Office met een Citizen's Charter Unit waarvan de medewerkers kunnen opbellen naar een overheidsdienst met: 'The Prime Minister has a question for you. Where is your Charter?' Zo'n benadering wordt hier niet op prijs gesteld. Is dat de reden dat het begrip Handvest niet in de definitieve versie van het Regeerakkoord terecht is gekomen? Geen vertrouwen in het vermogen van de regering om de overheid gezamenlijk aan kwaliteit te laten werken? Of is er simpelweg gekozen voor een voorzichte benadering, dicht tegen onze juridische tradities aan? Een positieve houding, maar alles open latend? Hoe begrijpelijk ook, het is ook jammer, een gemiste kans voor paars elan.

Drs. D.P. Noordhoek