

Om de kwaliteit van de rattenvangers

Peter Noordhoek

' Kort voordat de burgemeester werd benoemd was er sprake van een ware rat-tenplaag in de stad. De gemeenteraad dacht er wat aan te kunnen doen door 20 cent per rattestaart aan te bieden. Voor een week of twee hielp dit inderdaad om het aantal ratten omlaag te brengen - totdat plotseling drommen mensen in de rij stonden met staarten. De stadskas raakte leeg en niemand scheen nog veel werk te doen. En nog leken er veel ratten te zijn.

De burgemeester luisterde aandachtig terwijl hem het probleem werd voorgelegd, en loste het toen op met één gedenkwaardige zin, die zowel veel over hemzelf zei, als over de dwaasheid van beloningen, als over de natuurlijke instincten van burgers als het over geldzaken gaat: "Belast de rattenvangers." ' Terry Pratchett - Soul Music, 1995.

De burgemeester uit deze stad blijkt zowel een nuchtere blik te hebben op de aard van zijn burgers als op de beperkingen van zijn eigen Raad. Hij doorziet het gedrag van zijn burgers, prikt de ballon van de prikkel door en grijpt naar het oude, vertrouwde belastingwapen. Zouden niet alle burgers en bestuurders zo'n burgemeester als rattenvanger willen hebben?

Het zit er niet in. Zeggenschap over belastingen? Eénzijdig optreden? Alsof de belastingen al niet hoog genoeg zijn, zeg. Hier in Nederland is alles keurig geregeld en nog eens geregeld. Ratten? Daar hebben we de reinigingsdienst voor.

Gewoonte en instinct drijven bestuurders er nog steeds toe om op problemen te reageren met regels en belastingen. Tegenover het hanteren van andere soorten prikkels, financieel of anderzins, staat men wantrouwend. De theorie mag het dan aanbevelen, het vermoeden bestaat bij veel bestuurders dat de effecten anders uitvallen dan ze bedoeld zijn.

Wat wel tot stand is gekomen is een uitgebreid en geraffineerd wegschuifstelsel. De overheid laat zich niet meer aanspreken op rattestaarten. Rattenbestrijding is de ongemerkte post op het budget. De schade is weggeschoven naar verzekeringsmaatschappijen, aansprakelijkheid bestaat niet meer.

Het effect is alleen dat burgers en bestuurders elkaar niet meer lijken te kunnen vinden. Wellicht dat er nog allerlei nuttige zaken gebeuren in de vergaderzalen van de bestuurders, maar de burger weet het niet meer, want, om het maar eens simpel te zeggen, ze heeft geen ratten meer om zich over te beklagen en geen rattestaarten meer om de bestuurders mee te bedonderen. Nog simpeler gezegd: de lol is er af.

De afgelopen drie jaar is er door deze auteur gepleit voor de invoering van zgn. 'kwaliteitshandvesten'. Het gaat hierbij om uitspraken van een overheidsdienst dat deze zich in de richting van de burger als klant garant stelt voor een door de dienst zelf vast te stellen niveau van dienstverlening. Als de dienst zich niet aan haar eigen normen kan houden wordt zo mogelijk compensatie gegeven. Een kwaliteitshandvest is de meest directe vorm waarin een overheidsdienst zich vooraf concreet uitspreekt over haar prestaties en niet langer alleen vertrouwt op regels en procedures om fouten te herstellen. Het gaat niet

om het belonen van goed gedrag van burgers (veel rattestaarten), maar om het voorkomen en zo nodig corrigeren als het mis is gegaan (tijdig ratten vangen).

Recent onderzoek laat zien dat, dwars door de overheid heen, men van mening is dat handvest-achtige benaderingen de toekomst hebben. De eerste stappen richting handvesten worden hier en daar al gezet. De 'studentenstatuten' zoals die nu zijn voortgekomen uit het overleg tussen studenten, instellingen en ministerie zijn duidelijk geïnspireerd op de handvestgedachte, al is er nog een lange weg te gaan. Toch constateren Ton Bestebreur en Albert Kraak in het juli-nummer van dit blad niet helemaal ten onrechte dat kwaliteitshandvesten vooralsnog niet lijken door te breken.

Zij zien wel dat er bij (verzelfstandigde) diensten steeds meer pogingen worden ondernomen om de klant in beeld te brengen. Klantenpanels en accountmanagers moeten de afnemers van overheidsdiensten in beeld zien te houden. Het doel is om de betrokkenheid van de klanten te vergroten, ook als het niet goed mogelijk is om klanten direct te laten afrekenen op resultaten. Maar het vergroten van die betrokkenheid gaat vooralsnog niet via de lijn van publikaties en vormen van compensatie. Waarom niet? Via handvesten laat een dienst zien dat ze consequenties verbindt aan de mening van een klant, het is dus de logische volgende stap. Toch wordt die stap nog weinig gezet. Het is de moeite waard daar verder over na te denken. Vooralsnog komen er twee redenen uit het onderzoek te voorschijn die maken dat een handvest één tot twee stappen verder weg ligt dan waar organisaties nu zijn, waardoor het meten van klantenreacties acceptabel is, maar handvesten nog te ver weg liggen. De eerste heeft te maken met de problemen die overheidsorganisaties hebben met harde normen en de consequenties die ze daar aan willen verbinden. De tweede reden heeft te maken met wat ik maar noem de 'draagvlak-paradox'; de organisaties willen en moeten op hun eigen niveau een handvest opstellen, maar doen dat niet omdat ze zeker willen zijn dat er ook boven hen een politiek draagvlak is.

Om op het eerste in te gaan. Laten we de ratten maar als voorbeeld nemen. Het vangen van ratten wordt al lang niet meer aan burgers overgelaten. Het is tot die merkwaardige berg van overheidstaken gaan behoren (al lijken provincie en waterschap te betwisten tot wiens taak nu eigenlijk de vangst van muskusratten dient te behoren). Praten we over normen, dan zou de betrokken dienst een statistiek moeten kunnen produceren van het aantal rattestaarten om de eerste stap te kunnen zetten op weg naar een handvest. In de praktijk zal het geen probleem zijn om een grafieklijn te laten zien die loopt als een krolse rattestaart (zijn ratten krols?). Waarschijnlijk is de dienst ook nog wel bereid om zelf een norm te formuleren voor het aantal te vangen ratten waar men zich garant voor stelt. Op het moment dat men grafiek en norm in de krant durft te publiceren is eigenlijk al aan de basiseisen van een handvest voldaan.

Ten minste, er is aan de letter van een handvest voldaan. Het is de vraag of de geest van het handvest ook uit de fles komt. Handvesten zijn immers bedoeld om interne gerichtheid te doorbreken door de burger, als klant, te 'gebruiken' correctiemechanisme. Maar zijn burgers eigenlijk wel benieuwd naar statistieken over ratten en zullen zij er consequenties aan verbinden als die statistieken wat hoger of lager

uitvallen? Niet echt. Dat wordt wellicht anders als een winkelier last krijgt van een rattenplaag in zijn voorraadschuur, of als een dijk doorbreekt doordat ratten er gatenkaas van hebben gemaakt. In dat geval zijn statistieken echter niet voldoende. Dan moet er zichtbaar worden opgetreden. Een - al dan niet verzelfstandigde - dienst moet in actie komen. Dan worden zaken als wachttijden (waar blijven ze nou?) belangrijk en beeldbepalend. En wat als er onnodig schade ontstaat door ondeskundig optreden? Welnu, dan is er in het verleden voor gezorgd dat de aansprakelijkheid op allerlei manieren is afgewenteld of uitgesloten. De overheid maakt zich verantwoordelijk voor rattenbestrijding, maar als het er op aan komt dan is voor men het weet niemand verantwoordelijk.

Degenen die een handvest willen maken waarin rattenbestrijding is opgenomen hebben het dus moeilijk. De normen op zich zijn moeilijk relevant te maken, de meest harde manier om goede intenties duidelijk te maken, compensatie, is effectief uitgesloten. Wat overblijft, de 'service-normen' over wachttijden e.d., zijn in wezen marginale zaken. Waarschijnlijk is een koersen op alleen de servicenormen onvoldoende sterk om een interne gerichtheid te doorbreken. Ratten en rattenvangers kunnen dan in cirkels blijven rondlopen.

Dan de 'draagvlakparadox'. Wat is dat toch voor een merkwaardige combinatie van trots en afhankelijkheid die Nederlandse overheidsdiensten ten toon spreiden? Gretig accepteren ze de gedachte dat zij zelf verantwoordelijk moeten zijn voor het niveau van dienstverlening. Tegelijk wachten ze op politieke signalen voordat ze feitelijk aan de slag gaan. Elke vorm van ingrijpen door hogere overheidslagen wordt heftig afgewezen, tegelijk is men bereid eindeloos te wachten op allerlei signalen dat er een draagvlak voor een eigen initiatief is.

De verwevenheid van de overheid is zo groot dat er weinig echte speelruimte lijkt te zijn voor het formuleren van eigen normen. Met andere woorden; de excuustrommel is tot over de rand gevuld. Regels en bestuurlijke verhoudingen lijken de eigen verantwoordelijkheid te hebben uitgehold tot in het verdwijnpunt en dat verdwijnpunt is niet zelden de burger. Het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid is als een symbolisch tromgeroffel op een holle apenborst wanneer de verantwoordelijke dienst niet door de restricties heen durft te breken waarbinnen ze funcioneert.

Wat zo simpel lijkt - formuleer normen, publiceer ze en maak je aansprakelijk - is het dus in feite niet. Er wordt een proces opgestart dat de betrokkenen confronteert met vragen die raken aan de relevantie van wat men doet (wie is er überhaupt in geïnteresseerd?), die raken aan de wijze waarop men dingen doet (wat voor norm kunnen we daar in hemelsnaam voor stellen?), die onzekerheid losmaken over de hoeveelheid steun die men eigenlijk heeft (wat gaat het kabinet, het college doen?) en die, als men zover is om maximale eigen verantwoordelijkheid te nemen, leidt tot de ontdekking dat men aan handen en voeten gebonden is aan andermans verantwoordelijkheid. Op al deze rationele overwegingen om iets niet te doen verwacht ik het stevig irrationeel antwoord van een groot aantal mensen binnen de overheid dat ze er daarom juist iets aan gaan doen. Ik denk het streven naar meer klantgerichtheid en de noodzaak om de interne gerichtheid te doorbreken zo het buikgevoel van de gemiddelde politicus en

overheidsmanager bepaalt dat reële problemen rondom de normen worden overwonnen en dat de draagvlakparadox een schijnparadox zal blijken te zijn.

Met andere woorden; er is alle reden om er eens goed aan te gaan trekken. Een heerlijke klus voor de echte overheidsdienaar. In zo'n situatie is het wel heel belangrijk om te beseffen dat het formuleren van normen een middel is, en geen doel. Vervolgens is het ook cruciaal om de gaten te houden dat niet alles genormeerd hoeft te worden. Het gaat slechts om die normen voor die activiteiten die èn van (symbolische) betekenis kunnen zijn voor de burger èn in staat zijn intern wat in beweging te brengen. En natuurlijk moet het bureaupolitieke spel gespeeld worden. Maar uiteindelijk is dat slechts een kwestie van uitwerken. Deze optimist zegt dat de rattenvanger zijn oude fluit uit de doos gaat halen, zijn kantoor uit zal wandelen en heel veel ratten en andere burgers in een lange stoet achter zich aan zal krijgen.

Drs. D.P. Noordhoek is adviseur bij Stichting de Baak, het management studiecentrum van het VNO en mede-oprichter van het Steunpunt Kwaliteitsinitiatieven Overheid (SKiO).