

Stappen naar een betere overheid

'Citizen's Charters' en andere ideeën als zichtbare vormen voor een meer responsieve overheid.

1. Analyse

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

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

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

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

Wellicht zou het het beste zijn om in de komende kabinetsperiode alle goede voornemens op deze punten eerst eens rustig uit te gaan voeren, maar de werkelijkheid vraagt om nieuwe ideeën en breekijzers om vastgeroeste verhoudingen los te maken.

Tegen cynisme en lage verwachtingen in, kan dan over degenen die *werkzaam zijn binnen het publiek domein* worden gezegd dat zij:

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

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

- organisaties in eerste instantie *zelf normen te laten formuleren* voor hun dienstverlening in de richting van de burger;
- het *primair stellen van de relatie met de burger boven die met de 'moeder'organisatie*. De praktijk van verzelfstandiging laat zien dat het zeer moeilijk is voor een organisatie om de oriëntatie op de moederorganisatie te verruilen voor die op de markt (men gaat liever om met de vijand die men kent dan met de vriend die men nog moet maken);
- het kwaliteitsbeleid van de organisatie een impuls laten geven aan-, en verplichten tot het actief zoeken naar een *minder vrijblijvende vorm van communicatie met de burger*. Het contact met de burger is geen zorg, maar een kans op een leerervaring.

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

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

2. Citizen's Charetrs in Groot-Brittannië

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

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

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

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

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

3. Vertaling naar Nederland: kwaliteitshandvesten

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

- (*externe*) *publikatie van (eigen) normen is nieuw*, zeker als het om kwantificeerbare normen voor dienstverlening gaat;
- *directe terugkoppeling*. Geen omwegen via langdurige juridische- en klachtprocedures die de onachtzame lokettist niet meer bereikt;
- *compensatie* zal, waar mogelijk, een grote symbolische waarde hebben in de richting van burger en media;
- *versterking van communicatief vermogen*, bijvoorbeeld door de publikatie van normen die zijn gericht op de manier waarop de dienst zich publiek verantwoord en informeert, is nodig en vernieuwend;
- er is nu geen goed *mechanisme voor het volgen en controleren van verzelfstandigde diensten*;
- geen van de departementen is zelfstandig in staat een initiatief vorm te geven dat een herkenbare impact heeft voor de gehele overheid
- extra wetgeving voor Kwaliteitshandvesten is nodig noch gewenst;

Nog twee overwegingen van cruciaal belang:

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

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

- bij de lagere overheden. Ze kunnen worden ingezet voor gemeentelijke diensten als secretarie (beantwoordingstermijn brieven), gemeentewerken en de sociale diensten;

- verder kan worden gedacht aan: Nederlandse Spoorwegen en Streekvervoer, Rijksdienst voor het Wegverkeer, woningcorporaties en de Belastingdienst. In feite elke overheidsorganisatie met een vorm van directe dienstverlening aan de burger

4. Aansluiting bij andere kwaliteitsinstrumenten

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

- Kwaliteitshandvesten als lichtste en tegelijk meest communicatieve vorm;
- model van Nederlandse Kwaliteitsprijs. Goed als analyse en 'overall' aanpak, maar omvangrijk;
- ISO-9000 voor organisaties die officieel gecertificeerd willen zijn. Gevaar van bureaucrativering is aanwezig;
- in diverse sectoren op deelaspecten ontwikkelde instrumenten, zoals bijvoorbeeld de 'Kwaliteitsmonitor' van Binnenlandse Zaken.

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

- geflankeerd door ander beleid (nieuwe Grote Operaties?) kunnen kwaliteitsinstrumenten worden ingezet om te laten zien dat het menens is met verzelfstandiging en andere veranderingen in de overheid. Kwaliteitshandvesten zijn dan het beste breekijzer, want het meeste communicatief;
- waar mogelijk moeten voorbeeldprojecten worden opgestart en gestimuleerd. Iedere sector maakt bijv. eigen handvesten, maar ze zijn landelijk herkenbaar door gebruik van visuele elementen;
- dat is niet voldoende. Het moet boven het departementaal niveau uit worden getild. Gedekt door regeringsbeleid, ligt het voor de hand dat het College van Secretarissen-Generaal hiervoor het aanknopingspunt wordt;
- dit kan o.a. gebeuren door de vorming van een "Platform Kwaliteitsinitiatieven Overheids Dienstverlening".

5. Platform Kwaliteitsinitiatieven Overheids Dienstverlening

Het *Platform* kan:

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

Het initiatief voor het Platform kan worden genomen door het komende kabinet. Aansluiting bij het SG-Beraad is gewenst.

Drs D.P. Noordhoek
Stichting de Baak

14 april 1994