

Stichting de Baak
Koningin Astridboulevard 23
2202 BJ Noordwijk ZH

Management Studiecentrum
van het Verbond van Nederlandse
Ondernemingen

de Baak

Van Citizens Charters naar Kwaliteitshandvesten

Bijeenkomst Stichting de Baak

7 januari 1994

Drs D.P. Noordhoek

Een Kwaliteitshandvest voor Nederlandse overheidsdiensten

Over een baron, een weifelende keizer, een „één-front-te-veel” generaal’ en een schakende premier: een vertaling van Britse ideeën over verbetering van de dienstverlening door overheidsorganisaties naar de Nederlandse context.

Drs. D. P. Noordhoek

Bij het begin van de reorganisatie van de rijksdienst werd regelmatig het beeld geschetst van een overheid die zich als een soort Baron van Münchhausen 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 ontleent 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 Münchhausen-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.

1. Over inhoud en opzet van dit hoofdstuk

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 publi-

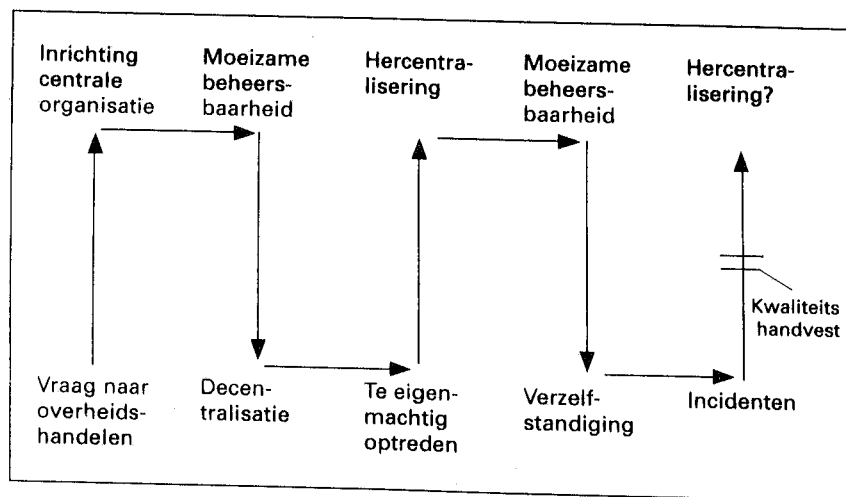
dermate toegenomen dat verdere centralisatie geen uitkomst meer biedt, en men besluit daarom tot het opdelen van de organisatie in kleinere stukjes: *decentralisatie*. Op het moment dat dit te succesvol dreigt te worden, en iedere decentrale eenheid zijn eigen gang gaat, probeert men weer eenheid in het beleid te brengen door *hercentralisatie*. 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*. 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* 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.

Hoe de
spiraal
doorbreken?

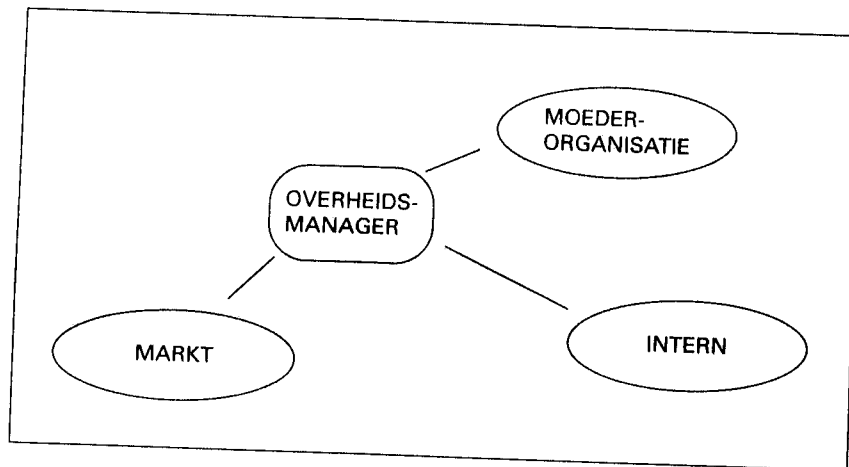
En zo blijft de overheid in een spiraal gevangen van centralisering en decentralisering. Hoe kan dat doorbroken worden?

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



Schema 1. De slingerbeweging tussen centraal en decentraal.



Schema 2. Een strijd op drie fronten.

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 waarbij 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.)

Wie is eigenlijk de klant?

Steeds 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 betaalt uiteindelijk steeds de rekening. Zolang dat het geval is zal de dienstverlening aan de burger

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 Prime Minister has a question for you“. Dat helpt.

4.2. Next Steps als voorbeeld?

Werkt dit ook in Nederland?

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 voortvarendeheid. 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 –

incident in de verleiding komen om de teugels weer aan te halen, want „wie betaalt 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.

4.4. 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 zei een passagier: „Zorg er dan eerst even voor dat er toiletten komen.” 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 ook 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.

4.5. 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 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.

Vooraf bij uitvoerende diensten van gemeenten.

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 Kwaliteitshandvesten 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 vertragingen 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.

5.2. *Wat betekent het invoeren van een Kwaliteitshandvest?*

Om nog wat concreter te kunnen zijn over de organisatorische consequenties van het invoeren van executive verzelfstandigde dienst 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 verzelfstandigde dienst 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

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 dat 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.

Over de auteur:

Drs. D. P. Noordhoek is manager bij de Baak, het Management Studiecentrum van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen. Hij schrijft dit artikel op persoonlijke titel.