

# CHARTER MARKS

## Een onderscheiding voor Nederland?

*Een onderzoek naar de werking van het  
Charter Mark Awards Scheme in Groot-Brittannië,  
aangevuld met suggesties en randvoorwaarden  
bij een overzetting van dit initiatief naar Nederland toe.*

Onderzoek in opdracht van de Directie Interbestuurlijke Betrekkingen  
en Informatievoorziening van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Drs. D.P. Noordhoek

Northedge B.V.  
Dr. Kuiperstraat 10  
tel. 070 - 3560713

11 februari 1997

**Charter Marks**  
*Een onderscheiding voor Nederland?*

*"It is about the art of enthousiasm"*



## INHOUD

	<i>klant</i>	6
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	7
1.1	Om de kwaliteit van de dienstverlening	7
1.2	Weer een nieuwe prijs?	8
1.3	Van Charter Marks naar ...?	8
<b>2</b>	<b>Probleemstelling</b>	11
2.1	Probleemstelling	11
2.2	Onderzoek	12
2.3.	Trend van het onderzoek	13
<b>3</b>	<b>Het Charter Mark Award Scheme</b>	15
3.1	Context voor het Charter Mark Award Scheme	15
3.2	The Citizen's Charter Initiative	16
3.2.1	Effect van het Citizen's Charter	16
3.2.2	Principes van het Citizen's Charter	17
3.2.3	Het tweesnijdend zwaard van politieke aandacht	17
3.2.4	Krachtige elementen van het Citizen's Charter Initiative	17
3.3	The Charter Mark Award Scheme	18
3.3.1	Aard van het Charter Mark Award Scheme	18
3.3.2	Bereik	19
3.3.3	Geldingsduur	19
3.3.4	Grote belangstelling	19
3.3.5	Wijziging van limiet	19
3.3.6	Doelstelling voor komende vijf jaar	20
3.4	Criteria voor een Charter Mark	21
3.5	Audit	22
3.5.1	Aantal auditors	22
3.5.2	Wat zijn de kosten?	22
3.5.3	Welke eisen gelden voor een auditor?	22
3.5.4	Vertrouwelijkheid	23
3.5.5	Waar letten de auditors op?	23
3.5.6	Hoe verloopt de aanwijzing voor het Charter Mark?	23
3.5.7	Hoe wordt de wijze van auditeren bewaakt?	23
3.6	Communicatie	24
3.6.1	Bekendmaking van het Charter Mark Award Scheme	24
3.6.2	Voorlichting over werkwijze en criteria	24
3.6.3	Promotie voor en ten behoeve van de organisatie die een Charter Mark verkrijgt	25
3.6.4	Politieke communicatie	25
3.7	Kosten	27
3.8	Meedingen voor een Charter Mark: de organisatie	27

3.8.1	De inspanning	27
3.8.2	De aanvraag	28
3.8.3	De audit	28
3.8.4	Het wel of niet krijgen van een Charter Mark	28
3.9	Effecten van een Charter Mark op het personeel	29
3.10	Effecten van een Charter Mark voor de burger	31
3.11	Tot slot	33
	Bijlage: aantal Charter Marks per sector.	34
<b>4</b>	<b>Naar een Nederlands Charter Mark Award Scheme?</b>	<b>37</b>
4.1	Introductie bij dit hoofdstuk	37
4.2	Meerwaarde ten opzichte van andere prijzen, onderscheidingen en certificaten	37
4.2.1	Koning Willem I prijs	37
4.2.2	Eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de dienstverlening	37
4.2.3	Machiavelli-prijs	38
4.2.4	ISO-certificatie	38
4.2.5	Kwaliteitshandvesten	38
4.2.6	Nederlandse Kwaliteitsprijs en -Onderscheiding	38
4.2.7	Chapeau	39
4.2.8	Meerwaarde	40
4.2.9	Conclusie	40
4.3	Meerwaarde voor het beleid	41
4.3.1	Welk beleid?	41
4.3.2	Eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de dienstverlening	41
4.3.3	Wat is de moeite van het overnemen waard?	41
4.3.4	Noodzaak van het beleid	42
4.4	Uitgangspunten voor een Charter Mark Award Scheme in Nederland	43
4.4.1	Naam voor een Nederlands Charter Mark Award Scheme	43
4.4.2	Doel	44
4.4.3	Doelgroep	45
4.4.4	Aansluiting bij beleid en andere kwaliteitsinitiatieven	45
4.4.5	Aspecten waarop wordt beoordeeld	46
4.4.6	Wijze van beoordeling	46
4.4.7	Betrokkenheid van de burger	47
4.4.8	Wie draagt een Nederlands Charter Mark?	47
4.4.9	Wijze van organisatie	49
4.4.10	Wijze van communicatie	51
	4.4.10.1 Richting de organisatie	51
	4.4.10.2 Richting de burger	52
4.4.1	Benodigde investeringen	52
<b>5</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>55</b>
	<b>Documentatie</b>	<b>57</b>

## **Tabellen en schema's**

1	Initiatieven binnen de Britse centrale en lokale overheid	15
2	Principes van het Citizen's Charter	17
3	De belangstelling voor Charter Marks	20
4	Kostenoverzicht Charter Marks Award Scheme	26
5	Organisatieschema Nederlandse Charter Marks	50
6	Kostenoverzicht Nederlandse Charter Marks	53

## Klant

Het bureau  
Tussen ons in  
Is leeg als een woestijn  
Niet te overbruggen  
De vrouw tegenover mij  
Als een doek gevangen in een struik  
Is oud, gerafeld, moeilijk  
Te pakken. Ze kan zich  
De namen der dingen  
Niet meer herinneren  
En huilt

Ik heb de lening alleen maar nodig  
Tot ik mijn uitkering weer krijg,  
Liefje, zegt ze, snikkend  
Ze ruikt ongewassen, alsof  
Ze haar pyjama nog aan heeft  
Haar gezicht vouwt en ontvouwt  
Zich terwijl ze spreekt. Ik denk,  
Ik heb geen geld meer op mijn rekening,  
Zo gaat ze door. En als ik het heb  
Kan ik er niet bij. Ik kan mijn pasje  
Niet vinden. Kwijt. 'k Heb honger.

Er wachten mensen buiten kantoor  
Ongeduldig tot ik met dit personage klaar ben  
En aan hen toekom. Deze mensen zijn echt  
Kredietwaardig, hier voor een handtekening  
En geld. Zij komen in aanmerking.  
Zij zijn jong en weten alles.  
Deze vrouw weet van niets  
Zelfs niet dat zij eerder in mijn kantoor was  
Afgelopen maand, en dat wij toen  
Haar pasje hebben gevonden, ergens onderin  
De grote grot van haar  
Boodschappentas.

Ik vraag haar of we samen kunnen kijken  
Ze maakt geen beweging. De wind ligt stil  
De bladeren van haar geheugen vallen  
Langzaam beneden naar de vlakke  
Landkaart van haar leven. Ze opent  
Met moeite het lipje van haar portemonnee  
Waarop het opent, vol met bankbiljetten  
Die zich ontvouwen en verspreiden  
Door het kantoor, van vijftig, honderd  
En vijfhonderd gulden

Wat is dit nou? Zo vraag ik haar  
Terwijl ik de biljetten opraap en terugdoe  
Ze zegt, dat weet ik niet meer  
De mensen die in aanmerking komen  
Zijn hun stem aan het verheffen  
Ja, ik zie het. Ik doe mijn best  
Ja, het is heel vervelend.

De oude vrouw glimlacht op mij neer  
Oh, liefje, je hebt het gevonden.  
Al mijn geld  
Ik loop met haar naar de hal  
Wacht hier op mij. Wacht  
Tot ik je thuis breng.  
Stijf zit ze op haar stoel,  
Alles al weer vergetend  
Weer raakt ze verdwaald  
Ik heb honger, zo zegt ze  
Weet ik. We gaan samen lunchen.  
Dan naar huis.

Ze is als een kind  
Ze is mijn klant.

Carolyn Hull

# 1 INLEIDING

## 1.1 Om de kwaliteit van de dienstverlening

Als een medewerker aan een bureau of balie ervoor kiest één enkele oude, dementerende vrouw te helpen boven het efficiënt afhandelen van vele wachtende ‘normale’ klanten, levert ze dan kwaliteit of niet?

Het leveren van een goede dienstverlening aan een klant is steeds meer voorop komen te staan in organisaties. Of het nu om de dienstverlening in een bank gaat, zoals in het bijgaande gedicht, of van achter de balie in een overheidsdienst, het zo efficiënt mogelijk voldoen aan de wensen van klant of burger is de norm. Overal wordt dan ook, terecht, nagedacht over de manier om dat zo goed als mogelijk te realiseren of te stimuleren. Maar hoe beoordelen we dat, kwaliteit? En, misschien nog belangrijker, hoe bevorderen wij dat?

Dit rapport handelt over Charter Marks, een vorm van onderscheiding voor de dienstverlening van Britse overheidsorganisaties. De bedenkers van dit instrument zochten een manier om op een zo direct mogelijke manier te stimuleren dat overheidsorganisaties tot een betere dienstverlening zouden komen. Ze wilden de drempel voor een Charter Mark zo laag mogelijk leggen, althans in de zin dat er geen bijzondere budgetten of instrumenten voor nodig zouden zijn om in aanmerking te kunnen komen voor een Charter Mark.

De oplossing vonden zij door de organisaties die zij moesten beoordelen te bekijken vanuit de invalshoek “doen zij voor hun klanten meer dan de plicht van hen vraagt?” Het verrichten van activiteiten ‘beyond the call of duty’ vraagt om een volwassen manier van kijken naar kwaliteit. Het maakt het mogelijk dat als een auditor toevallig zou zien wat zo’n medewerker doet, die auditor dat eerder zal bekijken als een teken van het nemen van eigen verantwoordelijkheid dan als een bewust negeren van andere klanten.

Dit ‘beyond the call of duty’ criterium is het eerste wat Charter Marks al direct heeft gemaakt tot iets dat de moeite van het bestuderen waard is. Maar het is niet het enige. Het helpen van een oude vrouw en het zo efficiënt mogelijk omgaan met de vragen van klanten hoeft natuurlijk niet met elkaar in strijd te zijn. Dan moet men echter wel weten wat een klant wil accepteren en wat niet. De personen achter het Charter Mark hebben zich tot nu toe op een ongebruikelijk manier ingespannen om de burger als klant van een overheidsdienst in beeld te brengen. Dat is op twee manieren gebeurd. In de eerste plaats doordat de organisaties hun aandacht voor die klant heel goed duidelijk moeten maken. In de tweede plaats is dat gebeurd door de mogelijkheid aan burgers te geven om diensten die goed werk leveren daarvoor te belonen door ze aan te bevelen voor een Charter Mark.

De bijzondere criteria en de manier waarop de burgers bejegenen hebben het Charter Mark tot een project gemaakt dat bij een kleine groep mensen in Nederland tot de verbeelding is gaan spreken. In ieder geval voldoende om tot dit onderzoek te bewegen, een onderzoek naar het hele verhaal achter het ‘Charter Mark Awards Scheme’ en de effecten die het heeft gehad.

Natuurlijk leidt dit vervolgens tot de vraag “zou dit ook iets voor Nederland zijn?” en de vervolgvraag “en hoe dan”? Werkt dat nog wel, prijzen en zo?



## 1.2 Weer een nieuwe prijs?

“Wij zijn er te nuchter voor”. Zo zou je ongeveer de houding kunnen karakteriseren die de gemiddelde Nederlander inneemt tegenover prijzen. Misschien dat we daar wel blij mee zouden mogen zijn - als het waar is. Het heeft iets nobels, iets zeer volwassens om niet mee te doen aan de oneindige competitiedrift van deze prestatie maatschappij. Het is één ding om cijfers te krijgen op de lagere school, het is nog iets anders om, net als in de Verenigde Staten, te gaan benadrukken wie ‘de beste in de klas’ zou zijn. Dat gaat in tegen het gevoel voor gelijkheid dat we op prijs stellen.

Daarom, die afweer van prijzen siert ons. Als het waar zou zijn. De werkelijkheid is, dat we net zo gevoelig zijn voor prijzen als mensen in andere landen, in de Verenigde Staten of daarbuiten. Al dan niet onder invloed van de altijd aanwezige sportmetaforen, praten we in Nederland inmiddels vrijuit over de noodzaak van ‘incentives’, ‘prikkelers’, ‘stimulansen’ en ‘aandrijvers’. Daarom accepteren we het dat er dus ook prijzen en onderscheidingen zijn. Ook dit onderzoeksrapport is gericht op de totstandkoming van een nieuwe vorm van aanmoediging: de Charter Mark. Deze vorm van onderscheiding is net als al die andere prijzen en onderscheidingen gericht op het leveren van een hogere prestatie, in dit geval het meer publieksgericht maken van overheidsorganisaties. Dat doen we met genoegen, want het beeld is dat het werkt. Over de duur van het effect kan gediscussieerd worden - en dat zal ook hier gebeuren - maar dat het een stevig effect heeft is nauwelijks omstreden. Wel is er een groot gevaar verbonden aan al die prijzen en onderscheidingen: een prachtige verwarring tussen doel en middel. Het achterna zitten van de prijs om de prijs op zich, kan organisaties geheel uit het lood trekken en zal door velen als niet meer worden gezien dan een wedstrijd voor de meest ijdele manager.

## 1.3 Van Charter Marks naar ...?

Dit onderzoek is dus gewijd aan een Britse vorm van onderscheiding: de ‘Charter Marks’. Deze Charter Marks - formeel gebracht onder de naam ‘Charter Marks Award Scheme’ - vormen zonder twijfel het meest succesvolle onderdeel van alle pogingen van de Britse overheid om in de afgelopen vijf jaar de overheid te hervormen. De positieve reactie is, zoals uit dit onderzoek moge blijken, echt en significant. Het beste bewijs daarvoor is het feit dat de belangrijkste oppositiepartij het initiatief niet alleen wil accepteren, maar eenmaal aan de regering ook zal omarmen, zonder zelfs maar de naam te wijzigen.

Tegelijk is het kennelijk succes van de Charter Mark in Groot-Brittannië nog niet zonder meer een reden om in Nederland iets vergelijkbaars op te starten. De Nederlandse overheid zit anders in elkaar, wij hebben inmiddels onze eigen vormen van prijzen en onderscheidingen en wellicht zijn er andere initiatieven die eerst van de grond moeten komen voordat een onderscheiding als de Charter Markt wordt overwogen.

In Groot-Brittannië bestaat er een strikte koppeling met andere beleidsinitiatieven zoals kwaliteitshandvesten, die hier vooralsnog ontbreekt. Tenslotte komt ook van de initiatiefnemers van de Charter Marks zelf de heldere waarschuwing dat er niet ondoordacht aan begonnen mag worden. Wil het het gewenste effect hebben, dan zullen de investeringen navenant moeten zijn. Veel van het Britse succes is te danken aan het feit dat men er daadwerkelijk veel voor over heeft gehad om het initiatief te laten slagen.

Wat willen wij er in Nederland voor over hebben?

Oh, en leverde die medewerker die de oude dame haar aandacht gaf boven de wachtende mensen nu kwaliteit of niet? Natuurlijk wel.



## 2 PROBLEEMSTELLING

### 2.1 Probleemstelling

Ons is gevraagd onderzoek te doen naar het Britse Charter Mark Award Scheme. Dit is met name gebeurd om zicht te krijgen op de mogelijkheden van een vertaling van het initiatief naar Nederland toe. De probleemstelling van dit onderzoek luidt daarom als volgt:

*“Wat zijn de ervaringen met het Britse Charter Mark Award Scheme en hoe kunnen desgewenst de uitgangspunten ervan naar Nederland worden vertaald op een dusdanige manier dat binnen beperkte middelen een maximaal effect wordt bereikt als het gaat om de verbetering van de dienstverlening van Nederlandse (Semi-)overheidsorganisaties?”*

Vertaling van deze probleemstelling naar een aantal subvragen levert dan het volgende op:

- 1 Hoe werkt het Charter Mark Award Scheme? Een vraag die zich als volgt laat uitsplitsen:
  - wat is de context waaruit Citizen’s Charter en Charter Mark kon ontstaan?
  - wat omvat het Citizen’s Charter, om welke principes gaat het en wat is het effect geweest van dit initiatief als (politiek) instrument?
  - wat zijn de uitgangspunten van het Charter Mark Award Scheme?
  - wat zijn de criteria voor het verkrijgen van een Charter Mark?
  - hoe is het proces van audit georganiseerd?
  - hoe verloopt de communicatie rondom het Charter Mark Award Scheme?
  - welke kosten zijn er verbonden aan het Charter Mark Award SchemeTenslotte wordt gevraagd naar het effect van het Charter Mark Award Scheme:
  - richting (het personeel van) de organisatie
  - richting de burger
  
- 2 Hoe kan het Charter Mark Award Scheme naar Nederland worden overgezet? Deze deelvraag valt vervolgens weer uiteen in een tweetal vragen. Allereerst wordt gekeken wat de meerwaarde van een Nederlands Charter Mark kan zijn:
  - ten opzichte van andere prijzen en onderscheidingen, en
  - ten opzichte van het beleid ten aanzien van de bevordering van de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid.In de tweede plaats wordt stap voor stap uitgewerkt hoe een Nederlands Charter Mark Award Scheme eruit zou kunnen zien. Daarbij wordt aangegeven welke elementen uit het Britse initiatief zouden kunnen worden overgenomen en wordt zo concreet mogelijk ingevuld hoe een Nederlandse aanpak er zou kunnen uitzien. Daarbij wordt gelet op:
  - de mogelijke naam
  - het doel van een Nederlands Charter Mark
  - de beoogde doelgroep
  - de wijze waarop kan worden aangesloten op bestaand beleid en andere kwaliteitsinitiatieven

- de aspecten waarop zal worden beoordeeld
- de wijze van beoordeling
- de wijze waarop de burger erbij kan worden betrokken
- wie de beleidsmatige en organisatorische verantwoordelijkheid dient te dragen
- de verder wijze van organisatie
- de wijze van communiceren
- en de benodigde investeringen

Het eerste deel van het onderzoek, inzake Groot-Brittannië, is daarmee eerst en vooral beschrijvend van aard. Het tweede deel van het onderzoek is vergelijkend en prescriptief van aard.

Het object van dit onderzoek is het 'Charter Mark Award Scheme'. Letterlijk vertaald betekent dit het 'Handvest-onderscheidings Prijsproject'. In de naamgeving verwijst het daarmee duidelijk naar de Citizen's Charters - 'burgerhandvesten'- en het maakt duidelijk dat hier niet zozeer gaat om een prijs ('de beste'), als wel om een onderscheiding ('bijzonder goed'). Een letterlijke vertaling van het Charter Mark als 'handvestonderscheiding' of 'kwaliteitsonderscheiding' lijkt niet goed, of is ten minste voorbarig. Daarom wordt steeds vastgehouden aan de Britse benaming. Wat we daarbij toch zoveel als mogelijk vermijden is het woord 'prijs', omdat het Award Scheme vooral het karakter draagt van een onderscheiding en wij daarover geen misverstanden willen krijgen.

## 2.2 Onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode november 1996 - januari 1997.

Voor het onderzoek in Groot-Brittannië is gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- schriftelijke bronnen. Het betreft documenten van de Citizen's Charter Unit van de Cabinet Office in Londen, aangevuld met krantenartikelen en onderzoek zoals gepubliceerd in the International Journal for Public Sector Management. Een lijst met bronnen, inclusief het Internet, is bijgevoegd.
- gesprek met de Citizen's Charter Unit en de Charter Markt Unit van de Cabinet Office in Londen. Gesprekken zijn gevoerd met Ms. G. Turnton (head of the Citizen's Charter Unit), Mr. Keith Roberts, (senior policymaker CCU) en Mr. Z. Kowalczyk (head of the Charter Mark Unit). Op openhartige wijze hebben zij ons geïnformeerd over de ins en outs van the Charter Mark Award Scheme, inclusief de fouten zie zij in eigen ogen bij de aanloop hebben gemaakt en de dilemma's waar zij nog voor staan.
- gesprekken met diverse personen binnen de Britse publieke dienst. Het betreft hierbij zowel personen die de trotse eigenaar zijn van een Charter Mark, als de sceptisch tot cynische personen die initiatieven als deze eerst en vooral in het licht plaatsen van de Britse politieke verhoudingen.

Voor wat betreft de Nederlandse documentatie, gaat het met name om materiaal zoals gepubliceerd in het kader van het programma OL 2000. Omdat maximaal wordt aangesloten bij de ontwikkelingen in de kwaliteitszorg is aansluiting gezocht bij inzichten vanuit het Instituut Nederlandse Kwaliteit te Den Bosch.

In een eerder stadium is afstemming geweest over de totstandkoming van 'Chapeau' tussen de heer Drs. R. Braak, beleidsmedewerker IBI, en de auteur van dit rapport.

Het onderzoek is verricht door Drs. D.P. Noordhoek, met assistentie van Drs. M.A. Muntinga en Mw. E. Aalbers. Contactpersoon bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken, directie IBI, was de heer Drs. R. van der Linde.

### **2.3 Trend van het onderzoek**

Dit onderzoek is een verslag naar de werking van een soort prijsmechanisme. Gevraagd naar een oordeel over het Charter Mark Award Scheme, blijkt dat de mening die men in Groot-Brittannië over het Charter Mark heeft nauw samenhangt met de mening die men heeft over prijzen en onderscheidingen in het algemeen. De enkele negatieve opmerkingen die er over het Charter Mark zijn gemaakt, zijn steeds gemaakt door mensen die vrij ver van de het eigenlijke initiatief afstaan. Hun negatieve oordeel is dan afgeleid van hun oordeel over prijzen in het algemeen en in hun wantrouwen van politieke initiatieven als die van John Major in het bijzonder. Als men zelf een Charter Mark heeft gekregen of bij de verstrekking ervan betrokken is (m.n. het Cabinet Office) wordt het oordeel onveranderlijk positief. In feite gaat het dan niet meer over het al dan niet wenselijk zijn van een prijs; het gaat eerst en vooral over de manier waarop. Met name de vertegenwoordigers van het Cabinet Office toonden zich in de gesprekken die met hen zijn gevoerd aangenaam open en zelf-kritisch op dat punt. Maar de algehele trend van het onderzoek was dat de noodzaak van een dergelijk initiatief op geen enkele manier ter discussie hoefde te staan.

In dit onderzoek is slechts zijdelings ingegaan op de vraag of het verlenen van prijzen of onderscheidingen aan organisaties überhaupt wenselijk is. De aandacht gaat onvermijdelijk naar de grote hoeveelheid details die nodig zijn om de uitgangspunten van het Charter Mark Award Scheme te beschrijven. Als het om de concrete effecten gaat voor personeel en burger kunnen we alleen putten uit een reeks positieve citaten en bevindingen. Het resultaat daarvan kan zijn dat de lezer het gevoel krijgt dat er te weinig 'kritisch' tegen het Charter Mark Award Scheme wordt aangekeken. Helaas, of niet helaas, maar buiten de algemene kritiek zoals hierboven beschreven hebben zich geen negatieve aspecten gemeld die het vermelden waard waren. Voorzover dat een relativering inhoudt van de 'wetenschappelijke waarde' van dit onderzoek, zij de lezer gewaarschuwd.



### 3 HET CHARTER MARK AWARD SCHEME

#### 3.1 Context voor het Charter Mark Award Scheme

Het Charter Mark Award Scheme is voortgekomen binnen specifiek Britse ontwikkelingen in het openbaar bestuur. Aangezien de Nederlandse context op een aantal punten anders is, is het daarom verstandig kort stil te staan bij deze context.

Onder verwijzing naar andere publicaties, gaat het hierbij vooral om de constatering dat de veranderingen binnen de Britse overheid - vaak samengevat onder de term *new public management* - worden gedaan onder een strakke regie vanuit de centrale overheid, in het bijzonder de Cabinet Office. Het is de kracht en de zwakte van het Britse overheidsapparaat dat het gehele ambtelijke apparaat in dienst komt te staan van die ene partij die aan de macht is. Als die partij vervolgens iets wil, dan zal het loyale apparaat er relatief snel voor zorgen dat de doelstelling wordt gerealiseerd. Het nadeel van deze benadering is, dat elke verandering het karakter van een top-down benadering houdt. Men wacht op de wensen van London vooraleer er wat gerealiseerd zal worden. In de afgelopen tien jaren is er zoveel binnen de Britse overheid veranderd, dat men rustig kan stellen dat er sprake is van een revolutie. Onder een aantal benamingen is zowel binnen de centrale overheid als binnen de lagere overheid in dezelfde vernieuwende richting gewerkt.

Central Government	Local Government
Financial Management Initiative (devolved powers)	Decentralisation; local management and grant maintained schools; purchaser/provider split in social services
Efficiency scrutinies; cash limited budgets	Economy, efficiency, effectiveness; 'rate/spending capping
Next Steps Agency	Unitary Local authorities
Citizen's Charter	Public service orientation
Market testing; privatisation	Compulsory Competitive Tendering (CCT)
Agency framework documents	Service Level Agreements

Tabel 1 Initiatieven binnen de centrale en lokale overheid.



De eerste initiatieven zijn onder Margaret Thatcher opgestart met de overduidelijke bedoeling de Britse overheid kleiner te maken en via marktwerking meer te laten lijken op het bedrijfsleven. Na een stevige privatisering heeft Next Steps geleid tot een meer dan halvering van de centrale overheid. Het kleiner maken van de overheid werd veel minder het doel. De Citizen's Charters werden ingezet om de sturing van die agencies meer door de burger en minder door de centrale overheid te laten verlopen. Met de komst van John Major bleef de richting hetzelfde, maar veranderde de toon van de initiatieven wezenlijk. De burger en de kwaliteit van de dienstverlening aan die burger kwam veel meer centraal te staan.

### 3.2 Het Citizen's Charter Initiative

In 1991 heeft John Major de Citizen's Charter ingevoerd met een simpel doel voor ogen:

*... "to continually improve the quality of public services for the people of this country and to make them first class"<sup>1</sup>.*

Er worden twee belangrijke redenen voor de Citizen's Charter gegeven. Ten eerste omdat burgers niet kunnen kiezen uit de openbare diensten. Zij kunnen zelf niet bepalen welk brandweerkorps een brand bij jou komt blussen of bij welk belastingkantoor je belastingaangifte behandeld wordt. Een openbare dienst mist de concurrentie die in het bedrijfsleven heel normaal is, daarom is er gezocht naar een manier om toch het competitie element aan te brengen.

Een tweede reden zoals die vaak wordt opgevoerd, is dat in Groot-Brittannië 40% van de nationale welvaart besteed wordt aan de publieke sector. Een hoge kwaliteit van openbare diensten is daarom van vitaal belang voor de economie van het land<sup>2</sup>.

#### 3.2.1 Effect van het Citizen's Charter

Na de invoering van de Citizen's Charter is er - nu baseren we ons op de mening en cijfers van het Cabinet Office zelf - redelijk wat vooruitgang geboekt in de openbare diensten. Zo is het aantal patiënten dat langer dan een jaar moest wachten op een behandeling in het ziekenhuis tussen 1991-1992 en 1995-1996 met sprongen omlaag gegaan. In Engeland van 172.000 patiënten, die langer dan een jaar wachtten in 1991-1992 naar 4.600 in 1995-1996. In Schotland is de daling van 11.793 in december 1991, naar 1.502 in december 1995. In Wales van 9.600 in maart 1992, naar 4.538 in maart 1996, en in Noord-Ierland van 4.411 in maart 1994, naar 2.368 in maart 1996.<sup>3</sup> In bijna iedere sector van de Britse openbare diensten is er de afgelopen vijf jaar een verbetering in prestatie geweest.<sup>4</sup>

Voor de toekomst staan er nog meer verbeteringen op het programma. De diensten gaan meer lokaliseren, dat wil zeggen dichterbij de burgers functioneren. Gebruikers van openbare diensten worden vaker geraadpleegd en meer betrokken bij de dienstverlening. Er wordt gestreefd naar het verbeteren van de informatievoorziening en de normen worden opgeschroefd.

#### 3.2.2 Principes van het Citizen's Charter

Zes principes staan centraal bij de Citizen's Charter, namelijk:

---

<sup>1</sup> The Citizen's Charter - Five Years On: a report to mark five years of the Charter program. The Cabinet Office, 1996, Citizen's Charter improving service, pp. Iv.

<sup>2</sup> Idem, pp. 1.

<sup>3</sup> Idem, pp. 7.

<sup>4</sup> Idem, pp. 6-9.

1. normen
2. informatie en openheid
3. keuze en raadpleging
4. beleefdheid en behulpzaamheid
5. fouten herstellen
6. 'value for money'

Het belang van deze principes en de consistente manier waarop ze worden gecommuniceerd kan niet worden onderschat. Op alle mogelijke plekken, op alle mogelijke manieren, steeds weer herhalend, zijn deze principes naar voren gebracht. Ze zijn de taal gaan vormen van waaruit over de kwaliteit van dienstverlening wordt gesproken. Ze zijn ook nadrukkelijk vanuit het standpunt van de burger geformuleerd, ook een principe dat in alle uitingen, tot en met de naamgeving van de Citizen's Charters, wordt volgehouden.

### *3.2.3 Het tweesnijdend zwaard van politieke aandacht*

Al deze initiatieven zijn opgezet en doorgevoerd met de expliciete en niet zelden persoonlijke steun van John Major, de Britse Minister-President. Dat heeft hem niet opgeleverd wat hij ervan gedacht had. Door aandacht te besteden aan de kwaliteit van de dienstverlening hoopte hij, na het handtasbeleid van zijn voorganger, het beeld te kunnen geven van een 'caring prime minister'. In plaats daarvan bevestigde het alleen maar zijn toch al softe imago. De aandacht die hij aan initiatieven als de Citizen's Charters en het Charter Mark Award Scheme gaf, leek zich in heel veel gevallen ronduit tegen het initiatief te keren; het gaf de vele tegenstanders en sceptici de gelegenheid om alles af te doen als evenzovele politieke stunts; vormen van 'window dressing' die uiteindelijk alleen maar de ontmanteling van de Britse overheid moesten verhullen. De politieke aandacht die aan een thema in Groot-Brittannië wordt gegeven, welk thema dan ook, werkt als een tweesnijdend zwaard. Alles wordt in termen van macht gezien; wat zit er achter? De waarde van welk initiatief dan ook wordt dan heel snel vertaald naar de politieke krachtsverhoudingen van het moment, en die zijn in het geval van John Major en zijn partij (vooral die laatste, Major zelf maakt als persoon een comeback) uiteindelijk een groot minpunt gebleken.

### *3.2.4 Krachtige elementen*

Het heeft John Major in politieke zin dus niet gebracht wat hij ervan verwacht had. De andere kant is, dat wel door zijn toedoen iets is ontstaan dat daadwerkelijk veel impact heeft gehad op de kwaliteit van de dienstverlening en hoe die moet worden gezien. De volgende elementen springen er uit:

- een consistent volgehouden beleid. Werkend vanuit een aantal vaste uitgangspunten is er stap voor stap over een periode van inmiddels zo'n acht jaar gewerkt aan een samenhangend aantal initiatieven die elkaar versterken;
- een zeer goede onderkenning van het belang van communicatie. De aandacht die hier aan is besteed springt er op alle manieren uit: goede huisstijl, goed gericht, stevige omvang, veel aandacht voor herhaling van de boodschap;

- het is nooit genoeg, maar de totale investeringen in budget en bemensing zijn indrukwekkend en lopen in de tientallen miljoenen ponden. Ook de kwaliteit van de mensen die het initiatief trekken is goed te noemen. De ambtenaren die er bij zijn betrokken worden als high-potentials gezien.

De paradoxale situatie ontstaat nu, dat hoewel ook voor John Major dit initiatief in politiek opzicht niet gebracht heeft van wat er door hem en anderen van werd verwacht, een komende regering van Labour naar alle waarschijnlijkheid de initiatieven vanwege haar feitelijk effect geheel zal overnemen. Als het gaat om het Charter Mark Award Scheme zal er waarschijnlijk zelfs geen naamswijziging zijn, het meest zekere teken dat Labour meer denkt te winnen met het omarmen van het initiatief dan met het veranderen ervan.

Meer nog dan het Citizen's Charter Initiative is het Charter Marks Awards Scheme een succes gebleken.

### **3.3 The Charter Mark Award Scheme**

Een Charter Mark is een teken dat de organisatie een uitstekende service verleend aan de cliënten, volgens het principe van de Citizen's Charter. Het Charter Mark Award Scheme is als een zijspoor dat een hoofdspoor is geworden. Aanvankelijk een kleine stimulans om organisaties te bewegen een Citizen's Charter te formuleren, is het langzamerhand even belangrijk geworden als de Charters en lijkt die nu zelfs te overvleugelen. Terugkijkend zeggen degenen die voor de Charter Marks verantwoordelijk zijn - de leden van de Charter Mark Unit, hiërarchisch opgehangen aan de Citizen's Charter Unit - dan ook dat ze voortdurend aanpassingen hebben moeten maken. Nog voor de start heeft men afgesproken het Charter Mark Award Scheme uiterlijk tien jaar lang vol te houden en het om de vijf jaar uitgebreid te evalueren. Dat laatste is onlangs gebeurd<sup>5</sup>. Hieronder wordt de ontwikkeling in het denken geschetst zoals het Charter Mark Award Scheme die heeft doorgemaakt en de ambitie voor de toekomst.

#### *3.3.1 Aard van een Charter Mark*

In het bedenken van de Charter Marks heeft men een korte vergelijking gemaakt met andere prijzen, in het bijzonder met de ISO-certificatie procedure. De ISO-benadering werd echter gezien als te zeer gericht op procesbeheersing en men zocht vooral iets dat concrete resultaten zou belonen. Heel belangrijk was ook dat men iets relatief simpels zou kunnen krijgen, dat goed communiceerbaar is naar de werkvloer en waaraan ook kleinere eenheden zouden kunnen meedoen. Het direct dienstbaar zijn aan het publiek werd dus zeer belangrijk gevonden. In de praktijk betekent dit ook dat de eenheden over een zekere financiële autonomie moeten kunnen beschikken.

#### *3.3.2 Bereik*

In principe kan elke organisatie in de publieke sector, voor zover die direct in contact staat met de burger, in aanmerking komen voor de prijs. Ook woningbouwverenigingen, het water-, gas- en elektriciteitsbedrijf kunnen meedoen. Dat is overigens omstreden, omdat deze organisaties inmiddels allemaal zijn geprivatiseerd. Het wordt toch nog voortgezet,

---

<sup>5</sup> The Citizen's Charter - Five Years On: a report to mark five years of the Charter programma, 1996, Citizen's Charter improving service, pp. 25.

omdat in de perceptie van de burger deze nutsbedrijven heel bepalend zijn voor de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid.

Half serieus wordt op basis van onderzoek naar de percepties van burgers over die dienstverlening gezegd dat ook banken en verzekeringsbedrijven onderwerp van het Charter Mark Award Scheme zouden moeten zijn, omdat zij door burgers niet zelden als overheidsorganisaties worden aangemerkt.

Wie er tot nu toe buiten vallen, maar in toenemende mate vragen om mee te mogen doen, zijn de (beleids)afdelingen die geen individuele burgers als object hebben. Die organisaties motiveren dat doorgaans vanuit de redenering dat zij veel interne klanten hebben, maar tot nu toe worden zij bewust van de Charter Marks geweerd.

### *3.3.3. Geldingsduur*

De prijs is drie jaar geldig, daarna moet men zich opnieuw inschrijven. Als men tussentijds niet meer aan de voorwaarden van de Charter Mark voldoet, dan kun men de prijs verliezen. De betrokken organisaties worden aangemoedigd regelmatig een audit uit te laten voeren om te bezien waar ze staan.

### *3.3.4 Grote belangstelling*

Inmiddels heeft men meer tijd nodig om organisaties af te wijzen die aan het Charter Mark mee willen doen, maar bij de start dacht men dat de organisaties vooral gestimuleerd zouden moeten worden om er aan mee te doen. Om toch een zo groot mogelijke impact te verkrijgen zei men eenvoudig van te voren dat er 50 organisaties voor een Charter Mark in aanmerking zouden komen. Uiteindelijk zijn dat er 37 geworden. In het jaar daarop werden het er 39. Daarop besloot men de limiet te verhogen tot 100 organisaties, waarop er 89 werden toegekend van de 204 organisaties die zich hadden aangemeld. Het beeld dat na drie jaar Charter Mark ontstond was goed maar gemengd. Tevreden kon men zijn over het effect op de organisatie zelf en de organisaties die ervoor in aanmerking wilden komen, zij het dat daar meer uit te halen viel. Meting van de bekendheid van de Charter Marks bij het publiek gaf een stijging aan van 11% in het tweede jaar naar 21% in het derde jaar. Dat vond men dus niet voldoende. Op dat moment heeft men zich een aantal belangrijke zaken gerealiseerd:

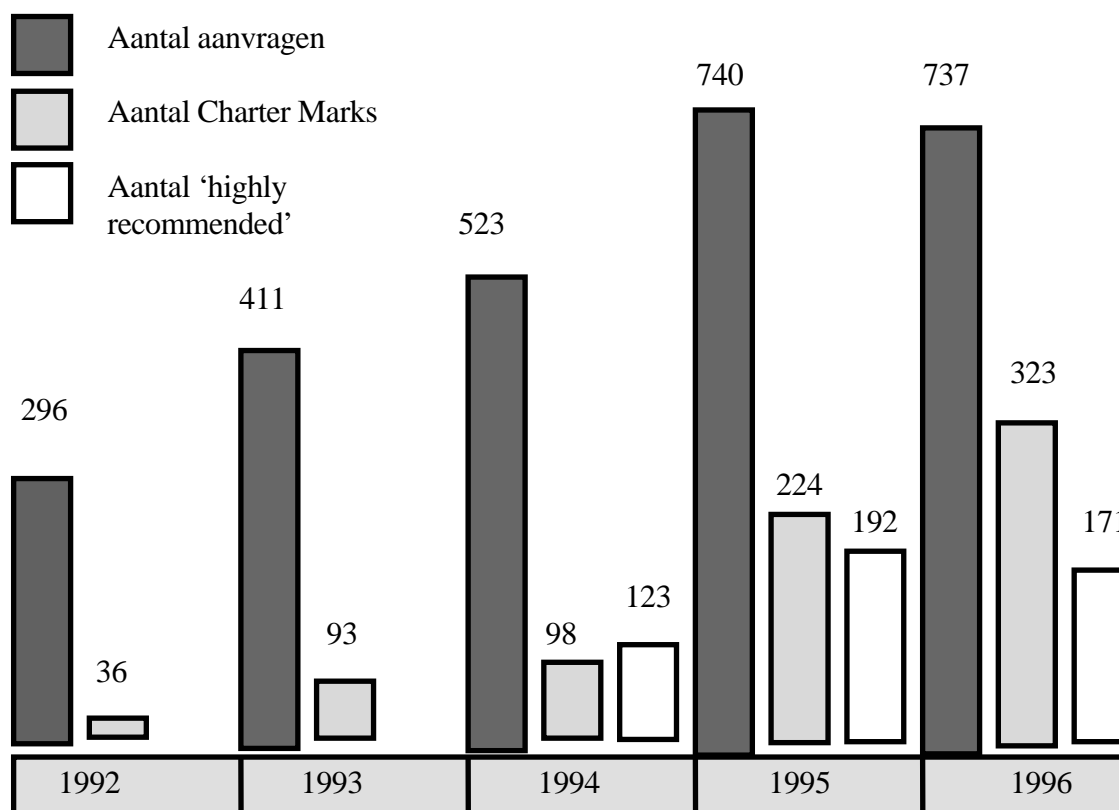
- veel van de aanmeldingen voldoen niet aan de eisen;
- de organisaties die dan toch goede feedback krijgen van de auditors doen de volgende keer weer mee, met doorgaans betere resultaten;
- er is behoefte aan een aanmoedigingsprijs
- veel organisaties melden zich aan die niet aan de criteria voldeden.
- de burgers zijn nog onvoldoende betrokken bij het initiatief.

### *3.3.5 Wijziging van limiet*

Men besloot de deelnemersgroep niet uit te breiden, maar op basis van de constatering werd wel besloten om de limiet op het aantal Charter Marks los te laten en over te gaan op het vaststellen van een bepaald niveau waar de organisaties aan moesten voldoen om een Charter Mark te verwerven. In 1996 is het aantal Charter Marks daarmee gestegen naar 343. Aangezien er - op basis van een ruwe schatting - zo'n 10.000 organisatie(onderdelen) binnen de overheid zijn die er in principe voor een Charter Mark in aanmerking komen, betekent dit dus dat ongeveer 3,5% er over beschikt.

Sinds 1994 kunnen organisaties die volgens de auditors nog niet in aanmerking komen voor een Charter Mark wel het predikaat 'highly recommended' krijgen, in de verwachting dat die organisaties al snel aan een Charter Mark toe zullen zijn..

Belangrijk was dat men een meer publieksgericht campagne ging opstarten, inclusief de mogelijkheid van burgers om organisaties te nomineren. Inmiddels hebben rond 15.000 burgers van deze mogelijkheid gebruik gemaakt (zie 3.7)



Tabel 2 De belangstelling voor de Charter Marks

Als bijlage bij de hoofdstuk treft u een sectorgewijze verdeling van de Charter Marks aan over de afgelopen jaren.

### 3.3.6. Doelstelling

Als concrete doelstelling voor de komende vijf jaar is geformuleerd:

*“We will expand the Charter Mark Awards Scheme and will aim to have at least 2.000 Charter Mark holders by the year 2.000, while maintaining the scheme’s current high standards.”<sup>6</sup>*

Een dergelijke uitspraak is typerend voor alle communicaties van de Unit: concreet en naspeurbaar. U kunt ervan uitgaan dat er in het jaar 2000 een document zal verschijnen waarin precies wordt vastgesteld wat er van dat voornemen terecht is gekomen. Tenminste, als men er vanuit mag gaan dat het initiatief onder een Labour-regering wordt voortgezet. En daar ziet het zeker naar uit.

Gevraagd naar de belangrijkste les die het Cabinet Office voor zichzelf heeft getrokken uit het totale proces, dan is dat er één; te voren beter uitdenken wat de basis van de prijs moet zijn. Nu heeft men het gevoel gehad teveel aanpassingen gedurende de rit te maken. Veel concentreert zich daarbij overigens op het audit-proces, niet op de Charter Marks zelf. De

<sup>6</sup> The Citizen’s Charter - Five Years On. Cabinet Office, september 1996, p. 36.

criteria voor het verkrijgen van een Charter Mark zijn, het is al eerder opgemerkt, dezelfde gebleven.

### 3.4 Criteria voor een Charter Mark

Er zijn negen criteria waaraan een organisatie moet voldoen, wil het in aanmerking komen voor een Charter Mark. De eerste zes zijn verbonden met de zes principes van de Citizen's Charter. De uitgangspunten zijn:

1. dat de overheidsorganisatie duidelijke normen moet hebben waaraan ze zich belooft te houden;
2. ze moet helder taalgebruik hebben en voor iedereen makkelijk toegankelijk zijn;
3. de burger moet regelmatig geraadpleegd worden of een openbare dienst nog wel op de goede weg zit;
4. ambtenaren en medewerkers van de dienst moeten beleefd en vriendelijk zijn;
5. ook moeten zij herkenbaar zijn en bijvoorbeeld badges dragen;
6. fouten moeten rechtgezet worden; en er moet efficiënt en economisch gewerkt worden.

Van dit alles vraagt het jurerende panel bewijzen, je moet kunnen aantonen dat de principes een belangrijke plaats innemen in je organisatie. Daarnaast zijn er nog drie voorwaarden waaraan een potentiële Charter Mark houder moet voldoen:

7. men moet kunnen aantonen dat je cliënten tevreden zijn met de manier waarop de organisatie functioneert.
8. een gebruiker van de dienst kan de organisatie ook nomineren. Men moet aan kunnen tonen dat er in de afgelopen twee jaar een duidelijke verbetering is opgetreden in de kwaliteit van je dienstverlening. Dit betekent dat de eigen normen telkens scherper moeten worden.
9. ten laatste moet er een innovatie plaats vinden of plaatsgevonden hebben in de dienstverlening, zonder dat dat veel extra kosten met zich mee heeft gebracht.<sup>7</sup>

Al met al dwingt de Charter Mark organisaties er dus toe om goed stil te staan bij de manier waarop de organisatie naar buiten toe functioneert. Anders dan bij reguliere kwaliteitssystemen als ISO 9000, moet dat echter niet zozeer blijken uit de wijze waarop de organisatie haar processen heeft georganiseerd, maar veel meer uit de daadwerkelijk effecten van de handelingen die worden gepleegd en de waardering ervoor door de afnemer, de burger. Bijzonder is het accent dat van het begin af aan gelegd op de negende eis; die van doen van een innovatie welke weinig kosten met zich mee brengt. Dat is niet op die manier geformuleerd omdat men zuinigheid wil aanmoedigen. Waar naar gezocht wordt is het bewijs dat de organisatie mensen heeft die voldoende gemotiveerd zijn voor hun werk om binnen de mogelijkheden spontaan dingen te bedenken waar de burger wat aan heeft. Het gaat om zaken "beyond the call of duty". Het gaat om meer dan alleen het verplicht afwerken van de regels. Bewijzen voor een dergelijke mentaliteit, want dat is het, zijn voor de auditors uiteindelijk het beste bewijs dat een organisatie een Charter Mark mag ontvangen.

---

<sup>7</sup> The Charter Marks Award 1996 Guide for applications, pp. 20-29.

## 3.5 Audit

Hierboven zijn de criteria geformuleerd waar een organisatie aan moet voldoen wil ze voor een Charter Mark in aanmerking komen.

Om te bezien of organisaties aan die eisen voldoen, is er een vrij uitgebreid systeem van audits ontstaan. Het uitgangspunt was om relatief simpele criteria te gebruiken voor het al dan niet erkennen van een organisatie als waardig voor een Charter Mark, wat ook een vrij beperkte auditinspanning zou kunnen rechtvaardigen. Achteraf zegt men dat de inspanningen ten aanzien van audits zijn onderschat. Inmiddels heeft men een vrij stevige infrastructuur opgericht voor het beoordelen van aanvragen en heeft men ook een behoorlijke pool van ervaren auditors weten te verwerven.

### 3.5.1 Hoeveel auditors zijn er nodig?

De kern van de staf die zich met audit bezighoudt wordt gevormd door 5 senior-auditors die voltijds bezig zijn met het beoordelen van aanvragen, tegelijk met het trainen en begeleiden van nieuwe auditors. Op de hoogtepunt van de verrichten van audits komen er nog eens vijf senior-auditors bij. Daarnaast zijn er twee administratieve krachten voltijds aan de auditstaf verbonden. Voor het overige maakt men als auditor vooral gebruik van zo'n 65 senior civil servants, in het bijzonder van civil servants die net met pensioen zijn gegaan.

Met deze staf moet men alle aanvragen te lijf gaan. In 1996 betekende dit dat van de ongeveer 700 aanvragen het in 400 gevallen om geheel nieuwe en serieuze aanvragen ging en in de overige gevallen om herhalingen of om gevallen waarbij uit de eerste schriftelijke schifting al bleek dat er niet tot een formele audit zo hoeven te worden over gegaan. In de praktijk werkt men bij zo'n aantal met 11, 12 auditteams die ieder zo'n 3, 4 audits doen.

### 3.5.2 Wat zijn de kosten?

De honorering die de auditors daarvoor ontvangen bedraagt ruwweg f. 340,- per dag plus reiskosten. Met name deze laatste kunnen in Groot-Brittannië nogal oplopen, vandaar dat zoveel mogelijk met lokale auditteams wordt gewerkt..

### 3.5.3 Welke eisen stelt men aan een auditor?

De eisen die men aan de auditors stelt zijn de volgende:

- goede analytische vaardigheden
- de juiste mix van ervaring binnen de overheid
- een week training volgen van een senior-auditor
- het doen van een 'schijnaudit' op basis van een geanonimiseerd rapport van een echte organisatie

Voor een aantal sectoren (m.n. politie) gelden nog aanvullende eisen.

### 3.5.4 Hoe zit het met de vertrouwelijkheid?

Voor alle audits geldt dat vertrouwelijkheid een basisvoorwaarde is. Dat is een logisch voortvloeisel uit het feit dat de organisatie 'eigenaar' van het rapport blijft. Bij problemen (maar dusver zijn die nog niet voorgekomen) beslist in eerste instantie de Charter Mark Unit van de Cabinet Office over de beste handelwijze. Bij een eventueel verder conflict kan verwezen worden naar de adviesraad die de Citizen's Charter Unit begeleidt.

### 3.5.5 Waar letten de auditors op?

Het eerst dat ons in het onderzoek is opgevallen is de opmerking dat zij zoeken naar “datgene wat de plicht te boven gaat”. Zij zoeken naar een positieve uitstraling van de organisatie, blijkend uit het feit dat zij niet alleen doen wat ze verplicht zijn om te doen. Het tweede wat opvalt is het zoeken naar concrete resultaten. Intenties zijn aardig, het zijn de resultaten die tellen.

In het onderzoek gaan zij, zoals eerder gememoreerd, niet alleen af op wat de organisatie zelf zegt, maar minstens zozeer op bewijzen die van buiten komen, in het bijzonder als die bewijzen van de kant van burgers komen.

Er wordt altijd een auditrapport gemaakt en aan de organisatie beschikbaar gesteld. Op basis daarvan wordt door een jury de beslissing genomen om al dan niet een Charter Mark te verlenen. Bij een eventuele afwijzing kan altijd nog een ‘highly recommended’ worden gegeven, als aanmoediging om het het volgende jaar opnieuw te proberen. Is er een meer structurele reden waarom een Charter Mark niet voor de hand ligt zal er altijd contact op worden genomen met de betrokken organisatie. Zo nodig vindt er een uitgebreid gesprek plaats met de senior-auditor.

### *3.5.6 Hoe verloopt de aanwijzing van een Charter Mark?*

Het auditrapport vormt, zoals gezegd, de basis voor het al dan niet verstrekken van een Charter Mark. Het auditteam legt het rapport voor aan ‘the Prime Minister’s Advisory Panel on the Citizen’s Charter’. Hieruit komt nog eens de nauwe band uit naar voren tussen het Citizen’s Charter en d Charter Mark. Deze adviesraad wordt op dit moment voorgezeten door Sir James Blyth. Hij is - en dat is typisch voor de Britse overheid onder het Tory-regime - in het dagelijks leven directeur van een grote onderneming. De adviesraad draagt de organisaties, tezamen met de minister die verantwoordelijk is voor de Citizen’s Charter, voor bij de minister-president. Hij neemt formeel het besluit. In de praktijk bemoeit John Major zich er ook daadwerkelijk mee en is hij altijd aanwezig bij de uitreiking van Charter Marks op de grote conferentie ‘Service for the Citizen’s’.

### *3.5.7 Hoe bewaakt men de auditmethode?*

De wijze waarop de audits verlopen wordt van het begin af aan bewaakt en geëvalueerd. Tot 1994 gebeurde dat door een extern accountantsbureau (Touche Ross). Darren besloot men dat deze externe toets te weinig meerwaarde opleverde ten opzicht van de eigen kennis die men inmiddels had verworven en de kosten die met het advies gepaard gingen. Sindsdien heeft men een eigen panel van experts.

## **3.6 Communicatie**

De inspanningen op het gebied van communicatie zijn, net als bij de andere initiatieven die vanuit de Cabinet office zijn opgestart, zeer aanzienlijk. In die zin kan het Charter Mark Award Scheme beter worden aangemerkt als een communicatieverhaal dan als een kwaliteitsverhaal (gesteld dat er een spanning tussen die beide zou zijn.)

De communicatie-inspanningen vallen uiteen in het volgende:

### *3.6.1 Bekendmaking van het Charter Mark Award Scheme als zodanig.*

In eerste instantie was dat gericht op de overheidsorganisaties die gestimuleerd moesten worden om een Citizen’s Charter te gaan invoeren. Inmiddels is die doelstelling meer en meer verschoven naar de burger die gebruik maakt van de diensten;



Dat is niet onlogisch. Het eerste doel was voldoende bekendheid om überhaupt een redelijk aantal organisaties te krijgen aan wie een Charter Mark kon worden uitgereikt. Nu dat voldoende is gerealiseerd komt het veel meer aan op de algemene bekendheid van het initiatief bij de burger. De naambekendheid bij het brede publiek is, zoals gezegd, gestegen van 11% naar 21%. Is dat veel of is dat weinig? Voor een deel luidt de conclusie dat men het als een relatief succes kan beschouwen. De dienstverlening aan burgers lijkt een nogal anoniem proces te zijn. Net als in Nederland is het imago van de dienstverlening doorgaans een stuk slechter dan de feitelijke ervaring met die dienstverlening. De gemiddelde burger blijkt ook een weinig concreet besef te hebben van wat een overheidsdienst is, als ze, zoals blijkt uit onderzoek, ook banken en hypotheekverstrekkers tot die categorie rekent. Vanuit die optiek is 21% wellicht nog niet zo'n slechte score.

Toch vindt men het niet voldoende. Een campagne van 1996 om de burger goede dienstverlening te laten melden met het oog op een Charter Mark is onvoldoende aangeslagen in de eigen ogen. Voor een deel wijt men dat aan een te bescheiden vorm van promotie - heel feitelijk, wat foto's en een bescheiden blauwe kleurstelling. Radio bleek als medium niet goed te werken. Voor televisie was geen budget. Opvallend is dat zelfs het openstellen van een speciale telefoonlijn niet voldoende bleek te zijn om nominaties voor Charter Marks te verkrijgen. Of het bestaan van zo'n telefoonlijn bleek te moeilijk te communiceren te zijn, of het is en blijft teveel moeite voor een burger om zich druk te maken over de kwaliteit van de dienstverlening. Waarschijnlijk een combinatie van beiden. Dat wordt nu allemaal verandert, maar de belangrijkste conclusie is toch dat men er gewoon toch nog te weinig in heeft geïnvesteerd. De inscheping is dat men ten minste 5 to 10 miljoen Pond nodig heeft. Aangezien men niet verwacht die te krijgen, bezint men zich nu op allerlei 'guerilla'-taktieken. Hoe kan men het bestaande materiaal. En vooral de winnaars zelf, zoveel mogelijk voor het initiatief laten werken?

### *3.6.2 Concrete voorlichting over (de criteria en werkwijze van) het Charter Mark Initiative*

De uitleg van de werkwijze van het Charter Mark Award Scheme en de audits die er op volgt vormt een promotiecampagne op zich. Op allerlei manieren wordt in brochures uitgelegd wat de bedoeling is. Daarnaast worden er per sector bijeenkomsten (roadshows) en opleidingen georganiseerd om de principes van de Charters uit te leggen. De communicatie richt zich eerst en vooral op de principes van het Charter Mark. In tweede instantie wordt er veel gewerkt met voorbeelden van andere organisaties die een Charter Mark hebben verkregen en pas in de derde plaats wordt er in gegaan op de eigenlijke procedures en richtlijnen rondom het Charter Mark.

De Citizen's Charter unit beschikt over een eigen nieuwsbrief. Ook deze wordt natuurlijk ingezet om de Charter Mark te promoten. De belangrijkste uitingen worden altijd in meerdere talen gepubliceerd.

### *3.6.3 Promotie van en ten behoeve van de organisaties die een Charter Mark hebben verkregen*

Organisaties die een Charter Mark hebben verkregen worden op allerlei manieren in het zonnetje gezet. Allemaal mogen ze het logo van het Charter Mark gedurende de tijd dat men er over beschikt op alle uitingen zetten - en dat gebeurt dan ook, tot en met het logo op de vuilnisauto van de gemeente met de perfecte vuilophaaldienst.

Bij de bekendmaking van het Charter Mark helpt de Charter Mark Unit met persberichten en vormen van free publicity. In het algemeen is er weinig belangstelling bij de landelijke bladen voor het winnen van een Charter Mark. Niet verbazingwekkend; daar is de (politiek ingegeven) scepsis het grootst. Des te groter blijkt de belangstelling van de lokale pers te

zijn. Het verkrijgen van een Charter Mark wordt over het algemeen breed uitgemeten in de lokale pers als een belangrijke soort ‘good news’.

Verder promotie wordt bereikt doordat prijswinnaars op veel podia hun verhaal mogen vertellen. Systematisch wordt in alle uitingen en activiteiten van de Cabinet Office gebruik gemaakt van de ervaringen van winnaars. Bij topconferenties als ‘Sevice for the Citizen’ en in allerlei opleidingen moeten ze hun verhaal komen vertellen. In de recente CD-ROM die is verschenen met alle kengetallen van Britse overheidsdiensten, wordt expliciet - met naam en telefoonnummer - verwezen naar de organisaties die een Charter Mark hebben verkregen. In de praktijk blijkt dit heel motiverend te werken en vormt de mond-op-mond reclame die daardoor ontstaat wellicht het belangrijkste onderdeel van de campagne. Als 323 vertegenwoordigers van Charter Mark winnaars het ieder slechts drie keer zouden vertellen aan een ander dan is dat al een bereik van zo’n 1000 overheidsorganisaties!

#### 3.6.4 Politieke communicatie

Het wordt niet expliciet genoemd, maar wel zo belangrijk is de communicatie richting het House of Parliament. Deze politieke communicatie heeft alleen maar aan belang gewonnen met het vooruitzicht van een nieuwe regering in 1997, maar de betrokken ambtenaren zijn daarin gehinderd doordat zij krachtens het heersende systeem er voortdurend van weerhouden worden om met leden van de oppositie te communiceren. Het enige wat zij kunnen doen is zo veel mogelijk documenten naar het parlement te sturen. De jaarverslagen die worden gemaakt zijn indrukwekkende opsommingen van behaalde resultaten, inclusief statistieken van ‘what we promised’ en ‘what we delivered’. Eén van de redenen dat veel belang werd gehecht aan de vijfjaarlijkse evaluatie, was omdat het een prachtige gelegenheid bood om nog eens te wijzen op het succes van het initiatief.

### 3.7 Kosten

De kosten voor de organisatie van de Charter Mark zelf bestaan voornamelijk uit het aankondigen en werven van aanmeldingen, het uitvoeren van de audits, vervolgens het verwerken van de nominaties en tot slot de publiciteit rond de winnaars van de Charter Mark.

In het schema worden de waarschijnlijke uitkomsten voor 1996 en het voorlopig budget voor 1997 vermeld. De Charter Mark Unit heeft de kosten van het aan de Unit verbonden personeel niet meegenomen. Uitgaande van 5 ambtelijke medewerkers hebben wij daar een schatting voor gemaakt.

	Waarschijnlijke uitkomst 1996 £	Voorlopig budget 1997 £
<b>Algemene Promotiekosten</b>		
promotie verwerving aanvragen	60.000	70.000
Charter Mark Seminars	188.000	235.000
algemeen	15.000	15.000
publikaties	46.000	74.000
verzendkosten	17.500	20.000
<i>totaal promotiekosten</i>	<i>326.500</i>	<i>414.000</i>
<b>Auditkosten</b>		

auditproces	720.000	880.000
kosten ondersteuning audit	72.000	72.000
<i>totaal auditkosten</i>	<i>792.000</i>	<i>952.000</i>
<b>Nominatiekosten</b>		
onderzoek	43.000	30.000
extra promotie rondom nominaties	77.000	70.000
telefoonlijn burgers	80.000	80.000
promotie in winkelcentra	144.000	-
radio campagne	200.000	-
lokale pers	230.000	-
publikaties	84.500	70.000
verzendkosten	86.000	65.000
<i>totaal nominatiekosten</i>	<i>1.042.500</i>	<i>315.000</i>
<b>Winnaarspubliciteit</b>		
uitreikingsceremonie	380.000	380.000
prijs en certificaten	42.000	42.000
video	50.000	30.000
publiciteit rondom winnaars	100.000	100.000
publikaties	46.000	46.000
<i>totaal kosten winnaars</i>	<i>688.000</i>	<i>638.000</i>
<b>Personeelskosten</b>	<b>150.000</b>	<b>160.000</b>
<b>TOTAAL</b>	<b>€ 2.998.500</b>	<b>€ 2.479.000</b>

Heel ruw kan worden gezegd dat 40% van het budget wordt ingezet voor de organisatie en uitvoering van de audits en 60% voor de promotie!

De bedragen die ermee gemoeid zijn moeten natuurlijk gerelateerd worden aan de omvang van het land.

Bij de start in 1991 zijn er substantiële uitgaven gedaan als het gaat om promotiekosten voor het opstarten van het initiatief. De kosten voor het beoordelen van de aanvragen (assessment/audit) zijn lager geweest dan nu door het kleinere aantal te vergeven Charter Marks. In 1996 zijn er bijzondere inspanningen gepleegd om de burgers bij het Charter Mark te betrekken (ong. £600.000). Na een evaluatie komen deze kosten vooralsnog niet terug. Eerst wil men beter weten hoe men het publiek beter kan bereiken voordat men op dit punt nieuwe inspanningen doet. De kans bestaat dat hier politieke overwegingen aan ten grondslag liggen. Doorgaans wil een kabinet van een andere kleur zich ook op een andere wijze profileren dan haar voorganger.

Hogere uitgaven worden wel voor het auditproces als zodanig verwacht.

Onder auditkosten worden die kosten verstaan die te maken hebben met het beoordelen van de organisaties die een Charter mark aanvragen. Het wordt ook wel het 'assessment process' genoemd. Opvallend is dat de kosten van het vaste team van medewerkers die het auditproces ondersteunen 1/10 bedraagt van de totale auditkosten.

### 3.8 Meedingen voor een Charter Mark: de organisatie

In het begin waren wellicht weinig organisaties geneigd om mee te doen aan het Charter Mark 'Award scheme'. Vrees om niet aan de criteria te voldoen, wantrouwen tegen weer een nieuw Tory-initiatief, de aarzeling om anderen in de keuken te laten kijken, gewoon onbekendheid met het fenomeen, alles speelde een rol. Voor zover bekend zijn de eerste winnaars van een Charter Mark zich pas gaan aanmelden nadat ze daar toe zijn gestimuleerd door andere personen of organisaties. Dat is inmiddels veranderd. Eén van de redenen dat die drempel lager is geworden heeft waarschijnlijk te maken met het relatief grote aantal organisaties dat een Charter Mark weet te verkrijgen, organisaties waarvan men nogal eens wil zeggen "ja maar, zoveel slechter zijn wij nu ook weer niet." Kortom, de Charter Mark vormt een onderscheiding die redelijk binnen het bereik van andere organisaties lijkt te liggen.

Voor de organisatie die vervolgens mee gaan dingen spelen een aantal factoren een rol:

1. de inspanning die men zich moet getroosten om aan de criteria te voldoen
2. de aanvraag
3. de audit
4. de consequenties van het wel of niet verkrijgen van een Charter Mark.

#### 3.8.1 *De inspanning*

Wat de inspanning betreft die er nodig is voor het voldoen aan de criteria, kan worden gezegd die tegelijk heel groot en heel klein is. Zoals hierboven al is geschetst zijn de criteria bedoeld om de aanzet te geven voor een totale verbetering van de dienstverlening van de organisatie. Aan sommige, meer symbolische eisen vlak dan relatief gemakkelijk te voldoen, zoals het gaan dragen van naambordjes op kleding. Andere eisen, zoals het formuleren van 'standards' en het voldoen aan de eis van 'value for money' vragen ten minste om een goed onderzoek naar wat op een gegeven moment de feitelijk gang van zaken is, waarna het nog niet eenvoudig zal zijn goed vast te stellen wat de normen moeten zijn en of die betekenen dat er waarde voor het geld wordt geleverd. Weer andere elementen - een vriendelijke service - hebben soms zozeer met houding en persoonlijkheid te maken dat ze helemaal niet te beïnvloeden lijken. Zo bekeken praten we over een forse inspanning van het soort dat jaren kan kosten om het gewenste doel te bereiken. Tegelijk zou in de optiek van de auditors van de Charter Mark die inspanning niet al te groot moeten zijn. Er wordt juist gezocht naar verbeteringen die met inzet van relatief weinig middelen zijn bereikt. Zonder goede gegevens over de wijze van dienstverlenen aan de burger lukt het niet om een Charter Mark te verwerven, maar verdere bewijzen dat men een Charter mark verdient worden eerder gezocht in het innovatieve karakter van de dienstverlening, de houding dat er 'wat van wil maken', dan in grote veranderingsplannen of certificaten. De inzet van veel middelen om een Charter Mark te verkrijgen is op zich geen garantie voor succes, soms zelfs het tegendeel. Juist simpele en vooral ook goedkope initiatieven worden gewaardeerd.<sup>8</sup>

#### 3.8.2 *Aanvraag*

Een vraag als "wat kost me zo'n Charter Mark" valt op grond van het bovenstaande dus niet exact te beantwoorden. De directe kosten zitten hem eigenlijk alleen in het invullen van de aanvraag en een dag de agenda vrijhouden voor de audit. Wat de aanvraag (application) betreft, gaat het hier bij om een formulier dat ingevuld niet langer dan 10 pagina's zijn. Elke pagina bevat een verdediging van een van de hierboven beschreven

---

<sup>8</sup> The Citizen's Charter; the facts and figures, 1995, pp. 37.

criteria. In ieder geval zullen die statistieken moeten bevatten over de inspanningen op het gebied van de dienstverlening.

### 3.8.3 *Audit*

Ten minste een dag lang komt er een team van auditors de organisatie beoordelen. De audit wordt aangekondigd. Het staat de auditor vrij om overal hun informatie te vergaren. Een gesprek met de leiding hoort daar vanzelfsprekend bij, maar minstens zozeer gaat het om gesprekken met de personen die de feitelijke dienstverlening verrichten en in contact staan met de klant..

### 3.8.4 *Wel of niet krijgen van een Charter Mark*

Meedingen naar een Charter Mark levert in ieder geval altijd een rapport op met aanbevelingen. Ook de organisaties die nog niet in aanmerking komen voor een Charter Mark kunnen daarvan profiteren. Met name organisaties die er al aardig naar op weg zijn worden gestimuleerd om vooral door te gaan.

Voor de organisaties die wel een Charter Mark ontvangen kan er heel wat gaan gebeuren. De eerste publiciteit, met name in de lokale pers, is doorgaans heel behoorlijk. Aan alle uitingen van de organisatie wordt het logo van het Charter Mark toegevoegd (tot op de vuilnisauto's, in het geval van een reinigingsdienst). Ook later komt er doorgaans veel aandacht in de vorm van werkbezoeken, het meedoen aan congressen, lezingen, etc. Vanuit de Citizen's Charter Unit worden de winnaars van een Charter Mark voortdurend ten voorbeeld gehouden aan andere organisaties. In de praktijk kent elke organisatie die een Charter Mark heeft verkregen dan ook iemand die als contactpersoon voor alle vragen van buiten fungeert. Zijn of haar telefoonnummer wordt op allerlei plaatsen gepubliceerd. Per saldo wint de organisatie onmiskenbaar aan prestige. Daar tegenover staat de opgave om steeds beter te gaan voldoen aan de criteria van een charter Mark. Er zal vooruitgang te zien moeten zijn wil men een volgende Charter Mark kunnen verkrijgen. En weinig organisaties die hem hebben verkregen willen hem nog kwijtraken.

Voor veel organisaties betekent de Citizen's Charter en de Charter Mark een cultuuromslag. In het proces van aanvraag en audit worden de medewerkers die het feitelijk contact met de klant hebben meer belangrijk gemaakt. De burger wordt gezien als cliënt en niet als patiënt, leerling of gevangene.

## 3.9 **Effecten van een Charter Mark op het personeel**

*“Achieving the Charter Mark has brought us together as a team, with the patient as the most important member”.*<sup>9</sup>

De reacties op de Charter Mark zijn over het algemeen zeer positief. In een blad dat enkele malen per jaar verschijnt wordt regelmatig verslag gedaan van Charter Mark winnaars en hun bevindingen, het zogeheten Charter News. Zo stelde een directeur van een middelbare school:

*"Initially I met with some resistance to the new ideas of choice for parents, discipline for the pupils and more hard work for the teachers"..." The Charter*

---

<sup>9</sup> Charter News, July 1994, pp. 3.

*Mark itself has been good for morale - it is good to get acknowledgement for hard work.*"<sup>10</sup>

Uiteindelijk heeft de strijd om de Charter Mark geleid tot een sterke stijging van het aantal leerlingen op de school, 43% en een sterke stijging in leerlingen die slaagden met een A-level, van 75% naar 90%, en een stijging in het aantal leerlingen die slaagden voor hun GCSE, van 43% naar 55%.<sup>11</sup>

Een hoofdzuster van een ziekenhuis in Scarborough stelt dat het winnen van de Charter Mark een grote impuls heeft gegeven aan de moraal van het personeel, zeker gezien het feit dat zij slechts een van de twee winnende ziekenhuizen waren in 1992.

Wel geeft ze toe dat er erg hard voor gewerkt is om de Charter Mark te krijgen.

*"It's been hard work, but worth it."*<sup>12</sup>

Het opschroeven van de normen heeft ook nog andere consequenties gehad voor het personeel. Zo hebben verschillende openbare diensten besloten om wat flexibeler om te gaan met de openingstijden. Dit betekent voor de werknemers dat zij ook wat flexibeler inzetbaar moeten zijn. Net als in Nederland zijn de meningen daarover verdeeld. Maar volgens de woordvoerder heeft dit tot gevolg gehad dat mensen met meer plezier naar hun werk gaan. Eerder stond er een rij met ongeduldige mensen te wachten voor de loketten als het personeel binnen kwam. Nu is er een meer aangename sfeer en blijft er aan het einde van de middag nog tijd over voor ander werk. Het levert, volgens de woordvoerder, geen problemen op voor de werknemers die hun kinderen eerst naar school moeten brengen, er wordt gewoon een beetje geschoven met het andere personeel.

*"There's certainly no need to force people to work different hours" ... "In fact, you tap into a whole new labour market, with couples who want one to stay at home with the children while the other works. The staff has far more freedom to organise their time"*<sup>13</sup>

Een andere bijkomstigheid van de Charter Mark is dat de werknemers nu gemotiveerd worden om zelf na te denken hoe de organisatie verbeterd kan worden. Er is ook weer een prijs aan verbonden voor het beste idee van de staf, dat succesvol geïmplementeerd is.

*"We weren't paid to think in the old days. You just did what you were told."*<sup>14</sup>

Door het publiceren van de Charters weten de burgers wat zij van een openbare dienst mogen verwachten. Dit brengt met zich mee dat de burgers ook het een en ander gaan eisen, iets wat werknemers van de openbare diensten misschien niet gewend waren voor de invoering van de Citizen's Charter. Het oordeel van burgers over de organisatie is erg belangrijk geworden, daarom zijn er in openbare diensten vaak werknemers speciaal belast met het behandelen van klachten. De klachten moeten vervolgens worden verwerkt in een plan voor verandering van de organisatie.

Wil een organisatie in aanmerking komen voor de Charter Mark dan moet het nauwkeurig zijn statistieken bijhouden, om aan te kunnen tonen dat er op den duur een bepaalde verbetering is opgetreden. Ten behoeve hiervan bestaan geavanceerde computersystemen. Ook wordt er nieuwe technologie gebruikt om de burger sneller en beter informatie te kunnen geven. Deze automatisering brengt met zich mee dat veel werknemers een bijscholing nodig zullen hebben. Over een automatisering bij een sociale dienst wordt gezegd:

---

<sup>10</sup> Charter New, November 1993, pp. 3.

<sup>11</sup> Idem, pp. 3.

<sup>12</sup> Idem, pp. 3.

<sup>13</sup> Idem, pp. 5.

<sup>14</sup> Idem, pp. 7.

*"It's been quite a long job and has involved a lot more than just improving the physical structures. It was about getting us to change out attitudes and put ourselves in the customers shoes."<sup>15</sup>*

Een andere verandering voor de werknemers die genoemd kan worden is het competitie element. De sfeer waarin de ambtenaren werken is veranderd van bureaucratisch naar meer concurrerend. Afgezien van het feit dat de 'agencies' en andere openbare diensten met elkaar concurreren, moeten ze ook de strijd aangaan met de private sector. In het kader van 'value for money' moet telkens bezien worden of bepaalde dingen effectiever door de private sector gedaan kunnen worden. Van dit zogenaamde 'Competing for Quality' programma is eind 1995 het eerste rapport verschenen. Voor het personeel betekent dit dat het meer marktgericht moet denken, en ook dat er minder zekerheid is voor het blijven bestaan van zijn of haar baan.

Er worden door organisaties weleens vragen gesteld bij de noodzaak van het competitie element, een voorbeeld:

*Why should schools compete against each other for a Charter Mark when they may have such different priorities?*

Het antwoord hierop luidde:

*The priority for all public servants should be to aim for the highest standards of service. The Charter Mark scheme seeks to identify and reward excellence. Many schools clearly see it as a helpful way of measuring their own standards against criteria laid down by the Citizen's Charter.<sup>16</sup>*

Het is dus niet de bedoeling dat scholen of andere openbare organisaties vergeleken worden met elkaar. Per organisatie wordt nagegaan of ze voldoen aan de eisen voor het halen van een Charter Mark. De criteria van de Citizen's Charter zelf zijn eerder kwalitatief dan kwantitatief van aard.

Een enkele observatie leert dat de werkvloer, het personeel, over het algemeen minder wantrouwend tegenover een fenomeen als een Charter Mark lijkt te staan dan een vertegenwoordiger van het management. Er wordt wel gezegd dat het Charter Mark meer een onderscheiding is voor de medewerkers dan voor het management, mede omdat de medewerkers tijdens de audit goed worden gehoord.

Die managers lijken over het algemeen ook meer beducht voor het gevaar dat ze er niet in slagen een Charter Mark te behalen. Terecht wordt daarom vanuit de Charter Mark Unit redelijk veel nazorg gegeven aan degenen die er inderdaad niet in slagen een Charter Mark te behalen.

### **3.10 Effecten van een Charter Mark voor de burger**

Wat vinden burgers van de overheid? Het antwoord in Groot-Brittannië varieert tussen "niets" en "niet veel". De rol als dienstverlener staat voorop, voor de rest zijn overheidsorganisaties weinig zichtbaar. Uit enquêtes blijkt dat veel mensen zelf toegeven dat ze maar weinig over hun gemeente weten, zij het dat dit varieert met de leeftijd;

---

<sup>15</sup> The Citizen's Charter; the facts and figures, 1995, p. 41.

<sup>16</sup> Charter News, January, 1994, pp. 8.

ouderen zijn er meer bekend mee dan jongeren<sup>17</sup>. Het lijkt de burger maar weinig te interesseren wie de diensten levert, als het maar goed gebeurt. Publiek of privaat, groot of klein, het maakt weinig uit. Het gaat om de (zichtbare) kwaliteit van de dienstverlening. De afgelopen tien jaren is de mening over die kwaliteit beter geworden. Er zijn vorderingen gemaakt. Tegelijk blijft die onzichtbaarheid bestaan, wat tot onderwaardering kan leiden. Het Charter Mark heeft naar alle waarschijnlijkheid een bijdrage geleverd aan de kwaliteit van de dienstverlening. Het Charter Mark is zowel letterlijk als figuurlijk een poging om de zichtbaarheid te vergroten, maar of dit effect heeft valt alleen indirect te traceren. Cijfers van de Cabinet Office zijn positief, maar deze hebben vooral te maken met het aantal aanbevelingen en de naambekendheid van het initiatief. Andere cijfers, uit 1994, dus nog vrij kort na de start, laten nog weinig impact zien<sup>18</sup>. Duidelijk is in ieder geval dat het Charter Mark Award Scheme zeer nadrukkelijk inspeelt op de burger.

De criteria van de Citizen's Charter en die van de daaraan gekoppelde Charter Mark zijn zo opgesteld, dat een overheidsdienst er niet aan kan werken zonder de hulp van de burger. In algemene zin wordt er van burgers verwacht dat ze assertief zijn en ook meewerken om de overheidsinstelling zo goed mogelijk haar werk te laten doen. Dit geldt ook voor de Charter Mark. Het luisteren naar (kritische) burgers is een van de eisen voor het behalen van een Charter Mark. De organisaties die mee willen dingen naar de prijs moeten ten minste resultaten kunnen tonen van gehouden enquêtes. Enquêtes die stimuleren dat burgers kritisch na denken over de verleende service. De burger heeft zo als het goed is invloed gekregen op de dienstverlenende instantie. Juist omdat een burger niet kan kiezen met welke openbare dienst ze van doen heeft, staat voor de burger de mogelijkheid open om door gebruik te maken van klachtenlijnen en mee te doen aan enquêtes te bepalen hoe zij zou willen dat de organisatie eruit ziet. Op deze manier kan de burger volgens het Cabinet Office toch nog een beetje een keuze maken. Een van de prijswinnaars van een Chart Marker in 1995 zegt hierover:

*"We consider listening to our customers to be a vital part of the development of our services. It is pointless to provide high quality services that do not fit the customers needs."*<sup>19</sup>

Een goed voorbeeld van een grotere betrokkenheid van burgers bij de Citizen's Charter zijn de contracten voor leerlingen en ouders van de St Mary's secondary school in Derry, Noord-Ierland. De school heeft contracten gemaakt waarin de kinderen beloven goed hun best te zullen doen op school, hun huiswerk maken en op tijd komen. Ouders beloven op te letten of de leerling haar huiswerk wel maakt, te bellen als de leerling ziek is, enzovoort. Door dit initiatief heeft de school in 1992 en 1995 een Charter Mark gewonnen. Zonder de medewerking van de ouders en leerlingen, zou de Citizen's Charter nooit dat effect hebben gehad.

De invloed van de burger doet zich ook op een ander vlak voor. De gebruikers van een openbare dienst kunnen de organisatie namelijk nomineren voor een Charter Mark. Als een gebruiker van een openbare dienst vindt dat de organisatie eigenlijk een boven gemiddelde

---

<sup>17</sup> Ben Page - Perceptions of local government - what do the public really think about local government? Public Policy and Administration, vol. 11, nr. 3.

<sup>18</sup> C. Pollit - The Citizen's Charter: preliminary Analysis. Public money and Management, Vol. 14, no. 2, 1944, pp. 9-14.

<sup>19</sup> The Citizen's Charter, the facts and figures, 1995, pp. 41.



service heeft verleend, kan hij de organisatie nomineren. In 1996 hebben 15.132 burgers van die gelegenheid gebruik gemaakt.

Eén van de manieren om de burgers daartoe te bewegen is door ook voor hen een prijs beschikbaar te stellen, namelijk een prijs voor de beste gebruikers suggestie. Een prijs die sinds 1995 uitgereikt wordt aan de gebruiker van een dienst die een origineel en goed advies heeft gegeven aan een organisatie, dat ook daadwerkelijk in de praktijk is gebracht.

Dat de burgers meewerken met de nieuwe manier van werken door de Britse overheid blijkt misschien wel uit het aantal nominaties dat er bij de Charter Mark binnen kwamen voor 1996: 15.000. Ook waren er voor het jaar 1996 111 nominatie voor de beste gebruikerssuggestie.

Het Cabinet Office is hier overigens nog lang niet mee tevreden. Volgens hen heeft dit te maken met het lage verwachtingsniveau van de burger ten aanzien van de dienstverlening door overheidsorganisaties. Vanuit het Cabinet Office heeft men getracht de burger meer nadrukkelijk bij het Charter Mark te betrekken door twee gerichte publiciteitscampagnes. De eerste campagne leverde niet op wat men ervan had verwacht; te weinig opvallend dacht men. Bij de tweede campagne heeft men duidelijk meer aandacht willen laten genereren door het gebruik van een felle kleur en slogans als *“We ‘ve got a Charter Mark, what have you got?”* Dit heeft meer opgeleverd, maar tot nog toe niet voldoende. In een eerste evaluatie is de conclusie getrokken, dat er enerzijds toch nog niet voldoende geld in de campagne is gestoken om te mogen verwachten dat de impact significant zal zijn. Belangrijker is anderzijds wellicht de constatering dat het opkrikken van de verwachtingen van de burgers nog een langere weg te gaan heeft dan het verbeteren van de dienstverlening zelf.

Door het competitie element dat de regering heeft ingevoerd, maken de openbare diensten haast met het invoeren van de Citizen's Charter. Hiervan profiteert in beginsel de burger, want communicatie met de instanties is gemakkelijker geworden. Was het eerder zo dat er een relatieve afstand bestond tussen de burger en ambtenaren en andere medewerkers, nu is die afstand kleiner door het directer contact. Iemand van de organisatie English Nature kan dit beamen:

*“Learning from each other and creating partnerships is the way forward. The benefits have been good relationships with landowners, increased populations of rare plants and animals and a cosy effective service.”<sup>20</sup>*

De verkleining van de afstand die er misschien bestond tussen de landeigenaren en English Nature heeft ertoe geleid dat de organisatie ook veel beter zijn doel kan bereiken.

### 3.11 Slot

Het Citizen's Charter en het Charter Mark Award Scheme bestaan nu vijf jaar. Het programma is in eerste instantie opgezet voor een periode van 10 jaar. Een evaluatie na deze 5 jaar vertelt ons dat het programma waarschijnlijk het relatief grootste succes is van alle initiatieven die het Cabinet Office heeft ondernomen. Veel normen zijn gehaald en nieuwe Charters worden ontwikkeld met nog scherpere normen. De voornemens voor de komende jaren bestaan vooral uit het publiceren van de resultaten van de organisaties. Het enthousiasme van het personeel en de burgers blijkt misschien wel uit het grote aantal reacties. De meeste vooraf gestelde normen zijn gehaald door de organisaties en in 1995 en

---

<sup>20</sup> Charter News, November 1993, pp. 12.

1996 zijn veel nieuwe, aangepaste Charters verschenen. Het uitzicht van de Charter Mark lijkt een echte motivatie voor organisaties te zijn om meer klantgericht en efficiënt te werken. De burger wordt beter bediend en tegelijk meer betrokken bij de publieke dienstverlening. Als er iets negatiefs moet worden aangegeven rondom het Charter Mark dan is, dat het Charter Mark Award Scheme een onderdeel is van een aantal andere initiatieven die zoveel politieke kleur hebben meegekregen dat het daaraan verbonden negatieve associaties niet heeft kunnen ontlopen. Dat dit niet fataal is geworden mag blijken uit het overnemen van het initiatief door een volgende regering. Wat wellicht begonnen is vanuit de noodzaak van een politieke symboliek, is uitgemond in een reële inspanning.

**BIJLAGE Charter Marks per sector**





## **4 EEN CHARTER MARK AWARD SCHEME VOOR NEDERLAND**

### **4.1 Introductie bij dit hoofdstuk**

Om te kunnen bepalen of het zinvol is om met een CMI in Nederland te komen moeten er twee zaken worden beoordeeld; de ervaringen in Groot-Brittannië en de verwachtingen ten aanzien van Nederland. De ervaringen in Groot-Brittannië zijn hiervoor beschreven en zullen waar nodig weer naar voren worden gehaald. De verwachtingen ten aanzien van Nederland hebben in ieder geval van doen met de te verwachten meerwaarde ten opzichte van andere prijzen en onderscheidingen en met de meerwaarde ten opzichte van (bestaand) beleid.

Van daaruit zullen wij hier de sprong maken naar de uitgangspunten van een Nederlandse versie van het Charter Mark Award Scheme. Dit betekent dat er aandacht is voor de doelgroep, de doelstelling, de wijze van beoordelen (audit), de wijze van communiceren en, last but not least, de benodigde investeringen.

### **4.2 Meerwaarde ten opzichte van andere prijzen, onderscheidingen en certificaten**

Op het moment dat er wordt gesproken over een Nederlands Charter Mark, is waarschijnlijk het eerste waar over gesproken zal worden “maar we hebben toch al prijzen genoeg?” Er zijn er inderdaad meerdere vormen van erkenning beschikbaar, van prijzen tot onderscheidingen tot vormen van certificatie. Wij lichten er hier een aantal uit die voor de vergelijking relevant kunnen zijn en op basis waarvan ook de sceptici beantwoord zouden moeten kunnen worden.

#### *4.2.1 Koning Willem I prijs*

De hoogste prijs en tegelijk de meest omstreden prijs. Gegeven aan de onderneming die in de ogen het beste zou presteren, wordt de prijs in de ogen van het bedrijfsleven zelf inmiddels beschouwd als ‘een kus des doods’. Een drietal prijswinnaars, waaronder DAF en Fokker, gingen kort na het ontvangen van de prijs failliet. Een voorbeeld van hoe het niet moet.

#### *4.2.2. Kordes-prijs en andere aspectprijzen*

Deze aanmoedingsprijs voor het beste jaarverslag lijkt een duidelijk effect te hebben op met name de kwaliteit van de jaarverslagen zoals die door zelfstandige bestuursorganen worden geproduceerd. Na het zeer kritische rapport over de aansturing van zbo's door departementen in 1994 is dit een zeer welkom privaat initiatief om die aansturing te verbeteren.

Er is een vergelijkbare prijs - georganiseerd door het blad PW - voor sociale jaarverslagen.

Ook op andere aspecten van de bedrijfsvoering worden er de nodige prijzen uitgereikt. De beste manager, de beste secretaresse, allemaal kennen ze hun prijs. Recent heeft een bureau als Triam de ‘Kennisaward’ ingesteld voor de organisatie die het beste haar kennis weet te managen.

#### 4.2.3 *Machiavelli-prijs*

Deze prijs voor de persoon of organisatie die het beste haar public relations heeft verzorgd, is een voorbeeld van een prijs die omstreden weet te raken. Met name het beeld van de vier hoofdcommissarissen op een rij, in groot galon klaar voor de prijsuitreiking, heeft het beeld geschetst van een prijs als een beloning voor ijdele mensen. Net als bij de Koning Willem I-prijs komt ook hier hoogmoed voor de val; onmiddellijk na de prijsuitreiking barste de IRT-affaire los.

#### 4.2.4 *ISO-certificatie*

Hoewel het behalen van het certificaat op basis van de NEN-SIO 9000 normen op zich geen prijs of onderscheiding is, wordt het niet zonder reden door de organisaties die het hebben behaald als zodanig wel ervaren. De vergelijking wordt nogal eens gemaakt met het behalen van een zwemdiploma, waarbij de wijze cerificeerder gelijk zegt: "het gaat niet om het diploma, het gaat om het leren zwemmen". De ISO-normen zijn eerst en vooral gericht op het beheersen van de (interne) bedrijfsprocessen. Daarmee zijn ze op z'n best aanvullend op de manier van werken van het CMI. De les ervan is, dat ook als een organisatie geen prijs wint, een onderscheiding als deze wel degelijk een positief effect kan hebben.

#### 4.2.5 *Kwaliteitshandvesten*

Kwaliteitshandvesten zijn uitspraken van een organisatie over het eigen niveau van dienstverlening. Daarmee vormen zij per definitie geen prijs of onderscheiding. Tegelijk zal een publieke uiting - want dat is een kwaliteitshandvest - wel degelijk als onderscheidend worden ervaren. Op dit moment zijn er nog nauwelijks organisaties die een handvest hebben gepubliceerd, zeker niet als de formele definitie in aanmerking wordt genomen zoals geformuleerd in het onderzoek zoals dat in opdracht van Binnenlandse Zaken is verricht. Er is evenmin een manier beschikbaar om toezicht te houden op de inhoud en wijze van presentatie van kwaliteitshandvesten. De Ministeries zijn terughoudend in het voeren van beleid en de betrokken organisaties blijken erg voorzichtig te zijn met het daadwerkelijk publiceren van kwaliteitshandvesten. Ondertussen laten de ervaringen bij de Informatie Beheer Groep en een aantal GGD-en wel zien dat het effect heel groot kan zijn. Gelet op de nauwe relatie die er is tussen het Charter Mark en het Citizen's Charter kan het niet anders of een eventueel Nederlands Charter Mark moet in nauwe relatie worden gezien met hetgeen men voornemens is rondom kwaliteitshandvesten.

#### 4.2.6 *Nederlandse Kwaliteitsprijs en -Onderscheiding*

Het Instituut Nederlandse Kwaliteit is verantwoordelijk voor de uitreiking van Prijs en -Onderscheiding. Zij doet dat op basis van richtlijnen van de European Foundation for Quality Management, hetgeen op haar beurt weer is geïnspireerd op de Amerikaanse staatsprijs voor kwaliteit, de Malcolm Baldrige Award, en de Japanse staatsprijs, de Deming Award.

Of een organisatie in aanmerking komt voor Prijs- of Onderscheiding hangt af van een systeem van zelf-evaluatie, externe audit en een jury-uitspraak. De organisatie is zelf verantwoordelijk voor de zelf-evaluatie, het INK voor de audit en de jury-uitspraak. Het INK blijkt in de praktijk zeer terughoudend te zijn met het verlenen van de Prijs. Van de vier jaren dat organisaties in aanmerking komen voor de Prijs, is dat alleen in 1993 en 1994 daadwerkelijk gebeurd. Dat heeft enerzijds te maken met het nog beperkt aantal organisaties dat op basis van het model Nederlandse Kwaliteit werkzaam is - het vergt enige jaren om op het gewenste niveau te komen - dat heeft anderszins te maken

met het feit dat men hoe dan ook wil voorkomen dat de Prijs hetzelfde lot beschoren is als de Koning Willem I prijs.

Iets minder terughoudend hoeft men te zijn met de verlening van de Onderscheiding. Als men voldoende vooruitgang laat zien komt men voor de Onderscheiding in aanmerking (minimaal 450 van de 1000 te behalen punten, tegen minimaal 600 punten voor de Prijs). In 1996 is deze Onderscheiding aan drie organisaties uitgereikt, waarvan twee uit de not-for-profit sector.

Gelet op de ontwikkelingen in de kwaliteitszorg lijkt het belangrijk om in dit onderzoek maximaal aan te sluiten bij het model Nederlandse Kwaliteit.

Tot slot vermelden wij hier dat er een tweetal regionale prijzen zijn op het gebied van kwaliteitszorg: de Twente Quality Award en de Noord-Nederland Kwaliteitsprijs.

Philips sponsort een prijs voor de beste afstudeerscriptie op het gebied van kwaliteitszorg.

#### 4.2.7 *Chapeau*

Deze aanmoedigingsprijs is specifiek gericht op de lagere overheid. Voor het eerst uitgereikt in 1996 - aan de gemeente Alkmaar - is het bedoeld om een project te belonen “dat op innovatieve wijze de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger substantieel en blijvend heeft verbeterd.”. Het initiatief lijkt behoorlijk te zijn aangeslagen. Vanuit de observatie van deze onderzoeker zijn er een drietal kanttekeningen te maken bij Chapeau in relatie tot het Charter Mark Award Scheme:

1. het feit dat het om een prijs gaat met een winnaar en een aantal genomineerden. Eén winnaar en een tiental genomineerden maakt dat het nuttige effect beperkt blijft in verhouding tot het Charter Mark, waar direct al meer dan dertig organisaties kunnen laten zien hoe trots ze waren op het behalen van een Charter Mark. Bij een prijs zijn er natuurlijk altijd ook verliezers; die zijn er niet bij het Charter Mark, want niemand hoeft te weten wie zich hebben aangemeld;
2. de indruk bestaat dat een gehele gemeente de prijs krijgt. Bij het Charter Mark gaat het om meer uitgesproken om delen van de organisatie, wat een betere weergave lijkt te zijn van de werkelijkheid. In Alkmaar gaat het immers om de goede prestaties van de wijkteams, veel minder om de gemeente als totaal. Binnen de top van de gemeente Alkmaar wordt inmiddels de zorg uitgesproken dat men binnen het apparaat gaat denken “dat men er al is”. Niets is minder waar.
3. de wijze waarop wordt beoordeeld is weinig systematisch in vergelijking met wat er nodig is om een Charter Mark te behalen. Er worden geen audits uitgevoerd, de juryleden hebben geen expliciete achtergrond in het beoordelen van organisaties.
4. Het Charter Mark Award Scheme kan duidelijk concurrerend werken ten opzichte van Chapeau. Er zijn twee voor de hand liggende oplossingen. De eerste is om de lagere overheid (vooralsnog) uit te sluiten van de werking van een Nederlands Charter Mark Award Scheme. Wat daar tegen pleit is dat juist bij de lagere overheden in Nederland zich de meeste diensten bevinden waarbij burgers direct betrokken zijn. De tweede oplossing is om Chapeau om te vormen tot de opzet van het Charter Mark Award Scheme.

#### 4.2.8 *Meerwaarde?*

Als deze reeds bestaande prijzen, onderscheidingen of diploma's worden geplaatst naast het Charter Mark Award Scheme, dan komt natuurlijk gelijk de vraag naar de meerwaarde op. Hoe zou deze vraag beantwoord moeten worden? De volgende eisen zouden kunnen worden geformuleerd:



- 1 in termen van doelgroep, doelstelling en karakter dient de prijs of onderscheiding duidelijk onderscheidend te zijn van andere initiatieven
- 2 als aspect-prijs of onderscheiding - in dit geval op het gebied van kwaliteitszorg dient zoveel mogelijk te worden aangesloten op andere, meer omvattende initiatieven;
- 3 het moet een duidelijk plek krijgen ter versterking en verspreiding van een bestaand beleid.

Wij gaan er hier dus vanuit dat een Nederlandse versie van het Charter Mark Award Scheme geen op zich staand gebeuren mag zijn. Het moet dienen als extra prikkel, als meest zichtbare versterking van een aantal (beleids-)ontwikkelingen die politiek en maatschappelijk verdere uitbouw behoeft.

Terug naar de eerste vraag van deze paragraaf: “zijn er al niet genoeg prijzen?” Ja en nee. Prijzen, onderscheidingen en ook certificaten zijn allemaal bewijzen dat een persoon of organisatie iets uitzonderlijks heeft gepresteerd. Het is een vorm van erkenning die op allerlei manieren wordt gezocht, maar waar men ook graag sceptisch of negatief over kan zijn, vooral als men zelf niet zoiets ontvangt. Gezegd moet worden dat er reële nadelen verbonden kunnen zijn aan prijzen; voor elke winnaar zijn er meerdere verliezers, de winnaar kan op zijn lauweren gaan rusten, de prijs kan een doel op zich worden. Vormen van onderscheidingen of certificering kunnen die nadelen voor een deel opvangen, maar hebben weer niet de attentiewaarde van een echte prijswinnaar. Kortom, het kan verkeerd gaan. Toch lijkt er in deze maatschappij nauwelijks een alternatief te zijn als het gaat om het geven van positieve prikkels. Er is een voortdurende behoefte aan een dergelijke positieve prikkeling. Wel lijkt het verstandig om niet naar het instrument van de prijs te grijpen, maar het bij een vorm van onderscheiding te laten. De werking is breder dan die van een prijs en het maakt het mogelijk een paar risico's te vermijden die te maken hebben met het karakter van overheidsorganisaties. Wat als er een organisatie die de prijs heeft gekregen prompt wordt getroffen door een bezuinigingsslag, om nog maar te zwijgen van een politiek incident? Het zeer positieve van een prijs kan zich dan omkeren in het tegenovergestelde. Bij een onderscheiding ontbreekt het competitie-element en is dat risico dus veel minder.

#### 4.2.9 Conclusie

Een Nederlands Charter Mark dient de vorm van een onderscheiding te krijgen gericht die zich van andere prijzen, onderscheidingen en certificatie kan onderscheiden door dat het een overheidsbrede vorm van onderscheiding is die is gericht op de resultaten van de publieke dienstverlening aan burgers.

Het lijkt logisch om, net als bij het Charter Mark, eerst en vooral de aandacht te richten op de resultaten van de publieke dienstverlening. Daar lijkt de meerwaarde te liggen. Daarmee is er tegelijk ook een meerwaarde te bereiken ten opzichte van de ISO-9000 certificatie, die eerst en vooral op processen zijn gericht. Aansluiting moet worden gezocht bij het Model Nederlandse Kwaliteit. Mogelijk kan een Nederlandse versie van het Charter Mark Award Scheme een nieuwe impuls betekenen voor de kwaliteitshandvesten. Ten aanzien van Chapeau moet er een keuze worden gemaakt. Wij pleiten ervoor dat de uitgangspunten van Chapeau worden aangepast aan die van een Nederlands Charter Mark initiatief.

### 4.3 Meerwaarde voor het beleid

Wat heeft een Nederlandse versie van het Charter Mark Award Scheme toe te voegen aan het bestaande beleid?

#### 4.3.1 Welk beleid?

In het Regeerakkoord 1994 zijn enkele passages gewijd aan het verbeteren van de dienstverlening door overheidsorganisaties. Uiteindelijk is het programma OL 2000 daar de meest concrete uitwerking van geworden, in ieder geval voor de lagere overheden.

Tegelijk moet worden geconstateerd dat Nederland op geen enkele wijze een beleid heeft dat vergelijkbaar is met het Britse als het gaat om consistentie in het beleid, de instrumenten die worden ingezet en de budgetten zoals die ter beschikking staan. Dat heeft alles te maken met de veel grotere spreiding van verantwoordelijkheid binnen de Nederlandse verhoudingen. Algemene Zaken is niet vergelijkbaar met het Cabinet Office.

#### 4.3.2 Eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de dienstverlening

De kwaliteit van de dienstverlening is in de praktijk de verantwoordelijkheid van de organisaties zelf - en tot op zekere hoogte is dat natuurlijk ook het beste uitgangspunt. Er wordt ook onmiskenbaar al het nodige gedaan aan de kwaliteit van de dienstverlening. En al kunnen we dat niet zo mooi meten als men dat in Groot-Brittannië kan, het is niet onwaarschijnlijk dat over de gehele linie de prestaties beter zijn dan in dat land. Als we kijken naar de instrumenten die worden ingezet, dan is het ook heel typerend dat het nu vooral het model Nederlandse Kwaliteit is dat aanslaat bij de betrokken organisaties. Dat is immers een model gebaseerd op zelf-evaluatie. Recent heeft het Kabinet in het kader van het project 'Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit' (MDW) uitgesproken dat zij in de toepassing van normalisatie en certificering een goede mogelijkheid zien om overheidsregulering terug te dringen, zonder dat dit afbreuk doet aan taken en verantwoordelijkheden van de overheid<sup>21</sup>. Maar ook hiervan zegt men dat het verplicht stellen van normen en certificaten niet de weg is. Het geven van 'prikkel' moet volstaan.

#### 4.3.3 Wat is de moeite van het overnemen waard?

De eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de dienstverlening staat dus voorop. Een dwingende (zelf spreken ze veel liever over een 'stimulerende') rol op de manier en in de mate zoals het Cabinet Office die vertoont is hier ondenkbaar. Toch is het de vraag of niet een aantal sterke punten van de Britse aanpak hier kunnen worden overgenomen.

- Te denken valt aan het overnemen van de zes centrale uitgangspunten; een aantal centrale principes voor de dienstverlening aan burgers die steeds weer terugkomen.
- Ook springt in het oog hoe gezocht wordt naar de meest aanspreekbare, simpele elementen als maatstaven voor kwaliteit. Het resultaat wordt voorop gesteld; hoe verloopt de dienstverlening feitelijk - en dan met de burger zelf als maatstaf? Om een onbureaucratische werkwijze te stimuleren worden juist organisaties en personen beloond die dingen doen die boven het verplichte uitvoeren van regels uitgaan.

---

<sup>21</sup> Rapport Interdepartementale Werkgroep Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. Ministerie van Justitie en Ministerie van Economische Zaken, 1996.

- Men gaat er vanuit dat er geen grootse reorganisaties noodzakelijk zijn om toch een goede dienstverlening te kunnen leveren. Gebrek aan fondsen is geen excuus.
- Er is sprake van een sterke stimulans voor het gebruiken van prestatie-indicatoren voor de dienstverlening en het overal publiceren en toegankelijk maken van die prestatie-indicatoren; de burger moet waar mogelijk kunnen kiezen.
- Verder springt in het oog hoe de verschillende initiatieven elkaar ondersteunen en versterken. Het verzelfstandigingsprogramma (Next Steps) vraagt om Citizen's Charters die weer om Charter Marks vragen. Als het om de communicatie gaat versterken conferenties, publicaties en opleidingen elkaar voortdurend.
- last but not least maakt de politieke steun voor het geheel indruk. De ideologische kleuring is te groot geweest, en dat heeft zich uiteindelijk er tegen gekeerd, maar de manier waarop politiek leiding aan het geheel is gegeven is zonder meer indrukwekkend en in tegenstelling met degenen die zeggen dat kwaliteit en dienstverlening geen interessante politieke thema's zijn.

Al met al zijn het vooral de punten consistentie en synergie die indruk maken en het navolgen waard zijn.

#### 4.3.4 Noodzaak van het beleid

Nog even, maar niet terloops, nog de vraag naar een noodzakelijkheid van een dergelijk beleid. Hoe dienstverlenend moet de overheid zijn in de richting van de burger? Is die dienstverlening zo slecht dat het een inspanning rechtvaardigt?

Erg hoog op de politieke agenda is het thema nooit gekomen. In die zin is er wellicht geen directe noodzaak om een intensief beleid te ontwikkelen. De kwaliteit van de dienstverlening is meer een onderliggend thema. De kwaliteit van de dienstverlening - en vooral het gebrek daaraan - is een vast punt in de gesprekken tussen burgers over 'de' overheid. Iedereen heeft z'n griezelverhalen, een programma als 'Ook dat nog' leeft ervan. Het imago van de gemiddelde dienstverlener in de overheid is en blijft gewoon slecht en dat is een imago dat slechts zeer langzaam bij te stellen valt. Het is nog niet bekend wat het rapport van de Algemene Rekenkamer over de klantgerichtheid van ZBO's gaat opleveren, maar de verwachting mag zijn dat ook in veel concrete gevallen het nog schort aan de kwaliteit van de dienstverlening. Ook de rapporten van de Nationale Ombudsman worden er niet dunner op. De vraag omdraaiend; kan men - men; dat wil zeggen, zowel kabinet als de afzonderlijke diensten - het zich permitteren om geen beleid te hebben? De vraag stellen is hem beantwoorden.

Waar ligt dan het evenwicht tussen de eigen verantwoordelijkheid en de noodzaak om dwars door de overheid een merkbare verbetering in de kwaliteit van de dienstverlening te realiseren?

Overal zijn of worden kwaliteitsacties gestart. De meeste daarvan worden gestart binnen het kader van het model Nederlandse Kwaliteit. Dit komt dus neer op een zelfevaluatie door de organisatie gekoppeld aan een verbeterplan. De zelfevaluatie wordt in een vorm van intercollegiale toetsing geaudit. Het lijkt erop dat het verantwoordelijkheid van de betrokken departementen is om dit stevig te stimuleren en te faciliteren, maar verder niets.

Als het belangrijk wordt gevonden om zichtbaar de kwaliteitsverbetering van de dienstverlening in de richting van de burger te stimuleren, dan lijken er vooral beleidsvragen te zijn op de volgende punten:

- welke eindtermen moeten kunnen worden geformuleerd. Wat mag de burger minimaal verwachten? Welke prestaties worden er geleverd? In feite gaat het hierbij om de eisen van de Algemene Wet bestuursrecht, maar dan geoperationaliseerd;

- op welke wijze wordt inzicht gegeven in de prestaties van overheidsorganisaties en zbo's? Hoe wordt maximale keuzevrijheid en 'value for money' gerealiseerd?
- hoe wordt er voor gezorgd dat waar nodig interdepartementale of -sectorale activiteiten worden ontplooid? Dit geldt bijvoorbeeld als het gaat om de inrichting van een audit-pool en de uitwisseling van goede voorbeelden.
- op welke manieren kan worden gestimuleerd dat de betrokken organisaties hun dienstverlening daadwerkelijk verbeteren?
- op welke manieren kan de burger worden duidelijk gemaakt en betrokken worden bij de verbetering van die dienstverlening?

Het is op deze laatste punten dat een Nederlands Charter Mark aan kan sluiten. Het moet in politiek opzicht het meest zichtbare signaal van de overheid zijn dat ze de kwaliteit van haar eigen dienstverlening serieus neemt, zonder daarbij de betrokken organisaties voor de voeten te willen lopen. Net als in Groot-Brittannië moet dit dan uitlopen op iets dat meer dan alleen een symbolisch effect heeft.

#### **4.4 Uitgangspunten van een Charter Mark Award Scheme in Nederland**

Hieronder wordt puntsgewijs geschetst wat de uitgangspunten kunnen zijn voor een Nederlands Charter Mark Award Scheme. Waar relevant wordt steeds verwezen naar de Britse ervaringen.

##### *4.4.1 Naam voor een Nederlands Charter Mark Award Scheme*

Het bedenken van een naam voor een Nederlandse versie van het Charter Mark Award Scheme is een creatief proces. Het lijkt niet juist daar nu al een (definitieve) poging voor te wagen. Mochten mensen bezwaren hebben tegen de term dan kan het kind al snel met het badwater worden weggegooid. Gelet op het Britse voorbeeld lijkt het voor de hand te liggen om aansluiting te zoeken bij de Nederlandse parallel van de Citizen's Charters; de kwaliteitshandvesten. Omdat dat in Nederland nog in de kinderschoenen staat, ligt dat nu minder voor de hand. Een 'Handvestonderscheiding' klinkt wellicht int echt prettig.

De volgende eisen zouden aan de naam kunnen worden gesteld:

- aansprekend voor de organisatie zelf;
- aansprekend voor de burger, die het moet (h)erkennen als een teken van goede dienstverlening;
- goed te herinneren;
- zo mogelijk te associëren met het overheidskarakter van de dienstverlening.

Verder is het wellicht verstandig hier een bijvoegsel 'Initiatief' aan te verbinden. Dus bijvoorbeeld:

“het Handvest-initiatief”

“het Handvest Accolade-initiatief”

“het burgercompliment”

“het pluimen initiatief”

Een ander punt is het karakter van een Nederlands Charter Mark. In de naam van het 'Charter Mark Award Scheme' zit de spanning opgesloten. Aan de ene kant is het een

onderscheiding ('Mark'), aan de andere kant is het een prijs ('Award'). Het lijkt raadzaam het woord 'prijs' te vermijden. Het moet niet zo zijn dat er één organisatie de beste is, alle organisaties hebben zich onderscheiden in hun dienstverlening.

#### 4.4.2 Doel van een Nederlands Charter Mark

Het erkennen en waarderen van de inspanningen van organisatie-onderdelen van de (centrale) overheid en zelfstandige bestuursorganen om hun dienstverlening aan burgers te verbeteren. Dit betekent dat er binnen de organisaties wordt gewerkt op basis van de volgende principes:

1. er worden normen geformuleerd voor de dienstverlening;
2. de dienstverlening wordt gekenmerkt door het geven van voldoende en juiste informatie en een open houding;
3. burgers wordt waar mogelijk een keuze geboden en waar mogelijk worden ze geraadpleegd over hun wensen ten aanzien van de dienstverlening;
4. de dienstverlening wordt gekenmerkt door beleefdheid en behulpzaamheid;
5. gemaakte fouten worden hersteld;
6. de burger wordt waarde gegeven voor hetgeen in de vorm van belastingen en heffingen moet worden opgebracht.

Het mag duidelijk zijn dat bovenstaande criteria zich eerst en vooral richten op de burger en wat deze mag verwachten ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening. Per saldo zijn wij in Nederland - gelukkig - niet zo eenzijdig gefocust op het belang van de individuele burger als in Groot-Brittannië. Wij lijken ons er wat mee bewust van te zijn dat individueel belang steeds in evenwicht dient te zijn met het algemeen belang. Bovenstaand criteria zijn zeker niet in strijd met dat algemeen belang, maar tot op zekere hoogte gaan ze er wel aan voorbij. De rationalisering achter deze 'omissie' is dat een Nederlands Charter Mark het doel moet dienen om de overheidsorganisatie zich meer naar buiten te laten richten. Dienstverlening aan de individuele burger is dan de logische manier om een eventuele interne gerichtheid te doorbreken. Dit strookt tegelijk ook het meeste met een regeringsbeleid dat gericht is op het verkleinen van de 'kloof' tussen burger en overheid.

#### 4.4.3 Doelgroep van een Nederlands Charter Mark

Rondom de omschrijving van de doelgroep moeten er een aantal afwegingen worden gemaakt. Gaat alleen om de centrale overheid of niet, om totale organisaties of ook onderdelen ervan? Hoe zit het met organisaties die een vergelijkbaar imago hebben maar formeel geen onderdeel van de overheid zijn? In het onderstaande wordt er vanuit gegaan dat Chapeau dezelfde systematiek gaat volgen als die van het Nederlands Charter Mark. Daarmee komen we uit op de volgende omschrijving waarbij de Nederlandse Charter Mark:

- bedoeld is voor organisatie(onderdelen) binnen de gehele Rijks- en lagere overheid.
- Dit is in beginsel inclusief agentschappen en zelfstandige bestuursorganen. Dit is exclusief geprivatiseerde overheidsbedrijven en non-profit organisaties die buiten de directe invloedssfeer van de overheid vallen.

- gericht is op die (onderdelen) van een overheidsorganisatie waarvan de activiteiten individuele burgers tot object hebben, of, anders gezegd, die diensten verlenen aan individuele klanten. Deze klanten kunnen ook andere instituten zijn. Klanten kunnen geen opdrachtgevers/financiers zijn;
- niet worden toegekend aan een totale organisaties (een gemeente, een departement, een zbo), maar juist aan dat onderdeel van een organisatie welke herkenbaar de diensten heeft geleverd aan de van haar afhankelijke burgers (de plantsoendienst, het incassobureau, het regionale steunpunt). Dit betekent dus dat een grotere organisatie meerdere Marks voor meerdere organisatie(onderdelen) kan ontvangen.

#### *4.4.4 Aansluiting bij beleid en andere kwaliteitsinitiatieven*

Zoals met name in paragraaf 4.2. al gememoreerd, is het mogelijk, verstandig en nuttig om aansluiting te zoeken bij andere initiatieven op het gebied van kwaliteitszorg. Hier kunnen worden genoemd:

- aansluiting bij de uitgangspunten zoals die gelden voor kwaliteitshandvesten (op basis van het onderzoeksrapport 1995<sup>22</sup> en de pilots zoals uitgevoerd voor de Landelijke vereniging van GGD-en;
- aansluiting bij het model Nederlandse Kwaliteit, in het bijzonder de resultaatvelden 6 (“waardering door klanten”) en 9B (“niet-financiële/operationele maatstaven”);
- aansluiting bij Chapeau, respectievelijk aansluiting van Chapeau bij de uitgangspunten van een Nederlands Charter Mark;
- aansluiting op de wijze waarop de Algemene rekenkamer de klantgerichtheid van zelfstandige bestuursorganen heeft beoordelen in het rapport zoals dat voorjaar 1997 wordt verwacht.

Kijkend naar het Britse voorbeeld, lijkt het met name verstandig om het beleid gericht op de totstandkoming van kwaliteitshandvesten te versterken, eerst en vooral omdat de onderliggende principes elkaar het meeste versterken. Die principes vormen ook de aspecten waarop kan worden beoordeeld.

#### *4.4.5 Aspecten waarop wordt beoordeeld*

Dit lijkt een goede gelegenheid om dezelfde principes als die gelden voor de Britse Charter Marks ook hier ingang te doen vinden.

Net als bij het Britse Charter Mark worden aan de zes principes een drietal punten toegevoegd die kenmerkend zijn voor een organisatie die een Nederlands Charter Mark wil verdienen.

Als het gaat om de bewijsvoering zou ook hierbij kunnen worden aangesloten bij de criteria van het Charter Mark Award Scheme, dus:

- het kunnen aantonen dat de burgers als klanten tevreden zijn met de manier waarop de organisatie functioneert;
- de nominatie van een dienst door een burger. In dat geval moet er worden aangetoond dat er in de afgelopen twee jaar een duidelijke verbetering is opgetreden in de kwaliteit van de dienstverlening. Dit betekent dat de normen steeds scherper worden;

---

<sup>22</sup> Kwaliteitshandvesten in Nederland. Eindrapport voor de directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1995. Stichting de Baak, B&A en Van Rossum en Partners.

- ten laatste moet er een innovatie plaats vinden of plaatsgevonden hebben in de dienstverlening, zonder dat dat veel extra kosten met zich mee heeft gebracht.<sup>23</sup>

Ook voor dit laatste geldt weer, dat bij een dienst waar meer wordt gedaan dan strikt genomen mag worden verwacht, het terecht is dat dat beloond wordt met een Nederlands Charter Mark. Het gaat om de resultaten, en daar waar die resultaten moeilijk kwantitatief uit te drukken zijn, gaat het om het bewijzen van hetgeen extra wordt gedaan, dus om een soort ‘bewijzen van het onverwachte’. Zo moet een Nederlands Charter Mark een harde ondergrond krijgen met een waardering voor het bijzondere. Kortom; de criteria moeten het imago weerspiegelen dat de overheid en haar medewerkers zouden willen uitstralen.

#### 4.4.6 *Wijze van beoordeling*

Een belangrijke les vanuit Groot-Brittannië is om het auditproces niet te licht te maken. Dat is niet zozeer omdat men anders niet genoeg vertrouwen kan hebben in het oordeel van een jury, maar vooral omdat de audit een belangrijke waarde op zich heeft. Het is de stimulans van de audit en het rapport dat daaruit voortvloeit dat de meeste inwerking heeft en waaraan uiteindelijk de status van de ‘prijs’ wordt ontleend. Een licht proces van beoordeling zorgt voor een relatief lage status, en dat kan hier niet de bedoeling zijn.

Denken aan de wijze van beoordeling kan het volgende naar voren worden gebracht:

- beoordeling op basis van audits, met een eindoordeel door een jury;
- audits die er op zijn gericht na te gaan of de organisatie voldoet aan de criteria voor een Nederlands Charter Mark zoals hierboven beschreven (inclusief het bijzondere element; de auditors moeten daar gevoel voor hebben);
- audits die worden uitgevoerd door auditors die zijn geselecteerd uit een pool van auditors
- die een (aangepaste) training hebben gehad op basis van het model NK;
- waarbij de leden van de jury een onafhankelijk oordeel kunnen vormen;
- waarbij de methode van auditeren en jureren regelmatig wordt getoetst door een panel van deskundigen.

De auditrapporten worden gemaakt op verzoek van de organisatie die een Nederlands Charter Mark aanvraagt. Daarmee zijn zij ‘eigenaar’ van het rapport. Zij zijn dan ook degenen die beslissen over het al dan niet openbaar maken van het rapport, de auditors en de juryleden zijn gehouden het rapport geheel vertrouwelijk te behandelen. Dit betekent dat het rapport niet zonder toestemming van de betrokken organisatie ter beschikking mag worden gesteld voor doelstellingen in de sfeer van inspectie, onderzoek, e.d.

Als een organisatie beschikt over een ISO-certificaat, een handvest, of een auditrapport in het kader van het model Nederlandse Kwaliteit dan is dat prachtig, maar op zich geen bewijs van goede kwaliteit. Het zijn de meetbare resultaten die doorslaggevend moeten zijn. Het gaat niet om de vorm, het gaat om de inhoud.

---

<sup>23</sup> The Charter Marks Award 1996 Guide for applications, pp. 20-29.

#### 4.4.7 *Betrokkenheid van burgers*

Net als in Groot-Brittannië lijkt het zeer de moeite waard om burgers te betrekken bij het nomineren van goed werkende overheidsorganisaties. Anders dan in Groot-Brittannië lijkt het hier de moeite waard om van het begin af aan hier structureel aandacht aan te besteden.

Burgers moeten hun “aanbevelingen” zowel in hun eigen organisatie kwijt kunnen als door kunnen geven aan de organisatie die het Nederlandse Charter Mark zal ondersteunen.

Ten aanzien van de vorm waarin burgers bij het initiatief betrokken kunnen worden, zijn er meerdere manieren te bedenken. In Groot-Brittannië is het vooral via een publiekscampagne gegaan in de vorm van posters, brochures en zoveel mogelijk door de Cabinet Office georganiseerde free-publicity via de radio e.d. Het valt te overwegen om hier in Nederland meer te kiezen voor een benadering waarbij het zoveel mogelijk aan de gemeenten wordt overgelaten om zelf vormen te bedenken om burgers tot aanbevelingen te brengen. Ondersteuning vanuit de landelijke organisatie is mogelijk, maar alleen op aanvraag. De Britten zeggen van een dergelijke benadering dat die waarschijnlijk niet effectief genoeg zal zijn - ze vrezen dat zij zelf al de moeite die gepaard gaat met het bereiken van burgers onderschat hebben - maar het is wel een manier van communiceren die beter aansluit bij de Nederlandse verhoudingen.

Kunnen de burgers ook organisaties of diensten aanwijzen die slecht zijn? Op zich is dat beslist niet de bedoeling, maar het lijkt wel verstandig om in het nominatieproces een mechanisme in te bouwen waardoor er naar de verantwoordelijke organisatie of andere instanties (Nationale Ombudsman, Consumentenbond) kan worden verwezen mochten dergelijke negatieve signalen worden geuit. Het lijkt in ieder geval juist hier afspraken over te maken en af te stemmen met de Nationale Ombudsman.

#### 4.4.8 *Wie worden de dragers van een Nederlands Charter Mark Award Scheme?*

Namens wie wordt een Nederlands Charter Mark uitgereikt? Wie of wat wordt met ermee geassocieerd?

Het kan niet anders of de daadwerkelijke uitreiking moet op Kabinetsniveau plaatsvinden. Tegelijk hoeft dit niet te betekenen dat het Kabinet zich daadwerkelijk verantwoordelijk maakt voor een Nederlands Charter Mark. Er zijn een aantal mogelijkheden:

1. Het initiatief is ontstaan vanuit het *Ministerie van Binnenlandse Zaken*, logisch gezien de portefeuille van dit departement. Het ligt dan ook voor de hand dat het departement ook verantwoordelijk is voor alles wat er op betrekking heeft. In combinatie met een beleid gericht op de totstandkoming van handvesten krijgt dit departement daarmee een veel sterkere uitgangspositie voor het bevorderen van een betere dienstverlening binnen de overheid. Dit zou ook enigszins parallel zijn aan de Britse situatie, met alle voordelen van dien. Een eventueel noodzakelijke verbreding van het draagvlak zou kunnen worden verkregen door het laten aansluiten van die departementen waarvan organisaties zich aanmelden voor een Nederlands Charter Mark.

Een variant hierop is een mogelijke aansluiting bij het programmabureau *OL 2000*. Dit heeft het voordeel dat het draagvlak voor zowel Binnenlandse Zaken als het programmabureau zelf verbreed wordt. Het nadeel is dat OL 2000 tot op heden gericht is op de lagere overheid en dat het niet eenvoudig zal zijn de focus nu ook naar de centrale overheid en zelfstandige bestuursorganen te verleggen;



2. Een tweede mogelijkheid is om aan te sluiten bij het *Instituut Nederlandse Kwaliteit*. Dit lijkt niet onlogisch gelet op de rol die zij in dat opzicht al speelt. In dat geval moet er wel een probleem worden opgelost als het uitgangspunt voor een Nederlands Charter Mark inderdaad zich voor alles richt op de resultaten van de concrete dienstverlening. Het model Nederlandse Kwaliteit strekt verder. Waarschijnlijk zal het INK geen verwarring willen laten ontstaan met de aanpak van het model Nederlandse Kwaliteit

Een variant hierop is aansluiting bij de *Raad voor Accreditatie*. Aangezien het hierbij sterk om activiteiten op basis van de ISO 9000 normen gaat lijkt dat het verkeerde keurslijf voor een Nederlands Charter Mark;

3. Een derde mogelijkheid is om een Nederlands Charter Mark aan te laten sluiten bij een (*beroeps*)vereniging. Er zijn meerdere mogelijkheden, maar dan lijkt de voorkeur uit te moeten gaan naar de *Vereniging voor Overheidsmanagement (VOM)*, eventueel in samenwerking met een bestaand platform voor leidinggevend van zelfstandige bestuursorganen.
4. Eerder is er bij een aantal partijen, waaronder het Ministerie van Binnenlandse Zaken, sprake geweest van een mogelijk Steunpunt Kwaliteitsinitiatieven Overheid (SKiO). Dit Steunpunt zou alsnog in het leven kunnen worden geroepen als een neutraal kader voor het ondersteunen van een Nederlands Charter Mark.

Het eerste alternatief is een kwestie van keuze voor het betrokken departement, het tweede alternatief is een kwestie van afstemmen met het INK, het derde is waarschijnlijk relatief het eenvoudigste te realiseren. Vanzelfsprekend is een combinatie van ‘dragere’ ook mogelijk, maar een zal er leidend moeten zijn. De variant van een ‘SKiO’ is aantrekkelijk, maar het is de vraag of alleen het dragen van een Nederlands Charter Mark voldoende basis is voor het verzamelen van partijen in een dergelijke vorm.

Het is niet onlogisch om de keuze mede afhankelijk te maken van de vraag waar de organisatie van een Nederlands Charter Mark het beste bij kan aansluiten.

#### 4.4.9 *Wijze van organisatie*

De organisatievorm is natuurlijk sterk afhankelijk van de keuze over het bovenstaande. Hier wordt geredeneerd vanuit een opzet waarbij de uitvoerende organisatie zowel verantwoordelijk is voor organiseren, auditen en beoordelen ten behoeve van de Nederlandse Charter Marks, als verantwoordelijk voor het communiceren van alle uitingen er omheen. Anders dan in Groot-Brittannië is hier geen sprake van een unit die parallel aan een andere unit haar werkzaamheden doet. Meer dan alleen strikt de Nederlandse Charter Marks organiseren, zal er daarom nu ook sprake moeten zijn van enige beleids- en visie-ontwikkeling op dit voor Nederland onontgonnen terrein.

Voor wat betreft de organisatie zal daarom aan ten minste de volgende elementen moeten worden gedacht (zie ook bijgaand schema):

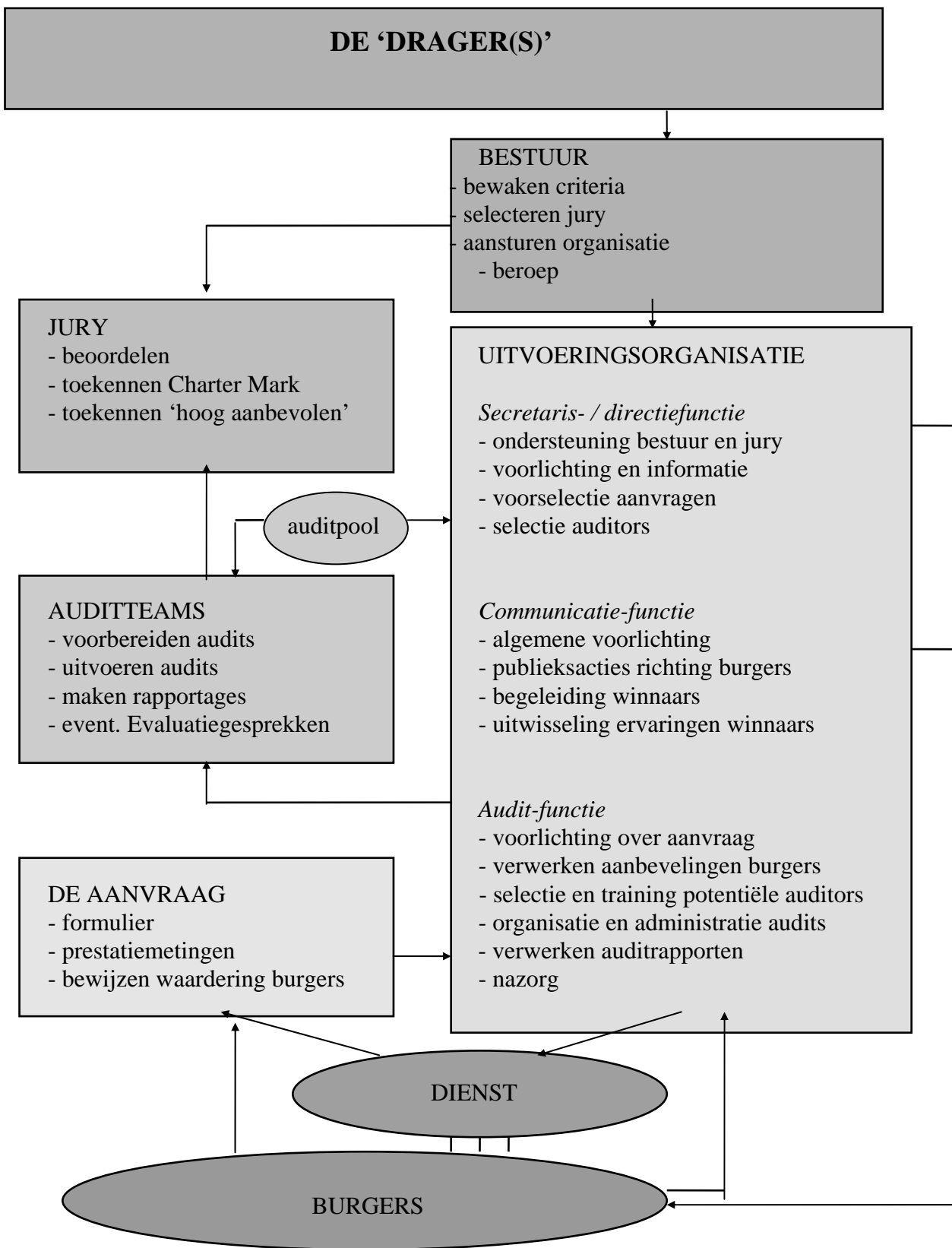
- ‘de dragere’. Vanuit de dragere van het Nederlandse Charter Mark Award Scheme zullen de benoemingen en de financiering moeten komen (zie par. 4.4.8);
- *het bestuur*. Het bestuur wordt benoemd vanuit de dragere van het initiatief. Voorstelbaar is dat daarin ten minste ook vertegenwoordigers zijn te vinden van de dragere en van vertegenwoordigers van burgers (consumenten- en patiëntenorganisaties e.d.);

- *jury en auditors*. Het is de jury die feitelijk verantwoordelijk is voor het toekennen van een Nederlands Charter Mark. De auditors zijn verantwoordelijk voor het onderzoeken of een dienst terecht een aanspraak maakt op een Nederlands Charter Mark. Dat onderzoek leidt in ieder geval tot een rapport en, bij een positieve bevinding, tot een voordracht bij de jury.

De jury bestaat traditioneel uit hoogwaardigheidsbekleders, met een voor het grote publiek herkenbare voorzitter. De auditors worden benoemd uit een pool van auditors die aan de criteria voldoen (zie par. 4.4.6);

- *de uitvoeringsorganisatie*. De uitvoeringsorganisaties verenigt drie functies in zich. De functie van secretaris/directeur mag zeker in het begin gerust als zwaar worden aangemerkt. Alles wat te maken heeft met het vormen van bestuur en jury, het verder doordenken van het initiatief, het introduceren van het initiatief, het uitvoeren van de eerste audits en de presentatie van de eerste uitreikingen; alles behoort tot de functie. Daarnaast zijn er nog ruwweg twee meer uitvoerende functies te onderscheiden. De eerste is de communicatiefunctie. Zoals de benaming zegt heeft het alles te maken met de communicatie rondom het initiatief (zie par. 4.4.10). De tweede is de auditfunctie. Daartoe behoort alles wat met de voorbereiding en uitvoering van de feitelijke audits betrekking heeft (zie par. 4.4.5. en 4.4.6.).

Wat is de omvang van de organisatie? Gedacht moet worden aan een vaste basis van drie tot vijf personen, aangevuld met freelancers rond de tijd dat de audits plaatsvinden en de selectie plaats zal vinden. Bij een dergelijke omvang is er een redelijke parallel met de omvang van de Britse Charter Mark unit. Een lichtere bezetting kan natuurlijk altijd, maar het is toch zaak om de inzet die nodig is voor introductie en audit zeker de eerste twee jaren niet te onderschatten.



Organisatieschema Nederlands Charter Mark

#### 4.4.10 *Wijze van communicatie*

Zoals gezegd kunnen de inspanningen voor een goede communicatie niet groot genoeg zijn, maar omdat geen budget ooit groot genoeg is, is het belangrijk om mee te liften met zo veel mogelijk andere activiteiten. Waar niet onderuit te komen valt is waarschijnlijk het volgende

1. een campagne om de prijs bekend te maken bij de organisaties
2. een campagne om de burgers er bij te betrekken

Beide campagnes zullen regelmatig herhaald en aangescherpt moeten worden.

##### 4.4.10.1 Campagne richting de organisaties

De eerste campagne om organisaties zich te laten aanmelden voor een Nederlands Charter Mark kan in beginsel redelijk bescheiden blijven. Op een aantal plaatsen is informatie beschikbaar over organisaties die voor een Charter Mark in aanmerking komen. Naast algemene oproepen in de vakbladen, zou een kleine, maar goed gerichte campagne de nodige eerste aanmeldingen kunnen opleveren. Er rustig rekening mee worden gehouden dat het eerder de Charter Mark organisatie zal zijn die organisaties gaat overhalen om mee te doen, dan andersom. De doelstelling moet wel zijn dat binnen drie jaar het aantal aanmeldingen voldoende zou moeten zijn om een dergelijke vorm van campagne voering mogelijk te maken.

In Groot-Brittannië heeft men altijd gebruik gemaakt van het congres 'Service for the Citizen's' om de Charter Marks uit te reiken. Het congres werkte zowel als eind- als beginpunt voor alle activiteiten rondom de Charter Marks. Hier in Nederland is voor Chapeau hetzelfde gedaan bij het Kwaliteitscarroussel. Een andere parallel zijn de Nederlandse Kwaliteitsdagen waarop de Prijs- en Onderscheidingen van het Instituut Nederlandse Kwaliteit kunnen worden uitgereikt.

Het verzorgen van verdere publiciteit rondom de prijswinnaars moet goed verzorgd worden. Het publiceren van af en toe een artikel over een winnaar is niet voldoende gelet op het Britse voorbeeld. Waar het wel op neer zou moeten komen is een systematische campagne om de winnaars ten voorbeeld te stellen aan andere organisaties. Blijft het effect beperkt tot dat enkele artikel, dan mag niet veel worden verwacht van een 'olievlekwerking'.

##### 4.4.10.2 Campagne richting de burgers

Wat zal het effect zijn als Nederlandse burgers worden gevraagd hun 'favoriete' overheidsdienst te nomineren? De scepsis of onverschilligheid richting overheidsdiensten zal hier niet significant groter of kleiner zijn dan in Groot-Brittannië en dat maakt dat er het risico bestaat van een grote non-respons. Toch lijkt de symbolische waarde van zo'n campagne groot, zowel voor het algemene overheidsbeleid als voor de overheidsdiensten zelf. Er kan waarschijnlijk het beste worden gewerkt langs twee lijnen; via de diensten zelf en via de media. De diensten zelf zullen - al dan niet aangevuld via de lijn van postbus 51 - publiciteit moeten maken voor het nominatieproces. Centraal moet dit worden gefaciliteerd door het maken van posters, brochures, e.d.

Wat de media betreft zijn er een paar Britse lessen te leren. Daar hebben ze gekozen voor een low-key campagne via de lokale radio, vanuit de redenering dat die het dichtste bij de lokale dienstverlening staan. Dit heeft niet goed genoeg gewerkt. Met name zegt men dat het media televisie achteraf toch niet gemist had kunnen worden. Gelukkig is de omvang van Nederland een stuk kleiner en dat maakt de weg naar de

televisie wellicht wat gemakkelijker. Zonder de regionale media over te slaan, moet er zeker worden gemikt op het inschakelen van de landelijke media voor deze campagne. Wellicht dat hiervoor een beroep kan worden gedaan op de budgetten van de RVD. Dit brengt ons bij het punt van de benodigde investeringen.

#### 4.4.11 Benodigde investeringen

Wat kunnen de kosten zijn voor een Charter Mark in Nederland?

Hieronder wordt een vertaling gemaakt van de kosten van het Britse Charter Marks Award Scheme naar Nederland toe. Dat betekent twee vertaalslagen: één voor de omslag van pond naar gulden en één voor de omvang van het land. Er moet nog een derde vertaalslag worden gemaakt: die naar de uitgangspunten voor een Nederlands Charter Mark.

Voor de omslag van pond naar gulden wordt een koers gerekend van 1£ : f 3.10 (koers per 28-01-97). Voor een verdere correctie naar de omvang van beide landen, moet er een keuze worden gemaakt. Gaan we uit van het aantal inwoners, dan is de verhouding ongeveer 4 : 1. Gaan we uit van het aantal ambtenaren, dan is de verhouding 5 op 1, want er zijn ongeveer 5.000.000<sup>24</sup> Britten werkzaam in de publieke dienst versus ongeveer 1.200.000 in Nederland<sup>25</sup>. Omdat aan de grotere omvang van het Verenigd Koninkrijk ook schaalvoordelen zijn verbonden is het lastig om geheel parallel een basisbudget voor Nederland te formuleren. Verder moet er rekening mee worden gehouden dat de Britse cijfers die voor een lopend project zijn terwijl in Nederland nog een start moet worden gemaakt. Aan de ene kant betekent dit extra investeringen voor Nederland, aan de andere kant hoeven er bijvoorbeeld niet direct evenveel audits worden verwacht.

De onderstaande bedragen voor het basisbudget zijn geformuleerd op basis van een schatting van wat noodzakelijk is wil een Nederlands Charter mark met vergelijkbare impact worden geïntroduceerd.

Enkele uitgangspunten:

1. redelijke eerste inspanning om eerste meldingen te krijgen op directe en indirecte wijze
2. een beperkt aantal seminars om organisaties om de eerste auditors op te leiden en eventueel organisaties vertrouwd te maken met de selectiecriteria;
3. algemene promotie op vergelijkbaar niveau;
4. kosten auditproces op basis van 50 meldingen en audits (f 1.000 per audit);
5. van het begin af aan een nominatieproces door burgers. Uitgangspunten daarvoor zullen nader moeten worden onderzocht;
6. publiciteit rondom winnaars parallel aan Groot-Brittannië;
7. 3 FTE vast personeel met bijbehorende huisvestingskosten. In de praktijk zal dit een spreiding van 2 - 5 personen kunnen zijn over het jaar heen.

Dit alles levert het volgende plaatje op:

---

<sup>24</sup> Gegevens verkregen van National Statistics Office, betreft aantal FTE's per 1-4-1995. Het gaat hier om het aantal 'public servants'; allen die werkzaam zijn voor een publieke dienst. Het aantal civil servants is daarvan weer 1/10 deel. Wij gaan uit van public servants omdat zij in beginsel allemaal onder de werking van het Charter Mark Award Scheme vallen.

<sup>25</sup> Het gaat om ong. 700.000 personen met een ambtelijke status + 600.000 personen die werkzaam zijn in de non-profitsector, maar in Groot-Brittannië tot de public service zouden worden gerekend (m.n. personen in de Public Health Service).

	<b>Budget 1997 Groot-Brittannië in guldens</b>	<b>Basisbudget Nederland 1997</b>
<b>Kosten aanvraag</b>		
verwerving aanvragen	217.000	50.000
Charter Mark Seminars	728.500	150.000
algemeen	46.500	10.000
publikaties	229.400	20.000
verzendkosten	62.000	20.000
<i>totaal promotiekosten</i>	<i>1.283.400</i>	<i>250.000</i>
<b>Auditkosten</b>		
auditproces	2.728.000	50.000
ondersteuning audit	223.200	50.000
<i>totaal auditkosten</i>	<i>2.951.200</i>	<i>100.000</i>
<b>Nominatiekosten</b>		
onderzoek	93.000	25.000
p.r. rondom nominaties	217.000	50.000
telefoonlijn burgers	248.000	30.000
p.r. winkelcentra	-	-
media campagne	-	150.000
lokale pers	-	25.000
publikaties	217.000	20.000
verzendkosten	201.500	20.000
<i>totaal nominatiekosten</i>	<i>976.500</i>	<i>320.000</i>
<b>Kosten prijswinnaars</b>		
uitreikingsceremonie	1.178.000	10.000
prijs en certificaten	130.200	25.000
video	93.000	30.000
p.r. rondom winnaars	310.000	20.000
publikaties	142.600	20.000
<i>totaal kosten winnaars</i>	<i>1.977.800</i>	<i>105.000</i>
<b>Organisatiekosten</b>		
salarissen	620.000	250.000
huisvesting e.d.	310.000	100.000
<i>totaal organisatiekosten</i>	<i>930.000</i>	<i>350.000</i>
<b>TOTAAL</b>	<b>f 8.118.900</b>	<b>f 1.125.000</b>

Bij de vertaling van de Britse begroting naar een Nederlandse begroting is dus uitgegaan van een zoveel mogelijk vergelijkbare beleidsinspanning. Dit betekent dat alle dingen worden gedaan zoals die in Groot-Brittannië worden gedaan en consistent zijn met hetgeen in de voorgaande paragrafen over Nederland is gesteld. Binnen de

Britse Cabinet Office wordt ruwweg een verhouding aangehouden van 40% organisatie- en auditkosten en 60% communicatiekosten. Ook die verhouding is aangehouden voor de Nederlandse inspanningen.

Er is uitgegaan van maximaal 50 audits. Dit betekent dat er maximaal 50 organisaties een Nederlands Charter Mark kunnen ontvangen, maar dat het waarschijnlijk en wenselijk is om het eerste jaar het feitelijke aantal beperkt tot houden tot maximaal dertig.

Kan het zuiniger? Altijd. Maar wat moet er worden bereikt? Binnen deze opzet lijkt hert mogelijk een redelijk aantal organisaties geïnteresseerd te krijgen voor een audit en de burger bij het project te betrekken via het doen van aanbevelingen. Een tussenstap zou kunnen zijn om het initiatief het eerste jaar nog geheel op organisaties te richten en pas in het tweede jaar de verbreding naar de burger te zoeken. Nogmaals, gelet op de beleidsuitgangspunten lijkt dit minder wenselijk. Wel lijkt het mogelijk en gewenst om besparingen te zoeken door aan te sluiten bij andere partijen, c.q. budgetten.

Combinaties zijn bijvoorbeeld denkbaar met:

- het INK als het gaat om de uitvoering van de auditorstraining, maar een aanvullende dag lijkt noodzakelijk te zijn.
- met uitingen als de OL 2000 Nieuwsbrief, de Nieuwsbrief Servicecentra van de overheid (Samsom) of het Managementblad van de Rijksdienst als het gaat om het verzorgen van aankondigingen en publicaties.
- met conferenties zoals de Managementdag Rijksdienst of andere jaarlijks terugkerende evenementen waar de doelgroep verschijnt.
- ten aanzien van de promotiekosten kunnen wellicht afspraken worden gemaakt met de Rijks Voorlichtingsdienst. Met name via een kanaal als Postbus 51 zouden bijvoorbeeld de aanbevelingen door burgers kunnen plaatsvinden met de telefonische aanbevelingen via hun telefonische hulpdienst.

Is een Nederlands Charter Mark haalbaar? Een bedrag van 1,2 miljoen is hoger dan bijvoorbeeld de uitgaven voor Chapeau. Tegelijk is dat verklaarbaar omdat zowel de doelgroep als de aanpak breder is. Wil men bijvoorbeeld de burger echt bij dit initiatief betrekken, dan mogen bovenstaande bedragen rustig bescheiden worden aangemerkt. De vraag naar de investeringen moet uiteindelijk terug worden geleid naar de beleidsprioriteiten die men heeft. Wat is een goede dienstverlening van overheidsdiensten waard?

## 5 SAMENVATTING

Dit is een onderzoek naar het 'Charter Marks Award Scheme' en de manier waarop wij de gedachten achter dat Britse initiatief over zouden kunnen zetten naar Nederland. De motivatie achter het onderzoek mag worden gezocht in de wens om Nederlandse overheidsorganisaties tot een hogere kwaliteit te bewegen. Dat begint bij een betere dienstverlening aan het publiek, dat moet eindigen bij een meer zelfbewuste overheid en ambtenaren. In Groot-Brittannië werkt dat, gelet op allerlei signalen, kennelijk goed door middel van zo'n Charter Mark, dus waarom zou het hier niet kunnen?

Het Britse Charter Mark Award Scheme is opgezet als een onderscheiding voor die organisaties binnen de overheid die een bijzonder goede dienstverlening verzorgen voor hun burgers. Geïntroduceerd in 1991 als aanvulling op het Citizen's Charter Initiative, is het uitgegroeid tot het meest succesvolle instrument van de Britse regering om de dienstverlening van overheidsorganisaties aan het publiek te verbeteren. Er zijn een aantal redenen waarom het zo succesvol is gebleken. Er enkele van noemend:

- verankering in een aantal vaste principes die steeds terugkomen
- beoordeling op dienstverlening die extra wordt ondernomen ('beyond the call of duty'), zonder extra investeringen, dus laagdrempelig;
- niet één prijs, maar een (gelimiteerd) aantal onderscheidingen. Voldoen aan de eisen is genoeg; dus geen onderlinge concurrentie;
- goed georganiseerde audits, met auditors die de overheid kennen;
- elke aanmelding voor een Charter Mark levert in ieder geval een degelijk rapport op, met een 'highly recommended' als men nog niet direct voor een Charter Mark in aanmerking komt, maar mogelijk het volgende jaar wel;
- veel aandacht voor de burger. Van de organisatie wordt verwacht dat zij weten wat het effect van hun dienstverlening voor een klant is. De burger zelf krijgt de mogelijkheid organisaties aan te bevelen voor een Charter Mark;
- veel aandacht voor promotie en communicatie, zowel wat de overheidsdienst als de burger betreft;
- stevige politieke dekking voor het gehele traject, blijkend uit persoonlijke aandacht en een fors budget over meerdere jaren.

Het effect op de overheidsdienst, het personeel van die dienst en, last but not least, de burgers, is positief. Zowel het aantal aanmeldingen en aanbevelingen als de uitspraken van betrokkenen wijzen allemaal in de goede richting. De scepsis die er is richt zich op de overheid in het algemeen en de politiek in het bijzonder. Wij hebben geen specifieke kritiek richting het instrument kunnen achterhalen. Het Charter Mark, zo succesvol als het ook is, heeft tegelijk nog geen wezenlijke trendbreuk tot stand gebracht als het gaat om het imago van overheidsdiensten. Wellicht valt dat ook niet van een enkel instrument te verwachten. Degenen die bij het Charter Mark betrokken zijn hebben in ieder geval als voornemen voor de komende periode om er stevig mee door te gaan. Als grootste probleem zien zij het probleem om de burger goed te bereiken. Eerdere substantiële inspanningen om die burger bij het Charter Mark te betrekken en de positieve verhalen over de dienstverlening over het voetlicht te brengen vonden zij zelf niet effectief genoeg.



Een vertaling van het Charter Mark naar Nederland lijkt zeer de moeite waard, al zullen er natuurlijk een aantal vertaalslagen moeten worden gemaakt. In dit rapport wordt met name stil gestaan bij de vraag wat een Nederlands Charter Mark aan meerwaarde heeft ten opzichte van andere prijzen en onderscheidingen en hoe een Nederlands Charter Mark kan aansluiten bij bestaande beleidsinitiatieven.

De meerwaarde van een Nederlands Charter Mark (de naam wordt bewust neutraal gehouden) moet vooral worden gezocht in een opzet waardoor het een overheidsbrede vorm van onderscheiding is, gericht op de resultaten van de publieke dienstverlening aan burgers. Aansluiting bij het model Nederlandse Kwaliteit ligt voor de hand, maar de werkelijk interessante vraag is of een charter Mark ook een impuls kan betekenen voor een verder streven naar publieke uitspraken over de dienstverlening (in de vorm van kwaliteitshandvesten). Ten aanzien van 'Chapeau' moet er een keuze worden gemaakt. Wij pleiten ervoor dat de uitgangspunten van Chapeau worden aangepast aan die van een Nederlands Charter Mark initiatief.

Anders dan in Groot-Brittannië lijkt er in Nederland vooralsnog geen ruimte te zijn voor een echt overheidsbreed beleid gericht op de verbetering van de dienstverlening aan burgers. De departementen of zelfstandige bestuursorganen worden zelf verantwoordelijk geacht voor die kwaliteit. Dit betekent dat initiatieven vooral van onderop moeten komen of hoogstens in de vorm van prikkels zullen worden gestimuleerd. Een Nederlands Charter Mark kan zo'n prikkel zijn, maar het is geen alternatief voor een gericht beleid. Daar waar mogelijk zou op z'n minst de introductie van een Charter Mark moeten worden aangegrepen om bijvoorbeeld het gebruik van prestatie-indicatoren te versterken en te komen tot afgestemde vormen van zelf-evaluatie en andere vormen van audit.

De opzet van een Nederlandse Charter Mark kan goed gebeuren langs dezelfde lijnen als in Groot-Brittannië, met een klein aantal wijzigingen ten aanzien van doelgroep en methode van auditen. Het lijkt belangrijk om vast te houden aan: een verhouding van 40 : 60 van organisatorische inspanning versus communicatie beoordelingscriteria waarin de resultaten van de dienstverlening centraal staan waarbij burgers bij de beoordeling op zoveel mogelijk manieren worden betrokken.

Wie moet een Nederlands Charter Mark gaan dragen? Naast het Ministerie van binnenlandse Zaken kan gedacht worden aan het Instituut Nederlandse Kwaliteit of een beroepsvereniging als de Vereniging voor Overheidsmanagement. Ook kan er worden gedacht aan een nieuw platform 'Steunpunt Kwaliteitsinitiatieven Overheid', al dan niet aangesloten bij het programmabureau OL 2000.

De uitvoerende organisatie moet vanzelfsprekend zo klein als mogelijk zijn, maar het Cabinet Office waarschuwt niet ten onrechte voor de valkuil waarin zichzelf terecht kwamen; een onderschatting van het effect van het Charter Mark en de inspanningen die er mee gemoeid zijn bij het beoordelen van een groot aantal aanvragen.

## DOCUMENTATIE

Publicaties van de Citizen's Charter Unit, Cabinet Office, Londen:

- Next Steps. White paper, 1990.
- Next Steps Review, 1993, 1994.
- The Citizen's Charter. Raising the Standard. White Paper, July 1991.
- The Citizen's Charter. The Facts and Figures. Improving Service, september 1995.
- The Citizen's Charter - Five Years On, September 1996.
- Charter Mark Awards. The Winners, editions 1994, 1995, 1996.
- The Charter Mark Awards 1996. Guide for Applications ('The people's mark of approval').
- Charter News, Jan. 1994 - Nov. 1996.
- Development of Quality of Service Standards. Main Report and Case Studies, 1995.
- Leading for Quality. Leadership and management development in customer-focused organisations. Main Report, 1995.
- Internetsite Citizen's Charter Unit.
- In Your Area. Citizen's Charter CD-ROM No. 1, November 1996.
- National Statistics Office. Civil Servants as Public Servants, 1995.

Overige publikaties:

- Colin Talbot - Reinventing Public Management. A survey of public sector managers' reaction to change. Institute of Management and South Bank University, London, 1995.
- Ben Page - Perceptions of local government - what do the public really think about local government? Public Policy and Administration, vol. 11, nr. 3.
- C. Pollit - The Citizen's Charter: preliminary Analysis. Public money and Management, Vol. 14, no. 2, 1994, pp. 9-14.
- Tom Redman, Brian Matthews, Adrian Wilkinson and Ed Snape - Quality management in services: is the public sector keeping pace? The International Journal of Public Sector Management, volume 8, no. 7, 1995.

Het gedicht 'Klant' van Carolyn Hull is in de vertaling van deze auteur verschenen in Baakbericht, een uitgave van Stichting de Baak, in november 1996. Bron: Ralph Windle - The Poetry of Business Life. An Anthology, San Francisco, 1994.

# **CHARTER MARKS**

**Een onderscheiding voor Nederland?**

Onderzoek Northedge B.V.

11 februari 1997