

# Naar een Nederlands Citizen's Charter?

## Publieke dienstverlening te controleren door de burger

*De Britse regering heeft een nieuw initiatief gelanceerd: het Citizen's Charter. Dit Charter moet de kwaliteit garanderen van overheidsdiensten en wil de burger, als consument van die diensten, het recht geven om slechte dienstverlening aan de kaak te stellen. Leent dit initiatief zich ook voor de Nederlandse verhoudingen? En, zo ja, hoe? Past de gedachte van het Citizen's Charter binnen de visie van het CDA op het functioneren van de overheid? Dit artikel beoogt een overzicht te geven van een ook voor Nederland belangrijk initiatief en komt met suggesties voor het invoeren van een Nederlandse variant van het Citizen's Charter. Juist het CDA is bij uitstek de partij die dit initiatief naar de Nederlandse verhoudingen kan vertalen.*

### Initiatief van John Major

De Britse premier John Major heeft deze zomer in Groot-Brittannië een nieuwe campagne gestart om het functioneren van de overheid te verbeteren. In het defensief gebracht door harde kritiek op de wijze waarop onder andere de organisaties in de gezondheidszorg, het onderwijs en het openbaar vervoer zich ontwikkelen, heeft hij gezocht naar een manier om het functioneren van deze organisaties te verbeteren zonder direct met een buidel geld te hoeven komen. Dat initiatief is het zogenaamde *Citizen's Charter* („burgerhandvest“) geworden.

In essentie gaat het om het vaststellen van kwaliteitseisen waar overheidsdiensten aan moeten voldoen en waar zowel de (semi-)overheidsorganisatie als de burger zich aan kunnen houden. Enerzijds kan de burger met een Citizen's Charter in de hand een (semi-)overheidsdienst ter verantwoording roepen als deze zich niet houdt aan afgesproken kwaliteitsnormen bij het leveren van diensten aan de burger.

### door D. P. Noordhoek

*Drs. Noordhoek is projectleider bij Stichting de Baak, Management-studiecentrum van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen. Hij heeft dit artikel op persoonlijke titel geschreven.*

Anderzijds is het voor die (semi-)overheidsdienst een norm om naar toe te werken bij het verbeteren van zijn eigen functioneren.

Het idee voor het Citizen's Charter werd geboren tijdens een bijeenkomst op het buitenverblijf van de minister-president, Checkers. Daar was een select gezelschap uitgenodigd van prominente vertegenwoordigers uit de politiek en het bedrijfsleven, aangevuld met een aantal directeuren van grote staatsbedrijven. John

*caring*, persoon dan Margaret Thatcher op te bouwen.

Uit de druk van die situatie en de discussies die daarover werden gevoerd op Checkers, werd het idee van het Citizen's Charter geboren.

In een opmerkelijk hoog tempo werd het Citizen's Charter al in juli 1991 gepresenteerd in een beleidsnota, een zogenaamd *White Paper*. Onder de titel *Raising the standard* werd een groot aantal plannen gepresenteerd voor verschillende overheidsdiensten. Mede door de haast zijn deze plannen wel erg globaal gehouden. De oppositie heeft de regering daarom gelijk uitgedaagd om de fraaie voorname meer inhoud te geven. De harde kritiek van Labour was: in plaats van meer fondsen krijgen de burgers meer woorden; ze zullen geen betere service krijgen, maar ze mogen er wel harder over klagen. Wat de werkelijke waarde van het Citizen's Charter zal worden binnen de Britse politiek valt nog te bezien. Maar het zal hoe dan ook een belangrijk thema worden in de komende verkiezingen.

### Thema's en maatregelen

Voordat een poging wordt gedaan het Citizen's Charter te vertalen naar de Nederlandse situatie, is het goed eerst verder in te gaan op de inhoud van het *White Paper*. De nota wordt gekenmerkt door vier thema's:

- *kwaliteit*. Een consequent volgehouden programma om de kwaliteit van overheidsdiensten te verbeteren.
- *keuze*. De mogelijkheid van keuze, liefst tussen elkaar beconcurrerende organisaties, geeft de beste impuls voor kwaliteitsverbetering.
- *standaarden*. De burger moet duidelijk worden gemaakt welke kwaliteitsstandaarden voor specifieke diensten gelden en in staat worden gesteld actie te ondernemen als diensten niet aan de standaard voldoen.
- *„waar voor je geld“*. De burger is ook belastingbetaler. Overheidsdiensten moeten waar voor dat geld leveren.

Om die thema's inhoud te kunnen geven wordt gedacht aan de volgende maatregelen:

- meer privatisering en verzelfstandiging van overheidsorganisaties;



## THE CITIZEN'S CHARTER

RAISING THE STANDARD



PRESENTED TO PARLIAMENT BY  
THE PRIME MINISTER  
BY COMMAND OF HER MAJESTY,  
JULY 1991

Erasmus  
Radboud  
L.A. Afd. 11/1991  
1991/11/1991  
Dg/1033  
LONDON: HMSO  
£5.00 net

©m 1991

Major had het minister-presidentschap nog maar net overgenomen van Margaret Thatcher en was dringend op zoek naar manieren om zijn eigen beleid meer gezicht te geven. Labour deed het heel goed in de verkiezingspeilingen, vooral omdat bij het Britse publiek de mening begon te overheersen dat de Conservatieve regering veel te weinig heeft gedaan om publieke voorzieningen als de *National Health Service* en het openbaar vervoer op peil te houden. Daarnaast stond Major persoonlijk voor de uitdaging om zijn eigen imago als een meer sociaal voelende,



- versterking van onderlinge concurrentie;
- meer uitbesteding;
- meer prestatiebeloning;
- gepubliceerde prestatiedoelstellingen, zowel lokaal als nationaal;
- veelomvattende publicatie van informatie over behaalde prestaties;
- meer effectieve klachtenprocedures;
- hardere en meer onafhankelijke inspectiediensten;
- betere compensatiemogelijkheden voor burgers aan wie slechte diensten worden geleverd.

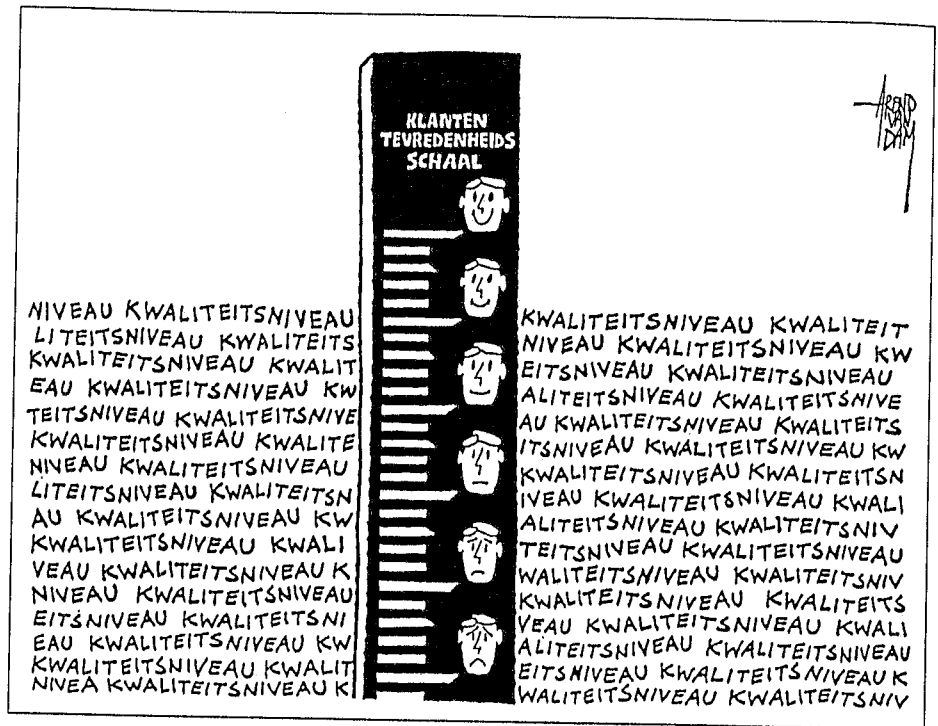
Wat dit laatste betreft: tenminste mogen burgers uitleg verwachten over de redenen waarom dingen verkeerd zijn gegaan. Daarnaast zouden er nieuwe vormen van klachtenbehandeling moeten komen die efficiënt werken eerder stimuleren dan het werk verstoren.

### Uitwerking per sector

„The proof of the pudding is in the eating”, zoals de Engelsen zelf zeggen. Het Citizen's Charter is een bij de jaren negentig passende manier om naar overheidsdiensten te kijken. Of het meer is dan alleen een aardig idee wordt bepaald door de wijze waarop het per sector wordt uitgewerkt. De gedachte van het Citizen's Charter is voor een groot deel een antwoord op de door de Britse regering zelf gecreëerde situatie dat zoveel mogelijk overheidsinstanties zowel formeel als fysiek „op afstand zijn gezet” van de regering in Londen. Deze uitvoerende diensten - *de agencies* - hebben al een behoorlijke mate van zelfstandigheid gekregen, maar kampen zonder uitzondering met grote financiële en uitvoeringsproblemen. Het Citizen's Charter moet vooral gezien worden als een poging om het functioneren van die verzelfstandigde instellingen te verbeteren zonder te tornen aan financiële en andere algemene beleidsdoelstellingen. Veel, heel veel, zal daarmee afhangen van de mate waarin de instellingen zelf serieus omgaan met de principes van het Citizen's Charter.

Een speciale *task-force* van het Cabinet Office - het beleidsondersteunend apparaat van de minister-president - houdt zich momenteel bezig met het verder ontwikkelen van de Citizen's Charter-gedachte. In ontwikkeling zijn met name een *Patients Charter* en een *Parents Charter*. Beide documenten moeten respectievelijk de positie van de patiënt in de *National Health Service* en die van de ouder binnen het systeem van de *Public Schools* versterken.

De voorlopige indruk bestaat dat er inhoudelijk in beide charters voor een groot deel zaken worden vastgelegd die in Nederland reeds wettelijk zijn geregeld. Toch zijn



die charters om twee redenen de moeite van het bestuderen waard.

In de eerste plaats worden de rechten van een patiënt of ouder hier in een totaal verschillende context geregeld. Het charter plaatst de rechten van de burger in het kader van een kwaliteitsactie, en de verhouding is er niet een van wetgever ten opzichte van burger, maar van dienstverlenende organisatie tegenover burger; dus veel meer een horizontale dan een verticale relatie met de burger.

In de tweede plaats wordt er in elk charter gesproken over klachtenregelingen en niet over beroepsprocedures. Daarmee wordt de relatie wat uit de juridische sfeer gehaald - niets kan zo vervreemdend werken als een juridische actie - en wordt er weer de mogelijkheid van een directe terugkoppeling geschapen tussen de leverancier van de (overheids)dienst en de ontvangende burger. Het is alleen nog niet duidelijk wat de sanctie is waar de burger over kan beschikken als kwaliteitsafspraken niet worden nagekomen. Uit de „hardheid” van de klachtenregeling zal moeten blijken hoe serieus de bedoelingen van de beide charters zijn.

Inmiddels heeft de Britse regering al laten blijken dat ze in ieder geval serieus is in haar pogingen om het Citizen's Charter ook de relatie tussen regering en *agency* te laten bepalen. Recent werd in het BBC-journaal gemeld dat aan *British Rail* de toestemming om op een bepaald treintraject tot prijsverhoging over te gaan werd onthouden. De reden daarvan was dat BR niet tegelijk met de tariefsverhoging een kwaliteitsverhoging kon beloven. Het standpunt van de regering is dat het niet redelijk is om de burger een prijsverhoging in rekening te brengen zonder hem

een betere dienst te kunnen leveren. Het Citizen's Charter in de praktijk!

### Vertaling naar de Nederlandse situatie

Bij het aantreden van het tweede kabinet-Lubbers zijn indertijd een aantal veranderingen in de publieke sector aangekondigd onder de titel „een kleinere en betere overheid”. Dat lijkt wat op de gedachte achter het Citizen's Charter. Inmiddels zijn we alweer met de zogenaamde Grote efficiency-operatie bezig en wordt er binnenskamers ongetwijfeld al gewerkt aan de volgende overheidsoperatie. Heeft dat soort operaties wel zin?

Het feit dat de Britse regering met het idee van het Citizen's Charter is gekomen kan cynici tot de opmerking brengen dat men in Engeland kennelijk net zoveel moeite heeft om mooie leuzen in de praktijk te brengen als hier. Toch zit er achter de gedachte van het Citizen's Charter een nieuwe dimensie die de moeite van het onderzoeken waard is. Niet langer wordt namelijk vooral verwacht dat de overheid zichzelf zal hervormen. Misschien is die baron Von Münchhausen wat moe van het zich optrekken aan het eigen haar. Bij het Citizen's Charter krijgt de burger zelf een belangrijke rol toebedacht in het veranderingsproces van de overheid en dan vooral daar waar de overheid het leven van gewone burgers het meest raakt, namelijk daar waar ze rechtstreeks diensten aan burgers levert. Niet langer is hier de omweg van de stembus of de rechtbank van toepassing, maar de directe weg, als onderdeel van het dagelijks verkeer tussen burger en instelling.

Wel moet voorkomen worden dat we - bij invoering in ons land - het systeem van het

Citizen's Charter te veel zouden gaan gebruiken als een regeling die dwars door bestaande bescherming in de vorm van administratief beroep, het inschakelen van de Ombudsman e.d., loopt. Het Citizen's Charter is bedoeld om verdere bureaucrativering juist te voorkomen. Het moet een simpel maar helder systeem worden waarbij burgers op eenvoudige wijze de dienstverlenende overheidsorganisaties kunnen herinneren aan de normen die zij zelf gesteld hebben voor hun eigen functioneren.

### Citizen's Charter en het CDA

Het Citizen's Charter gaat, in de mooiste woorden van John Major: "... over het geven van meer macht aan de burger. Maar burgerschap heeft net zozeer te maken met onze verantwoordelijkheden - als ouders bijvoorbeeld, of als burens - als met datgene waar wij recht op hebben. Het Citizen's Charter is geen recept voor meer overheidsingrijpen, het getuigt wel van ons geloof in het recht van burgers om te worden geïnformeerd en hun eigen keuzen te maken."

In dit citaat ligt een prachtige aansluiting met de wijze waarop thans binnen het CDA wordt gediscussieerd over sturing van de samenleving. Het brengt de medeverantwoordelijkheid van de burger in het staatsbestuur tot uiting. Zoals Brinkman tijdens de jongste Algemene Beschouwingen heeft gezegd: „Burgers blijken wel degelijk bereid om uit de bureaucratische stroop te klimmen en zelf meer verantwoordelijk-

heid te nemen". Een Nederlands Citizen's Charter kan de burger een mogelijkheid geven om die verantwoordelijkheid tot uiting te brengen op een manier die past bij een maatschappij waarin klantgericht werken een vanzelfsprekende eis is geworden.

De uitwerking per sector is ook binnen de Nederlandse verhoudingen zeer belangrijk om de mogelijkheden voor een Citizen's Charter te kunnen bepalen. In principe zou de discussie hierover gelijk op kunnen gaan met de discussie zoals die thans in het CDA wordt gevoerd over de kerntaken van de overheid.

Binnen het CDA wordt de gedachte van het „besturen op afstand" van harte onderschreven. Maar wat gebeurt er met de betreffende organisaties als ze eenmaal op afstand zijn geplaatst? Is het risico niet groot dat bij het eerste het beste incident de teugels weer strak worden aangetrokken en de organisatie weer onder de vleugels van Moeder Overheid terechtkomt? Er is nog te weinig over dit probleem nagedacht. De Nederlandse overheidsorganisatie is één van de meest centralistische van Europa. De afbakening tussen de verschillende departementen is vaak belangrijker dan regionale indelingen. Twintig, dertig jaar praten over decentralisatie zou ons daarom moeten leren dat er een aantal belangrijke mechanismen zijn die verandering zullen tegengaan. Hoe meer instrumenten we ter beschikking hebben om een alternatieve route aan te geven, hoe sterker de positie in het komende debat.

Het Citizen's Charter kan één van die instrumenten zijn. Eén van de kernproblemen bij de kerntakendiscussie zal het punt van de controle zijn. Afstoten van diensten is één ding, maar ze helemaal vrijlaten is iets anders. In de praktijk wordt er bij het afstoten - of verzelfstandigen - altijd een controlemechanisme ingebouwd om ook na het vertrek van de organisatie uit de overheidssfeer nog enige greep te houden op haar activiteiten. Het punt van de controle is daarom een enorme valkuil in elk kerntakendebat. Het laat de mogelijkheid voor recentralisatie altijd open en maakt de organisatie onzeker over de vraag wie haar werkelijke klant is: de burger of toch de overheid met haar controleknoet.

De gedachte achter het Citizen's Charter is daarvoor in zoverre een oplossing dat het een deel van de controle legt waar deze behoort: direct bij de burger.

„Het is mijns inziens een vergissing dat de overheid wel zelf kan optreden bij de aanleg van een weg, maar als het om een gezondheidsvoorziening gaat die aan anderen dient over te laten. De zorg voor goede wegverbindingen is kwalitatief niet anders dan de zorg voor goede medische voorzieningen. Beide moeten in onze huidige samenleving door de overheid worden georganiseerd." (Mr. W. C. D. Hoogendijk, in Christen-democratische Verkenningen, 10/91.)

## Kamerdebat over decentralisatie

Op 24 oktober jl. werd in de Tweede Kamer gesproken over het op 30 augustus door staatssecretaris De Graaff-Nautalingediende pakket voorstellen van te decentraliseren taken naar gemeenten en provincies. Namens de CDA-fractie vroeg de heer Koetje het kabinet dringend om nog vóór 1 december 1991 met een meer gedetailleerde uitwerking van de decentralisatievoorstellen te komen. Hij onderstreepte dat de taakstelling van het kabinet, een opbrengst van 550 miljoen gulden in 1994, slechts haalbaar is als de decentralisatie gepaard gaat met een forse deregulering. De heer Koetje benadrukte dan ook de noodzaak van een verdergaande decentralisatie in brede zin en vroeg de staatssecretaris om in het kader van de decentralisatie-operatie de bewijslast om te keren: niet de vraag of een departement een bepaald onderdeel kan decentraliseren moet het uitgangspunt

zijn, aangetoond zal moeten worden waarom er niet kan worden gedecentraliseerd. Een belangrijk kritiekpunt van de CDA-fractie op het pakket voorstellen betreft het gemis aan maatschappelijke decentralisatie. De heer Koetje herhaalde de reeds door fractievoorzitter Brinkman tijdens de Algemene Beschouwingen geuite kritiek, dat in het huidige decentralisatiepakket geen voorstellen worden gedaan voor maatschappelijke decentralisatie. Hierbij herinnerde de woordvoerder aan de motie Brinkman/Wöltgens op dit punt en vroeg hij de staatssecretaris om met concrete voorstellen terzake te komen. Wat de CDA-fractie betreft kan dan gedacht worden aan maatschappelijke decentralisatie van bijvoorbeeld de waterschappen, de Wet Sociale Werkvoorziening, het onderwijs, de steunfuncties minderheden en woonwagen-

bewoners en de maatschappelijke opvangvoorzieningen.

De CDA-fractie zal niet zonder meer genoegen nemen met herverdeelde taken die geen relatie hebben met de overgehevelde taken.

In een eerste reactie benadrukte de staatssecretaris dat de decentralisatie-operatie nog in de beginfase verkeert. Zij gaf aan dat er nog meer decentralisatievoorstellen zullen komen. „Dit is een eerste fase, er komt nog een tweede fase en mogelijk een derde fase."

Verder deelde zij mee dat op korte termijn het eerste rapport van de „commissie van wijze mannen" zal uitkomen. In die commissie hebben de oud-bewindslieden Van Aardenne (VVD), Van Dijk (CDA) en oud-wethouder Etty (PvdA) zitting. In opdracht van het kabinet oriënteren zij zich in het bijzonder op de mogelijkheden tot decentralisatie van de inspecties van het ministerie van VROM, op de landinrichting en het natuurbeleid en op de Algemene Bijstandswet.