
GEMEENTELIJKE
KWALITEITSHANDVESTEN:
EEN KEUZE?

Het centrale beleid rondom het invoeren van
gemeentelijke kwaliteitshandvesten,
bekeken vanuit institutioneel perspectief
aan de hand van de West-Brabantse praktijk.

Joke Rosiers-Goorden
Studentnummer 313371
Masterscriptie Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam
16 augustus 2011

Begeleider: Dr. S. (Steven) Van de Walle
Tweede lezer: Dr. A. (Arthur) Edwards

***"Economics is all about how people make choices;
sociology is all about how they don't have any choices to make"***

*James Duesenberry
Amerikaans Econoom
1918-2009*

Voorwoord

Met deze scriptie rond ik mijn opleiding Bestuurskunde af. Waarom dan starten met een citaat over twee andere wetenschappen?

Het leuke aan de multidisciplinaire wetenschap, die bestuurskunde is, is dat je verschillende brillen mag opzetten. Of misschien wel: moet opzetten. Economie en sociologie zijn, naast recht en politicologie, de moederwetenschappen van de bestuurskunde. Het benutten van verschillende theorieën en disciplines om naar het openbaar bestuur te kijken, maakt bestuurskunde zo interessant.

Waarom het wel of niet vrij zijn in het maken van keuzes toepasselijk is, zal verder in deze scriptie duidelijk worden. Ik was gelukkig wél vrij in de keuze om bestuurskunde te gaan studeren, op het moment dat het voor mij paste. Al toen ik het voortgezet onderwijs afrondde, heb ik me voorgenomen om ooit een wetenschappelijke opleiding te volgen. Enkele jaren geleden vond ik het tijd om deze belofte aan mezelf in te lossen. Nu, 28 jaar na het VWO, rond ik een studie op wetenschappelijk niveau af. En ik kan alleen maar tevreden zijn over de keuze voor de parttime opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en de fase in mijn leven waarin ik deze uitdaging ben aangegaan.

Marc, bedankt voor de steun aan het thuisfront. Anne, Eline en Bart, jullie hebben me –waarschijnlijk onbedoeld – gestimuleerd in mijn streven om de vakken op tijd af te ronden en geen onvoldoendes te halen. Goed voorbeeld doet hopelijk goed volgen. Helaas is mijn royale uitloop van deze scriptie geen goed voorbeeld, maar laat dat voor jullie een uitdaging zijn om het –als het bij jullie zo ver is– beter te doen.

Ook alle respondenten wil ik bedanken. Door jullie medewerking heb ik onze praktijk als basis kunnen nemen voor het toepassen van een –voor mij heel herkenbare– theorie. Fijn ook dat ik jullie beter heb leren kennen. Eén van de respondenten vroeg zich af hoe ver wij met zijn allen zijn gevorderd met kwaliteitshandvesten en wie er mee is gebaat. Misschien is deze scriptie een goede aanleiding om die vraag gezamenlijk te beantwoorden.

Tot slot wil ik mijn begeleiders bedanken. Een bijzonder woord van dank aan Steven: jouw suggestie om het institutioneel isomorfisme als basis te nemen voor het kijken naar het invoeren van kwaliteitshandvesten bij gemeenten was zeer waardevol.

Schijf, 16 augustus 2011.

¹ Duesenberry, "Comment on Gary Becker's 'An economic analysis of Fertility' ", 1960: 233, geciteerd in Dobbins, 2004(b): 8

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Inhoudsopgave.....	3
Samenvatting	5
1. Inleiding.....	7
1.1 Gemeentelijke kwaliteitshandvesten.....	7
1.2 Het institutionalisme	8
1.3 De probleemstelling.....	8
1.4 Leeswijzer	9
2. Institutionalisme en isomorfisme	10
2.1 Instituties en institutionalisme.....	10
2.1.1 Institutionalisme binnen de bestuurskunde.....	11
2.1.2 Institutionalisme binnen de organisatiesociologie	14
2.2 Institutioneel isomorfisme	18
2.2.1 Inleiding.....	18
2.2.2 De drie mechanismen	20
2.2.3 Voorspellers van isomorfische verandering	22
3. De theorie toegepast: bevindingen uit onderzoeken	24
3.1 Inleiding.....	24
3.2 De mechanismen onderzocht.....	24
3.3 De centrale begrippen: legitimiteit, conformiteit en homogeniteit	28
4. Het onderwerp en de opzet van het onderzoek.....	31
4.1 Inleiding.....	31
4.2 Het onderwerp: kwaliteitshandvesten	31
4.3 Het doel van het onderzoek.....	34
4.4 De onderzoeksgroep	34
4.5 De onderzoeksmethoden	35
4.6 Verdere opbouw van deze scriptie	38
5. Het centrale beleid.....	39
5.1 Interbestuurlijke verhoudingen	39
5.2 De belanghebbende partijen	39
5.3 Het beleid voor overheidsdienstverlening	42
5.4 Het beleid voor kwaliteitshandvesten	45
6. De praktijk van de West-Brabantse gemeenten	50
6.1 De mate van conformiteit.....	50
6.2 Het vaststellen van het kwaliteitshandvest	52
6.3 Betrokkenheid van klanten en medewerkers	53
6.4 Compensatie	54
6.5 Vergelijking van de handvesten met het VNG-model.....	55
6.6 Vorm en formulering.....	57
7. De mechanismen herkend?	59
7.1 Inleiding.....	59
7.2 Het organisatieveld nader toegelicht	59
7.3 Het besluit om (g)een handvest in te voeren	61
7.3.1 Coërcitief isomorfisme.....	63
7.3.2 Mimetisch isomorfisme.....	65
7.3.3 Normatief isomorfisme	66
7.4 Vorm en inhoud van de handvesten	67
7.4.1 Coërcitief isomorfisme.....	67
7.4.2 Mimetisch isomorfisme.....	68
7.4.3 Normatief isomorfisme	70
8. Is het handvest de beste oplossing?.....	72
9. Conclusies.....	75

Literatuur en bronnen:	81
Bijlage 1: Overzicht gemeenten Regio West-Brabant	84
Bijlage 2: Overzicht respondenten.....	85
Bijlage 3: Vergelijking kwaliteitshandvesten met VNG-model	86
Bijlage 4: VNG-modelkwaliteitshandvest	91

Samenvatting

Een kwaliteitshandvest is een set beloften van een overheidsinstelling aan burgers en ondernemers over de kwaliteit van dienstverlening. Deze beloften, ook wel servicenormen genoemd, kunnen gaan over bijvoorbeeld de wachttijd aan de balie of de reactietermijn op een e-mail, maar ook over de klantbejegening.

Wat maakt nu dat steeds meer gemeenten het nodig vinden om een kwaliteitshandvest in te voeren? Voor het onderzoeken van die vraag heb ik gekozen voor de (neo-)institutionele benadering. Het eerste systematische denken over politiek in de oudheid ging al over de aard van overheidsinstuties, en instituties zijn in onze moderne tijd nog belangrijker geworden: zij geven richting aan het handelen van mensen, vooral daar waar het gaat om het functioneren en de inrichting van het publieke domein voor het collectieve leven.

Mijn veronderstelling is dat het centrale beleid bevordert dat gemeenten kwaliteitshandvesten invoeren en dat deze kwaliteitshandvesten steeds meer op elkaar gaan lijken. Mijn centrale vraag bij het kijken naar gemeentelijke kwaliteitshandvesten vanuit (neo-) institutioneel perspectief luidt:

1. Welke mechanismen in het interorganisationale veld beïnvloeden of gemeenten een kwaliteitshandvest invoeren?
2. Hoe beïnvloeden deze mechanismen vorm en inhoud van kwaliteitshandvesten?

Binnen het institutionalisme staat centraal dat de organisatie op haar omgeving moet aansluiten (normatieve integratie) om haar beleid als legitiem ervaren te laten worden. Institutioneel isomorfisme is een beperkend proces, dat druk uitoefent op een organisatie om te zijn zoals andere die zich in dezelfde omgevingsomstandigheden bevinden. Na een schets over institutionalisme, volgt de theorie van DiMaggio en Powell die de basis vormt van deze scriptie. Zij beschrijven drie isomorfische mechanismen en formuleren een aantal hypothesen die isomorfische veranderingen voorspellen. De toepassing van de theorie wordt toegelicht aan de hand van een aantal onderzoeken.

Bij het kijken naar de verandering van instituties kunnen verschillende analyseniveaus worden gekozen: vanuit de veronderstelling dat het centrale beleid bevordert dat gemeenten handvesten invoeren en dat deze steeds meer op elkaar gaan lijken, kies ik voor de omgeving als analyseniveau. Als onderzoeksgroep heb ik gekozen voor de gemeenten die samenwerken in de regio West-Brabant. Het onderzoek zelf bestaat uit een documentstudie en uit interviews. Bij de documentstudie is vooral gelet op eventuele aanwijzingen voor het willen benutten van de drie mechanismen voor het realiseren van het beleid. De vergelijking van de handvesten met elkaar en met het centrale beleid vormen, samen met de verhalen over de gemeentelijke praktijk rondom het al dan niet invoeren van kwaliteitshandvesten, de basis voor de conclusies.

Daar waar vooral de werking van het coërcitieve mechanisme verwacht mocht worden, blijken alle drie de mechanismen van invloed. Gemeenten zijn meer conform geworden als gekeken wordt naar het hebben van een handvest. Bij het proces dat leidt tot het invoeren van het handvest voldoen gemeenten minder aan het centraal beleid ('compliance') maar lijken zij wel grotendeels op elkaar ('convergence'). Het recente model-handvest en het streven naar minimumbranchenormen versterken het mimetisch mechanisme.

De tijd zal leren of gemeenten zich voldoende realiseren dat alleen het overnemen van een model geen garantie geeft op een goed resultaat. De valkuil bestaat dat, bij onvoldoende aandacht voor de succesfactoren, het handvest alleen een rituele of symbolische functie zal hebben.

1. Inleiding

1.1 Gemeentelijke kwaliteitshandvesten

Een gemeentelijk kwaliteitshandvest geeft aan welke (service-)normen een gemeente hanteert voor haar dienstverlening. In de brochure “In zeven stappen naar een kwaliteitshandvest” (Burgerlink, april 2009) is verwoord:

“De kern van een kwaliteitshandvest is een set beloften van een overheidsinstelling aan burgers en ondernemers over de kwaliteit van dienstverlening. In de praktijk worden deze beloften ook servicegaranties of servicenormen genoemd. Servicenormen gaan over wachttijden (balie, spreekuur), reactietermijnen (bezwaarschriften, e-mails), termijnen van afhandeling (aanvraag vergunning), en over de inhoudelijke kwaliteit van diensten. Maar ook over bejegening, zoals vriendelijke dienstverlening.”

Opvallend is dat de afgelopen jaren steeds meer gemeenten een kwaliteitshandvest hebben ingevoerd of van plan zijn dit te gaan doen. Mijn verwondering over de schijnbare vanzelfsprekendheid waarmee gemeenten een handvest invoeren, leidde tot de vraag: Wat maakt nu dat steeds meer gemeenten het nodig vinden om een handvest in te voeren?

De overheid heeft een omslag gemaakt in het denken over dienstverlening en benadert burgers en ondernemers sindsdien vaak als klant. Kwaliteitshandvesten passen binnen deze actuele visie op overheidsdienstverlening.

De overheid is “vol overtuiging en enthousiasme bezig” ... “de eigen dienstverlening te optimaliseren door vanuit het klantperspectief naar de burger te kijken. Is daar al het besef ontstaan dat het contact met burgers, zelfs als die voortkomt uit de behoefte aan specifieke producten of diensten, heel goed te benutten is om de binding en betrokkenheid met het bestuur verder te versterken?” vraagt Van Twist zich af. Binding en betrokkenheid zijn belangrijk om producten en diensten vanzelfsprekend en vertrouwenwekkend te kunnen verstrekken. Van Twist oppert om bij dienstverlening “het contact met de burger niet langer meer primair als een klantrelatie te zien maar in plaats daarvan toch eerst en vooral als een lidmaatschapsverhouding te beschouwen”. Rituele en symbolische handelingen kunnen van het contact tussen burger en bestuur meer maken dan de klantbenadering, die gericht is op het minimaliseren van tijd- en transactiekosten. (Van Twist, 2005)

Met deze verzuchting over het mogelijk doorschieten van het klantperspectief in de relatie tussen (lokale) overheid en burger als nuancering en relativering vooraf, zal in deze scriptie het klantperspectief overheersen. Kwaliteitshandvesten formuleren immers servicenormen voor de burger in zijn rol van klant.

1.2 Het institutionalisme

Beleid kan vanuit verschillende invalshoeken benaderd worden. Ik kies voor de institutionele benadering:

“In de institutionele benadering van beleid krijgen beleid en beleidsprocessen vorm en inhoud, doordat ze zijn ingebed in een stelsel van historisch gegroeide normen, regels en praktijken, terwijl ook de posities en afhankelijkheidsrelaties tussen allerlei belanghebbende partijen in allerlei regels en conventies zijn gestold” (Bekkers, 2007: 79).

Het eerste systematische denken over politiek in de oudheid ging al over de aard van overheidsinstituties. Nadat het institutionalisme tijdelijk verdrongen werd door theorieën die het individu centraal stellen, is sinds eind jaren '70 de aandacht voor instituties weer actueel.

“This resurgence of concern with institutions is a cumulative consequence of the modern transformation of social institutions and persistent commentary from their observers. Social, political, and economic institutions have become larger, considerably more complex and resourceful, and prima facie more important to collective life.” (March en Olsen, 1989: 1)

Momenteel nemen diverse onderzoeken het institutionalisme als basis. De institutionele theorie biedt een belangrijk venster op het politieke leven:

“Most political action of real consequence occurs in institutions, so it is crucial to understand how these bodies act and how they influence the behavior of individuals working within them” (Peters 1999: 150-151).

Binnen het institutionalisme speelt o.a. “het vraagstuk van normatieve integratie die tussen een organisatie en haar omgeving dient plaats te vinden, waardoor een organisatie of het beleid dat ze voert als legitiem wordt ervaren” (Scott, in Bekkers, 2007: 84). “Dit proces van integratie wordt ook aangeduid met de term ‘isomorfisme’.” Institutioneel isomorfisme is een beperkend proces, dat druk uitoefent op een organisatie om te zijn zoals andere die zich in dezelfde omgevingsomstandigheden bevinden. DiMaggio en Powell beschrijven drie isomorfische mechanismen en formuleren een aantal hypothesen die isomorfische veranderingen voorspellen.

1.3 De probleemstelling

Verschillende politieke instituties zijn betrokken bij het invoeren van gemeentelijke kwaliteitshandvesten. De relaties tussen deze instituties beïnvloeden het landelijke beleid voor kwaliteitshandvesten én het invoeren van kwaliteitshandvesten door gemeenten. Bij verandering van complexe instituties is sprake van “nested intentions and interests. It is possible to see an institution as the intermeshing of three systems: the individual, the institution, and the collection of institutions that can be called the environment. Many of the

implications in the study of change are related to the way those three systems intermesh” (March en Olsen, 1989: 57). Het kijken naar alle drie systemen (individu, institutie en omgeving) is te omvattend voor deze scriptie. Ik kies als analyseniveau de omgeving. Deze scriptie gaat daarom niet over het beleid van individuele gemeenten, maar over het beleid dat geldt op het niveau van het interorganisationele veld. Ik noem dit verder het centrale beleid.

Mijn veronderstelling is dat het centrale beleid bevordert dat gemeenten kwaliteits-handvesten invoeren en dat deze kwaliteitshandvesten steeds meer op elkaar gaan lijken.

Mijn centrale vraag bij het kijken naar gemeentelijke kwaliteitshandvesten vanuit (neo-) institutioneel perspectief luidt:

Welke mechanismen in het interorganisationele veld beïnvloeden of gemeenten een kwaliteitshandvest invoeren?

Hoe beïnvloeden deze mechanismen vorm en inhoud van kwaliteitshandvesten?

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat over instituties, met benaderingen vanuit de bestuurskunde en de organisatiesociologie, en over isomorfisme in relatie tot organisatieverandering. Hoofdstuk 3 laat zien hoe de theorie in een aantal onderzoeken is toegepast. Hoofdstuk 4, de onderzoeksopzet, vormt de overgang van theorie naar praktijk. Hoofdstuk 5 geeft een beschrijving van het (centrale) beleid voor de gemeentelijke kwaliteitshandvesten, gebaseerd op een documentstudie. In hoofdstuk 6 worden de gemeentelijke handvesten met elkaar en met het centrale beleid vergeleken. Hoofdstuk 7 brengt de gemeentelijke praktijk rondom het besluit tot het invoeren van een kwaliteitshandvest in beeld. De scriptie sluit af met een aanzet tot discussie (hoofdstuk 8) en conclusies (hoofdstuk 9).

2. Institutionalisme en isomorfisme

2.1 Instituties en institutionalisme

Deze scriptie is geschreven vanuit institutioneel perspectief. Wat maakt een benadering institutioneel? Waarom zijn instituties interessant? Wat is een institutie?

Pröpper en te Velde (1997: 203) preciseren het begrip 'institutie' als

“een relatief stabiel patroon van relaties voor wat betreft structuur, cultuur, persoonlijkheid en fysieke en materiële hulpmiddelen dat het gevolg is van handelen uit het verleden en dat toekomstig handelen conditioneert of structureert.”

Bekkers (2007: 35) omschrijft als rol van instituties:

“Instituties zijn immers de belichaming van collectieve waarden en normen. Zij geven richting aan de wijze waarop een samenleving (delen of groepen daarbinnen) functioneren en georganiseerd zijn. Instituties dragen bij aan de stabiliteit en voorspelbaarheid van een samenleving. Zij geven richting aan het handelen van mensen, vooral daar waar het gaat om het functioneren en de inrichting van het publieke domein. Daarbij gaat het niet alleen om instituties van de staat, zoals een gemeente, een ministerie of de rechtspraak, maar ook om het gezin, de school, de kerk, de voetbalclub. In het verlengde daarvan gaat het ook om de rol die de vertegenwoordigers van deze instituties spelen in de overdracht van waarden en normen die in het publieke domein plaatsvinden, zoals de pastoor of dominee, de onderwijzer of de politieagent. Daarmee vervullen ze een belangrijke rol in het genereren van vertrouwen.”

Het denken over instituties heeft zich in de loop der tijd ontwikkeld en kent verschillende benaderingen. De benadering is van invloed op hoe instituties worden gedefinieerd. March en Olsen (1989: 160) bijvoorbeeld definiëren vanuit hun normatieve benadering politieke instituties als:

“collections of interrelated rules and routines that define appropriate actions in terms of relations between roles and situations. The process involves determining what the situation is, what role is being fulfilled, and what obligations of that role in that situation are.”

De inhoud van het begrip institutie is niet eenduidig. Hoewel enerzijds het ontbreken van een eenduidige definitie lastig kan zijn, is anderzijds de variatie in interpretatie van de term juist waardevol. “De theorie is multidimensionaal omdat de institutionele werkelijkheid ook multidimensionaal is. De multidimensionaliteit kan niet simpelweg worden opgeheven door te kiezen voor één specifieke opvatting van instituties. Eenzijdige belichting leidt tot eenzijdige beeldvorming en daarmee tot een gebrek aan inzicht. Meerzijdige belichting leidt tot een rijker en dieper inzicht in de institutionele werkelijkheid” (Hendriks 1996: 224).

Peters (1999: 18) benoemt vier algemene kenmerken van een institutie:

- Instituties zijn een structureel kenmerk van de samenleving en/of staatsinrichting. Die structuur kan formeel (een wetgevende macht, een publieke bureaucratie of een wettelijk kader) zijn of informeel (een netwerk van interacterende organisaties of een set van gedeelde normen). Individuen vormen op elkaar betrokken groepen, met interactiepatronen die voorspelbaar zijn op basis van de relaties tussen actoren.
- Er is sprake van een zekere stabiliteit over een periode.
- De institutie beïnvloedt individueel gedrag: “an institution should in some way constrain the behavior of its members”.
- De leden van de institutie moeten een gevoel van gedeelde waarden en betekenissen hebben.

Het begrip instituties wordt vanuit verschillende disciplines belicht en ingevuld. Voor een goed begrip van de hedendaagse opvattingen over instituties schetsen de volgende paragrafen de ontwikkeling van het institutionalisme binnen twee terreinen: bestuurskunde en organisatiesociologie.

2.1.1 Institutionalisme binnen de bestuurskunde

In de loop van de tijd hebben meerdere grote denkers hun bijdragen geleverd aan het institutionalisme, maar het fundament bij hen is steeds hetzelfde: “political thinking has its roots in the analysis and design of institutions” (Peters 1999: 3). Aan het einde van de 19e eeuw ontwikkelde het politieke denken zich tot een wetenschap. “As the discipline began to emerge, its principal questions remained institutional and normative.” Het oorspronkelijke institutionalisme ging over wetten en de centrale rol van wetten bij het regeren. De analyses hebben een uitgesproken historische basis en een sterk normatief gehalte: het gaat om ‘good government’. De structuur is bepalend voor het gedrag.

Na de 2e Wereldoorlog is het institutionalisme tijdelijk naar de achtergrond geschoven door twee nieuwe benaderingen, die redeneren vanuit het individu: ‘behavioralism’ en ‘rational choice’ (Peters 1999: 1). Deze benaderingen veronderstellen dat individuen autonoom handelen en niet gebonden zijn door formele of informele instituties.

March en Olsen zijn begin jaren '80 pleitbezorgers voor de hernieuwde aandacht voor het institutionalisme en lanceren de term ‘new institutionalism’. Het ‘new institutionalism’ is een mengeling van het oude institutionalisme met de moderne benaderingen:

“The new and the old are not identical, however. It would probably be more accurate to describe recent thinking as blending elements of an old institutionalism into the noninstitutionalist styles of recent theories of politics” (March and Olsen, 1989: 2)

Het pleidooi van March en Olsen is niet gericht op een volledige terugkeer naar het oude institutionalisme, maar wel op het terughalen van een aantal elementen. In de toen dominante opvatting dat het individu bepalend is, werd collectief gedrag uiteen gerafeld in

zijn kleinste componenten. Daardoor werd geen aandacht besteed aan de invloed van grotere structuren in de samenleving en de politieke gemeenschap. Volgens March en Olsen moest de collectieve actie de dominante benadering worden om het politieke leven te begrijpen: het idee van het collectief als basis voor politiek gedrag. "Individuals are important" "and still ultimately must make the choices, but those choices are largely conditioned by their membership in a number of political institutions" (Peters 1999: 41).

Het nieuwe institutionalisme kent verschillende, complementaire benaderingen van institutionele fenomenen. March en Olsen zijn de grondleggers van het '*normative institutionalism*'. Zij stellen waarden en betekenissen centraal. De normen van de institutie helpen te begrijpen hoe de institutie functioneert. Instituties vormen in belangrijke mate hun deelnemers en geven betekenis. Niet de formele regels, maar de waarden in een organisatie geven richting aan het gedrag van de individuele leden: "the basis of behavior in institutions is normative rather than coercive" (Peters 1999: 41).

De tegenhangers van de normatieve benadering zijn de '*rational choice Institutionalists*', die regels en prikkels ('incentives') centraal stellen. Formele en informele instituties zijn een middel om individueel rationeel gedrag, gericht op het maximaliseren van het eigen nut, te kanaliseren. De '*rational choice theory*' gaat in op de relatie tussen individuen en hun instituties, vanuit het vermogen van instituties om de voorkeuren van individuen te vormen en te manipuleren met beloningen.

Een derde belangrijke benadering, het '*historical institutionalism*', redeneert vanuit eerdere keuzen. De primaire keuzen en de verplichtingen die daaruit voortkomen, bepalen de vervolgkeuzen: "policies are 'path dependent' and once launched on that path they continue along until some sufficiently strong political force deflects them from it" (Krasner, 1984 in Peters 1999: 19). "...the historical institutionalists do provide an avenue of looking at policy across time while many of the approaches are more bound in time and even in space" (Peters 1999: 76).

Het onderscheiden van de verschillende benaderingen is nuttig om ieder van de theoretische invalshoeken expliciet te maken. De benaderingen verschillen o.a. in de instrumenten waarlangs de beperking van het individu wordt gerealiseerd, de mate waarin instituties veranderlijk of juist relatief vast zijn en al dan niet concreet zijn. Maar de benaderingen hebben ook gemeenschappelijke elementen:

- De nadruk in hun analyses ligt op instituties als de centrale component van het politieke leven. "The basic argument is that institutions *do* matter, and that they matter more than anything else that could be used to explain political decisions" (Peters 1999: 150).
- Structuren spelen een rol bij het bepalen van gedrag en bij het bepalen van de uitkomsten van politieke processen. Instituties verminderen de onzekerheid die anders een groot deel van het sociale leven domineert. Als de omgeving van een institutie grotendeels bestaat uit andere instituties, dan wordt de onzekerheid nog verder gereduceerd (Meyer and Rowan, 1977; DiMaggio and Powell, 1991, in Peters 1999: 141).
- Instituties worden gevormd door mensen, maar instituties leveren beperkingen op voor mensen. De vraag is waarom autonome actoren accepteren dat zij beperkt worden door

institutes: “For some visions of institutions” (..) ”this may be in order to have their adversaries constrained, while for others it may be a more normative explanation that individuals expect values and roles to be provided to them by the institutions they join” (Peters 1999: 141).

The logic of appropriateness

March en Olsen plaatsen de ‘logic of appropriateness’, met als associatie de gepaste actie, tegenover de ‘logic of consequentiality’, met als associatie de anticiperende actie.

<u>Gepaste actie</u>	<u>Anticiperende actie</u>
Wat voor situatie is dit?	Wat zijn mijn alternatieven?
Wie ben ik?	Wat zijn mijn waarden?
Hoe gepast zijn verschillende acties voor mij in deze situatie?	Wat zijn de consequenties van mijn alternatieven voor mijn waarden?
Doe wat het meest gepast is.	Kies het alternatief dat de beste consequenties heeft.

Volgens March en Olsen overheerst de gepastheidslogica bij politieke actie. Het handelen van individuen binnen instituties is vaak meer gebaseerd op het zich verbinden aan normatief gewenst gedrag dan op het berekenen van wat alternatieve keuzen kunnen opleveren. “Institutions define individual, group, and societal identities, what it means to belong to a specific collective” (March en Olsen, 1989: 17). Veel gedrag binnen politieke instituties reflecteert de routine waarin mensen doen wat van hen verwacht wordt. Routines zijn niet afhankelijk van de individuen die ze uitvoeren en kunnen overleven als die individuen wisselen.

“Institutions have a repertoire of procedures, and they use rules to select among them. The rules may be imposed and enforced by direct coercion and political or organizational authority, or they may be part of a code of appropriate behavior that is learned and internalized through socialization or education” (March en Olsen, 1989: 21-22)

Regels reflecteren ervaringen; de regels zijn wel toegankelijk voor andere individuen, maar de ervaring die daaraan ten grondslag meestal niet. “Rules, including those of various professions, are learned as catechisms of expectations.” (March en Olsen, 1989: 23). Het navolgen van regels kan worden gezien als een soort contract. Door gepast te handelen zal je gepast behandeld worden. Gedrag dat is gebaseerd op regels legt een verbinding tussen een situatie en de eisen die aan de positie van een persoon worden gesteld. In de gepastheidslogica is een verstandig persoon iemand die in contact is met zijn identiteit, in de zin van handhaven van de samenhang tussen zijn gedrag en zijn sociale rol (March en Olsen, 1989: 161).

“What is appropriate for a particular person in a particular situation is defined by political and social institutions and transmitted through socialization.” (March en Olsen 1989: 23)

De veelheid aan routines binnen politieke instituties levert een starre en bureaucratische indruk op. Routines zijn effectief in het vervangen van individueel autonoom gedrag door regelgebonden gedrag. Routines maken het mogelijk om een veelheid aan activiteiten te coördineren en onderling consistent uit te laten voeren. Ook is het repertoire van routines de basis voor een institutionele benadering van nieuwe situaties. Het feit dat veel gedrag wordt ingegeven door routine, betekent nog niet dat alle gedrag routine is. Meerdere regels kunnen van toepassing zijn, zodat het vraagstuk welke regel het meest gepast is beantwoord moet worden. Bij het vaststellen van gepastheid worden regels en situaties gerelateerd aan criteria van gelijkheid of verschil en door het redeneren vanuit analogie en metaforen.

Expertise kan worden opgevat als een collectie regels. Regels worden gehandhaafd door de normen van de beroepsgroep en de verwachtingen van opdrachtgevers. (March en Olsen, 1989: 30)

2.1.2 Institutionalisme binnen de organisatiesociologie

De basis

De drijvende kracht achter institutionaliseren kan worden getypeerd als een sociale kracht (Dobbin 2004 b: 13). Hendriks (1996: 218) stelt² dat institutionaliseren een sociaal proces is, “waarin subjectieve constructies van de realiteit een min of meer objectief en algemeen gangbaar karakter krijgen. Succesvolle institutionalisering kenmerkt zich door de ‘bracketing of doubt’ (Berger en Luckmann, 1967: 54): mensen zetten hun twijfels tussen haakjes en gaan meer en meer geloven in de juistheid van de sociale constructie.” Ook de organisatie-analyse heeft een duidelijk sociologische inslag.

“The new institutionalism in organizational analysis has a distinctly sociological flavor. This perspective emphasizes the ways in which action is structured and order made possible by shared systems of rules that both constrain the inclination and capacity of actors to optimize as well as privilege some groups whose interests are secured by prevailing rewards and sanctions.” (Powell en DiMaggio 1991: 11)

Het basisinzicht van de sociologie is, dat individuen zich gedragen overeenkomstig ‘scripts’ die vastzitten aan sociale rollen. Deze scripts worden conventies genoemd op het collectieve niveau en cognitieve schema’s op het individuele niveau. Conventies en schema’s zijn zinvol binnen een breder institutioneel raamwerk, dat rationeel of religieus of mystiek kan zijn. Sociologen nemen vier samenhangende sociale mechanismen waar, die sociaal gedrag bepalen: ‘institutions’, ‘network’, ‘power’ en ‘cognition’.

² Hendriks verwijst hierbij naar de auteurs Garfinkel en Berger en Luckman.

a. Instituties:

Sociologen gebruiken deze term als zij praten over bepaalde conventies, sommige gedefinieerd door de wet en andere door traditie. Instituties variëren in reikwijdte van simpele gewoonten tot ontwikkelde moderne staten. Instituties vormen menselijk gedrag niet alleen door gedragsregels (scripts), maar ook doordat zij relaties aanbrengen tussen de dingen in de wereld. Tegenwoordig onderbouwen we conventies door hun rationele doelen te achterhalen, maar dat wil niet zeggen dat we daadwerkelijk rationeel handelen iedere keer als we handelen. “Our conventions may revolve around rationality and self-interest, but they are conventions just the same” (Dobbins, 2004 b: 5).

Sociologen merken alleen die conventies als instituten aan, die een “rulelike status” aannemen in het sociale denken en doen (Powell en DiMaggio, 1991: 9).

b. Netwerken:

De sociale locatie vormt identiteit en gedrag. “Your network influences how you behave and your understanding of how people in other roles should behave” (Dobbins, 2004 b: 5).

Rolgedrag is gedefinieerd door conventies. Sociale netwerken belonen gedrag dat passend is voor je rol en sanctioneren gedrag dat niet aan de normen voldoet.

c. Macht:

Karl Marx definieerde macht als het vermogen om te beïnvloeden hoe anderen de wereld en hun eigen belangen zien.

d. Kennis:

De term ‘kennis’ verwijst naar het psychologische proces van zingeving aan de wereld en aan zijn conventies.

Max Weber is één van de grondleggers van de moderne sociologie. Hij waarschuwde dat “the rationalist order had become an iron cage in which humanity was (...) imprisoned (...)” (Weber 1952:181-182 in Powell en DiMaggio). In zijn essay over bureaucratie (1968) stelde Weber dat bureaucratie een zo doelmatig en krachtig middel is om mensen te controleren dat het –eenmaal gevestigd– onomkeerbaar is. Weber zag de competitie op de markt als belangrijkste oorzaak voor het snelle verspreiden van bureaucratie:

“it is primarily the capitalist market economy which demands that the official business of administration be discharged precisely, unambiguously, continuously, and with as much speed as possible.” (Weber, 1968: 974; in DiMaggio & Powell, 1983: 147).

Weber beschreef drie samenhangende oorzaken voor bureaucratiesering:

1. “competition among capitalist firms in the marketplace”;
2. “competition among states, increasing rulers’ need to control their staff and citizenry”;
3. “Bourgeois demands for equal protection under the law”.

De vernieuwing

Powell en DiMaggio (1991: 11) beschouwen, terugkijkend, 1977 als ‘het geboortjaar’ van het nieuwe institutionalisme in organisatiestudies. John Meyer beschrijft samen met Brian

Rowan (1977/2004) hoe moderne organisaties structuren en praktijken overnemen, die rationaliteit en eerlijkheid symboliseren. Tot dan toe was de aandacht vooral gericht op het verklaren van verschillen. Meyer en Rowan kiezen voor een andere benadering: het verklaren van overeenkomsten.

Ten tijde van de publicatie van Meyer en Rowan's artikel was de geldende opvatting, dat economische wetgeving de 'best practices' bepaalt en dat deze praktijk zich uiteindelijk overal ontwikkelt. Als organisaties op elkaar leken, dan kwam dat omdat ze onderwerp waren van dezelfde economische wetgeving.

Meyer en Rowan beschrijven de rationele processen juist als mythen en ceremonies. Organisaties nemen praktijken over die mythe en rationaliteit uitstralen, omdat zij daarmee kunnen symboliseren dat zij zich verbonden hebben aan efficiëntie.

"This paper argues that the formal structures of many organizations in postindustrial society (Bell 1973) dramatically reflect the myths of their institutional environments instead of the demands of their work activities". "...organizations are driven to incorporate the practices and procedures defined by prevailing rationalized concepts of organizational work and institutionalized in society. Organizations that do so increase their legitimacy and their survival prospects, independent of the immediate efficacy of the acquired practices and procedures. Institutionalized products, services, techniques, policies, and programs function as powerful myths, and many organizations adopt them ceremonially" (Meyer en Rowan, 1977/2004: 86).

Doordat bedenkers van nieuwe praktijken hun ideeën promoten binnen hun netwerk en in managementbladen, worden nieuwe praktijken geïnstitutionaliseerd ("taken for granted") als ze passen binnen de bredere opvatting over wat rationeel is. Het maakt dus wel uit in welke omgeving de praktijk wordt gelanceerd.

Het homogeniseren met de instituties in hun omgeving heeft cruciale consequenties voor organisaties:

1. zij incorporeren elementen die extern gelegitimeerd zijn in plaats van in termen van efficiëntie;
2. afhankelijkheid van externe vaste instituties vermindert de turbulentie en behoudt stabiliteit;
3. zij gebruiken externe of ceremoniële toetsingscriteria:

"In institutionally elaborated environments organizations also become sensitive to, and employ, external criteria of worth. Such criteria include, for instance, such ceremonial awards as the Nobel Prize, endorsements by important people, the standard prices of professionals and consultants, or the prestige of programs or personnel in external social circles." (Meyer en Rowan, 1977/2004: 95-96).

Rendtorff (in Scheuer, 2008: 57) stelt dat "governmental organizations and public offices are forced to follow the lead of the private sector if they wish to be perceived as useful and socially acceptable agencies." Voor bedrijven en organisaties zijn processen van verandering voorwaarden geworden om te overleven in de postindustriële samenleving. Niet altijd wordt verandering als positief gezien. Veranderingen moeten legitiem gevonden worden door de belangrijke 'stakeholders' om succesvol te kunnen zijn. (Scheuer, 2008: 59) Legitimiteit gaat

over de capaciteit van de organisatie om acceptatie te creëren voor zijn handelen en om verwachtingen uit zijn omgeving waar te maken. Het veranderen van de organisatie kan een manier zijn om zich aan te passen aan de verwachtingen van de sociale omgeving.

“In order to create social acceptance of their actions, companies conform to democratic principles of freedom and justice so that they become more embedded in the cultural understanding of society. Social legitimacy is institutionalized by the fact that companies respond to the expectations of complex democratic societies” (Scheuer 2008: 75).

Bandwagons

In de benadering van Meyer en Rowan lijken organisaties op elkaar omdat ze op dezelfde ‘bandwagons’ stappen, niet omdat ze allemaal dezelfde optimale manier hebben om zich te organiseren (Dobbin 2004 b: 13). Het verschijnsel van de ‘bandwagons’ is onderzocht door Abrahamson en Rosenkopf. Zij bestempelen de interorganisationele normen als ‘fads and fashions’; een aanduiding die momenteel veel wordt benut bij verdere onderzoeken.

“The sheer number of organizations adopting an innovation can cause a bandwagon pressure, prompting other organizations to adopt this innovation. Institutional pressures occur because nonadopters fear appearing different from many adopters. Competitive bandwagon pressures occur because nonadopters fear below-average performance if many competitors profit from adopting.” “..bandwagons can prompt most organizations in a collectivity to adopt an innovation, even when most of them expect that this adoption will yield negative returns.” (Abrahamson en Rosenkopf, 1993: 487)

Bij institutionele druk nemen organisaties vernieuwingen over door “bandwagon pressure arising from the threat of lost legitimacy and lost stakeholder support” (Abrahamson en Rosenkopf, 1993: 492). ‘Bandwagon pressure’ kan leiden tot het verspreiden van technisch inefficiënte vernieuwingen en tot het verwerpen van technisch efficiënte vernieuwingen. Bij een ‘counter-bandwagon’ verwerpen organisaties een vernieuwing door de ‘bandwagon pressure’ en niet op basis van hun beoordeling van de efficiëntie of opbrengsten van de vernieuwing. Verschillende onderzoekers hebben een ‘two-stage pattern’ gevonden, waarbij een analytisch onderscheid wordt gemaakt tussen een vroeg stadium van verspreiding waarin organisaties vernieuwingen overnemen om organisatieproblemen op te lossen, en een later stadium waarin vernieuwingen om andere redenen worden overgenomen (Abrahamson en Rosenkopf, 1993: 491).

Om de besluiten van ‘nonadopters’ te beïnvloeden, moet informatie stromen van de ‘early adopters’ naar de ‘nonadopters’. Daarvoor moet sprake zijn van:

- a. ‘information’
- b. ‘channels’
- c. ‘a propensity of early adopters to disseminate this information’
- d. ‘a propensity of nonadopters to be influenced by it’

(Abrahamson en Rosenkopf, 1993: 490).

2.2 Institutioneel isomorfisme

2.2.1 Inleiding

'Isomorfie' gaat over gelijkvormigheid³ en homogeniserende processen. In het kader van deze scriptie houdt institutioneel isomorfisme in dat organisaties binnen hetzelfde institutionele veld in hun denken en doen naar elkaar toegroeien. Naast institutioneel isomorfisme kan competitief isomorfisme worden onderscheiden. Competitief isomorfisme is het meest relevant voor velden waarin een vrije en open marktcompetitie bestaat. Het kan van toepassing zijn bij de eerste overnames van vernieuwingen, maar geeft geen volledig beeld van de moderne wereld van organisaties. Organisaties strijden niet alleen voor bronnen en klanten, maar ook voor politieke macht en institutionele legitimiteit, voor sociale en economische "fitness". Het concept van institutioneel isomorfisme is een bruikbaar instrument om het politieke en ceremoniële te begrijpen, dat moderne organisaties heeft doordrongen.

Het artikel "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields" vormt de basis voor deze paragraaf. DiMaggio en Powell beschrijven in dat artikel drie homogeniserende processen. Hun ideeën passen binnen de normatieve benadering van institutionalisme. DiMaggio en Powell bevestigen dat de bureaucratie de dominante organisatievorm is, maar beschrijven andere oorzaken en processen die maken dat organisaties gelijkvormig zijn. Nieuwe rationele gewoonten verspreiden zich tussen organisaties binnen hetzelfde netwerk, die steeds vaker voor dezelfde (standaard-) oplossingen kiezen.

".. highly structured organizational fields provide a context in which individual efforts to deal rationally with uncertainty and constraint often lead, in the aggregate, to homogeneity in structure, culture, and output" (DiMaggio en Powell, 1983: 147).

Structurele verandering in organisaties lijkt steeds minder te ontstaan uit competitie of de noodzaak tot doelmatigheid. In plaats daarvan is organisatieverandering het resultaat van processen, die organisaties meer gelijk maar niet noodzakelijk doelmatiger maken. De motor achter deze processen is volgens DiMaggio en Powell verschoven van de competitieve markt naar de staat en de professies. Zodra een aantal organisaties samen een veld vormt, komt een paradox naar boven: rationele actoren maken hun organisaties toenemend gelijk als zij proberen om hen te veranderen.

Isomorfie laat zich vooral gelden bij organisatieverandering. Op het moment dat een organisatie wil veranderen, wordt deze organisatie in toenemende mate gelijkvormig aan de andere organisaties in hetzelfde 'organizational field'. Met de term 'organizational field' bedoelen DiMaggio en Powell (1983: 148):

³ Het woord isomorfisme is afgeleid van het Grieks: iso (ἴσος) = 'equal' (gelijk) en morphe (μορφή) = 'to shape' (vormen).

“those organisations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services or products”.

Het organisatieveld bestaat uit de totaliteit van relevante actoren, waarbij zowel ‘connectedness’ (transacties die organisaties aan elkaar verbinden) als ‘structural equivalence’ (vergelijkbare positie in de netwerkstructuur) belangrijk zijn. Velden bestaan voor zover zij institutioneel gedefinieerd zijn. Het proces van institutionele definitie, of ‘structuration’, bestaat uit vier onderdelen (DiMaggio en Powell, 1983: 148):

1. een toename in de mate van interactie tussen de organisaties in het veld;
2. het ontstaan van scherp gedefinieerde interorganisatorische structuren van dominantie en patronen van coalitie
3. een toename van de informatieomvang waarmee organisaties in het veld moeten omgaan
4. het ontwikkelen van een gezamenlijk bewustzijn tussen organisaties dat zij betrokken zijn in een gezamenlijke onderneming (DiMaggio, 1982 in DiMaggio en Powell, 1983: 148).

Deze structurering van het organisatieveld wordt sterk beïnvloed door de staat en de professies.

Het ontstaan en het structuren van een organisatieveld is het resultaat van de activiteiten van een reeks organisaties. In de beginfase vertoont een organisatieveld een grote variatie in aanpak en vorm. Zodra een veld is gevormd, ontstaan sterke krachten die de organisaties – ook de nieuwkomers – meer gelijk aan elkaar maken.

“Organizations may change their goals or develop new practices, and new organizations enter the field. But, in the long run, organizational actors making rational decisions construct around themselves an environment that constrains their ability to change further in later years” (DiMaggio en Powell, 1983: 148).

De eersten die vernieuwingen toepassen, doen dit meestal vanuit de wens om te verbeteren. Maar nieuwe praktijken kunnen doordrongen worden “with value beyond the technical requirements of the task at hand.” (Selznick 1957: 17 in DiMaggio en Powell, 1983: 148). Als een vernieuwing zich verspreidt, wordt een drempel bereikt waar voorbij het overnemen van de vernieuwing eerder legitimiteit oplevert dan dat het prestaties verbetert. Strategieën die rationeel zijn voor individuele organisaties, hoeven niet rationeel te zijn als zij door grote aantallen overgenomen worden. Maar door het feit dat zij normatief zijn goedgekeurd, neemt de kans toe dat ze worden overgenomen. Hannan en Freeman (1977, in DiMaggio en Powell, 1983: 149) beargumenteren dat isomorfisme ontstaat omdat niet-optimale vormen uit het veld worden weg geselecteerd óf omdat beslissers leren wat gepaste reacties en antwoorden zijn en zij hun gedrag daarop aanpassen.

Organisaties kunnen constant proberen te veranderen, maar na een bepaald punt in het structureren van een veld is het opgetelde effect van individuele verandering dat de diversiteit binnen het veld kleiner wordt.

“Organizations in a structured field, to paraphrase Schelling (1978:14), respond to an environment that consists of other organizations responding to their environment, which consists of organizations responding to an environment of organization’s responses” (DiMaggio en Powell, 1983: 149).

2.2.2 De drie mechanismen

DiMaggio en Powell onderscheiden drie homogeniserende mechanismen:

- 1 ‘coercive isomorphism’ (druk), dat voortkomt uit politieke invloed en het probleem van legitimiteit. Gedwongen isomorfering gaat over de regels en eisen van machtige externe instanties, die organisaties vaak dwingen om hun procedures daarop af te stemmen. De staat als institutioneel ensemble heeft een kanaliserende invloed. Wetten en regels op allerlei gebieden vormen en beperken organisaties.
- 2 ‘mimetic isomorphism’ (imiteren), dat het resultaat is van standaard antwoorden op onzekerheid. Mimetische isomorfering refereert aan de neiging om populaire modellen en methoden na te bootsen.
- 3 ‘normative isomorphism’ (normatief), dat is gekoppeld aan professionalisering. Normatieve isomorfering verwijst “naar de harmonisering van professionele normen en waarden onder invloed van opleidingsinstanties en beroepsorganisaties” (Hendriks, 1996: 219).

Ieder van deze drie institutionele isomorfische processen kan zich voordoen in de afwezigheid van bewijs dat zij de interne efficiëntie van de organisatie verbeteren. Voor zover de effectiviteit van de organisatie wordt bevorderd, komt dat vaak doordat organisaties worden beloond voor het gelijk zijn aan andere organisaties in hun veld. De vergelijkbaarheid kan de transactie tussen organisaties makkelijker maken, carrièregerichte medewerkers aantrekken, legitimiteit en reputatie verschaffen, en kan bevorderen dat de organisatie past in de categorie die in aanmerking komt voor subsidies en contracten. Dit alles garandeert niet dat de organisaties, die zich conformeren, efficiënter werken dan hun meer afwijkende soortgenoten.

Onderstaand worden de mechanismen verder uitgewerkt.

1 ‘Coercive isomorphisme’

Dit mechanisme komt voort uit zowel formele als informele druk op organisaties, uitgeoefend door andere organisaties waarvan zij afhankelijk zijn en door culturele verwachtingen in de samenleving waarin die organisaties functioneren. Deze druk kan worden ervaren als:

- dwang
- overtuigen
- uitnodiging om mee te doen.

Het bestaan van een gemeenschappelijke juridische omgeving beïnvloedt veel aspecten van het gedrag en de structuur van organisaties. Weber wees op de diepgaande invloed van het complexe, rationele systeem dat in een organisatie nodig is om te voldoen aan juridische verplichtingen. Ook andere wettelijke en technische vereisten van de staat dragen bij aan de gelijkvormigheid van organisaties. Organisaties, die geconfronteerd worden met

onhanteerbare afhankelijkheid, proberen gebruik te maken van de grotere macht van het grotere sociale systeem en zijn regering om problemen weg te nemen of in hun behoeften te voorzien (DiMaggio en Powell, 1983: 150). Meyer en Rowan (1977, in DiMaggio en Powell, 1983: 150) stellen dat, als rationele staten en andere grote rationele organisaties hun dominantie uitbreiden over meer terreinen van het sociale leven, de structuren van organisaties in toenemende mate de regels reflecteren die geïnstitutionaliseerd en gelegitimeerd zijn door de staat.

2 'Mimetic processes'

Onzekerheid moedigt nabootsen aan. Onzekerheid kan gaan om:

- slecht begrepen organisatietechnologie
- ambigue doelen
- de omgeving, die symbolische onzekerheid creëert.

Deze onzekerheid kan ertoe leiden dat organisaties een voorbeeld nemen aan andere organisaties ('modeling'), waarmee een organisatie een 'levensvatbare' oplossing verkrijgt tegen weinig kosten. 'Modeling' zonder goed te kijken naar de succesfactoren van de organisatie die geïmiteerd wordt, is risicovol:

"Mimetic isomorphism can have the character of a cargo cult, in which the tribe builds a wooden replica of a cargo plane in the hope that the replica will bear forth the same goods the real plane bore" (Dobbin, 2004 b: 14)

Het overnemen van voorbeelden heeft ook een ritueel aspect: organisaties nemen innovaties over om hun legitimiteit te vergroten en om te laten zien dat ze tenminste proberen om te verbeteren. Geschoolde arbeidskrachten en/of een brede klantengroep kunnen 'mimetic isomorphism' bevorderen.

"More generally, the wider the population of personnel employed by, or customers served by, an organization, the stronger the pressure felt by the organization to provide the programs and services offered by other organizations" (DiMaggio en Powell, 1983: 151).

Veel homogeniteit in organisatiestructuren komt voort uit het relatief beperkte aantal varianten om uit te kiezen. Grote organisaties kiezen uit een beperkt aantal grote adviesbureaus die een beperkt aantal organisatiemodellen verspreiden. Structuurwijzigingen zijn waarneembaar, daar waar wijzigingen in beleid en strategie minder makkelijk op te merken zijn. Organisaties neigen ernaar om zichzelf te vormen naar het voorbeeld van vergelijkbare organisaties, waarvan zij denken dat die meer legitiem of succesvol zijn. Dat bepaalde structurele arrangementen vaak voorkomen is waarschijnlijk meer toe te schrijven aan het universeel zijn van mimetische processen dan aan enig concreet bewijs dat de nagebootste modellen efficiënter zijn (DiMaggio en Powell, 1983: 152).

3. 'normative pressure'

De normatieve druk komt primair voort uit professionaliseren. DiMaggio en Powell interpreteren professionaliseren als de collectieve worsteling van de leden van een beroepsgroep in hun streven om:

- hun werkcondities en –methoden te definiëren;
- “the production of producers” (Larson, 1977 in DiMaggio en Powell) te controleren;
- een cognitieve basis en legitimatie voor hun beroepsmatige autonomie te verwerven.

Professies zijn onderwerp van dezelfde coërcitieve en mimetische druk als organisaties. Professionals lijken vaak veel op hun professionele tegenhangers in andere organisaties.

Twee aspecten van professionaliseren zijn belangrijke bronnen van isomorfisme:

- de legitimatie in een cognitieve basis. Universiteiten en professionele trainingsinstituten zijn belangrijke centra voor de ontwikkeling van normen onder professionele managers en hun medewerkers;
- de groei en ontwikkeling van professionele netwerken, die normatieve regels over organisationeel en professioneel gedrag definiëren en verspreiden.

Hierdoor ontstaat een groep van bijna uitwisselbare individuen, die vergelijkbare posities in een reeks organisaties invullen en een vergelijkbare oriëntatie en aanleg hebben. Deze wegen zwaarder dan traditie en controle, die anders het organisationeel gedrag zouden vormen (Perrow, 1974 in DiMaggio en Powell, 1983: 152).

Normatief isomorfisme wordt bevorderd door bijvoorbeeld het rekruteren van personeel bij een beperkt aantal trainingsinstituten of het eisen van vergelijkbare vaardigheden. In de mate waarin managers en staf van dezelfde universiteiten komen en geselecteerd worden op dezelfde criteria, zullen zij de neiging hebben problemen op dezelfde manier te zien, dezelfde beleidsoplossingen, procedures en structuren als normatief goedgekeurd en gelegitimeerd te zien en beslissingen op dezelfde manier te benaderen. (DiMaggio en Powell, 1983: 153). Individuen ondergaan een socialisatie. Voor zover organisaties binnen het veld variëren en de socialisatie vooral plaatsvindt on-the-job, kan socialisatie de verschillen tussen organisaties vergroten. Maar als organisaties binnen het veld vergelijkbaar zijn en de socialisatie vooral gebeurt binnen beroepsverenigingen, in educatieve programma's, door consultants of professionele netwerken of publicaties in vakbladen, werkt de socialisatie homogenerend.

Professionaliseren van het management gaat meestal hand in hand met het structureren van het organisatieveld. Informatie- en personeelsstromen gaan over en weer tussen organisaties. Het uitwisselen van informatie onder professionals bevordert een algemeen erkende hiërarchie in status tussen organisaties (centrum en periferie). Homogene structuren, zoals vergelijkbare aanduiding van functies, bevorderen personeelsstromen.

2.2.3 Voorspellers van isomorfische verandering

Helpt de theorie van DiMaggio en Powell om te voorspellen in welke mate een organisatieveld homogeen zal zijn in structuur, proces en gedrag? DiMaggio en Powell formuleren twaalf hypothesen over de impact op isomorfische verandering van:

- de centralisatie en afhankelijkheid van de bron,
- ambigue doelen en technische onzekerheid, en
- professionalisering en structurering.

Deze hypothesen gelden op het niveau van de organisatie (a) of van het veld (b). De hypothesen a.1 en a.2 komen voort uit de discussie over coërcitief isomorfisme en dwang; a.3 en a.4 hangen samen met mimetisch isomorfisme, 'modeling' en onzekerheid; a.5 en a. 6 zijn gebaseerd op de discussie over normatieve processen in professionele organisaties.

Onderstaand de hypothesen, die uitgaan van ceteris paribus (de aanname dat grootte, technologie en centralisatie van externe middelen ongewijzigd blijven).

a. Organisatie

- a.1 Hoe meer een organisatie afhankelijk is van een andere organisatie, hoe meer de organisatie zal gaan lijken op die andere organisatie qua structuur, klimaat en focus voor het gedrag.
- a.2 Hoe centraler de bron van de middelen voor organisatie A is, hoe meer organisatie A zal gaan lijken op de organisatie die over de middelen beschikt.
- a.3 Hoe groter de onzekerheid is over de relatie tussen middelen en doelen, hoe meer de organisatie zich modelleert naar organisaties die als succesvol worden gezien.
- a.4 Hoe dubbelzinniger de doelen van een organisatie zijn, hoe meer de organisatie zich modelleert naar organisaties die als succesvol worden gezien.
- a.5 Hoe groter het vertrouwen in academische opleidingen bij het werven van personeel is, hoe meer de organisatie zal worden zoals andere organisaties in het veld.
- a.6 Hoe meer managers deelnemen in beroeps- of professionele verenigingen/verbanden, hoe groter de kans is dat de organisatie zal zijn of zal worden zoals andere organisaties in het veld.

b. Veld

- b.1 Hoe meer een organisatieveld afhankelijk is van één (of meerdere dezelfde) bron(nen) van vitale middelen, hoe hoger de mate van isomorfisme.
- b.2 Hoe meer de organisaties in een veld omgaan met agentschappen van de staat, hoe meer isomorfisch het veld als totaal is.
- b.3 Hoe kleiner het aantal zichtbare alternatieve organisatie modellen in een veld, hoe sneller isomorfisme groeit in dat veld.
- b.4 Hoe groter de mate waarin technologie onzeker is of doelen dubbelzinnig zijn in het veld, hoe groter de mate van isomorfische verandering.
- b.5 Hoe meer professionalisering in een veld, hoe meer institutionele verandering plaatsvindt.
- b.6 Hoe groter de mate van structurering in een veld, hoe groter de mate van isomorfisme.

3. De theorie toegepast: bevindingen uit onderzoeken

3.1 Inleiding

DiMaggio en Powell beschrijven drie homogeniserende mechanismen en geven verschillende factoren aan, die bijdragen aan deze mechanismen. Hun artikel 'The iron cage revisited' is heel vaak geciteerd en (mede) als basis genomen voor onderzoeken.

“The impact of the paper, as indicated by its citation count and its influence on a wide range of disciplines, has been extraordinary.” (Greenwood & Meyer, 2008: 258)

De onderzoeken toetsen de theorie en bieden aanvullende aanknopingspunten voor het toepassen en eventueel verder uitwerken van de theorie over institutioneel isomorfisme. In dit hoofdstuk beschrijf ik enkele onderzoeken over andere onderwerpen, die aanknopingspunten bieden voor het toepassen van de theorie op mijn onderwerp. De werkwijze en bevindingen uit die onderzoeken zijn nuttig voor de opzet van mijn onderzoek, waarin ik me de vraag stel hoe de drie mechanismen helpen om de invoering van kwaliteitshandvesten te verklaren. In de onderzoeken blijken overigens de drie mechanismen regelmatig in samenhang voor te komen.

“These three mechanisms can overlap and intermingle, but they tend to derive from different conditions. At an analytic level, only coercive isomorphism is linked to the environment surrounding the organizational field. Mimetic and normative processes are internal to the field and help explain the spread of roles and structures.” (Frumkin en Galaskiewicz, 2004: 285)

Binnen het institutioneel isomorfisme staat legitimiteit centraal. De legitimiteit, die aan een organisatie verleend wordt door zijn omgeving, is belangrijk voor het voortbestaan van die organisatie. Om legitimiteit te verwerven of te behouden, passen organisaties zich aan aan het organisatieveld. Het aanpassen kan gericht zijn op machtige (externe) organisaties of op vergelijkbare organisaties binnen het organisatieveld. De druk op organisaties om zich aan te passen is gericht op het vergroten van de conformiteit. Doordat organisaties zich bij veranderingen aanpassen aan het organisatieveld, worden organisaties steeds homogener. Ook de begrippen legitimiteit, conformiteit en homogeniteit komen veelvuldig terug in de onderzoeken.

3.2 De mechanismen onderzocht

Coërcitieve druk

Coërcitieve druk komt voort uit formele en informele druk, die wordt uitgeoefend door een organisatie waar andere organisaties van afhankelijk zijn. De afhankelijke organisaties stemmen hun procedures af op de regels en de eisen van de machtige organisatie. Gezagsrelaties maken het organisaties, vooral publieke organisaties, mogelijk om te vertrouwen op legitieme dwang. Het bestaan van een gemeenschappelijke wettelijke

omgeving en financieel-technische vereisten vanuit de overheid beïnvloeden vele aspecten van het gedrag en de structuur van organisaties. DiMaggio en Powell noemen als voorbeelden: bedrijven die maatregelen treffen om te voldoen aan wetgeving op het gebied van milieu of belastingen, het benoemen van mensen uit bepaalde doelgroepen om niet beschuldigd te kunnen worden van discriminatie, en scholen die hun onderwijs aanpassen en speciale docenten inhuren om te voldoen aan overheidsstandaarden.

Ashworth, Boyne en Delbridge (2007) hebben een survey uitgevoerd naar het invoeren van het "Best Value Regime" in Engeland en herkennen daarin coërcitieve druk. De Engelse centrale overheid benoemde het verbeteren van de publieke dienstverlening tot hoogste prioriteit en wilde daartoe de lokale overheden hervormen. Het Best Value Regime was een belangrijk onderdeel van een expliciete strategie om de lokale overheid te moderniseren op vier vlakken: organisatiestructuur, cultuur, het proces van strategievorming en de inhoud van de strategie. De lokale overheid moest de burger centraal stellen en meer responsief voor stakeholders worden. De paternalistische cultuur moest vervangen worden door een nieuwe cultuur met de nadruk op o.a. ondernemerschap en de behoeften van de klant. Het proces van strategievorming moest minder incrementeel en meer rationeel worden door o.a. de introductie van prestatie-indicatoren en het publiceren van doelen en plannen. De inhoudelijke strategie, die gaat over welke diensten via welke methoden verleend worden, moest zich meer gaan richten op innovatie en samenwerking met vooral private partners. Het Best Value Regime past in een globale trend: het New Public Management.

Ashworth e.a. herkennen dat de stijl van implementeren van het Best Value Regime coërcitief is. De "Local Government Act" (1999) regelt nieuwe wettelijke verplichtingen die verband houden met het nieuwe regime, zoals het ontwikkelen van een organisatiestrategie, het invoeren van controlefuncties en het stellen van doelen. De centrale overheid onderstreept die verplichtingen door ze vergezeld te laten gaan van nieuwe strikte inspecties op deze verplichtingen (Ashworth, 2007). De wet en de inspecties dwingen lokale overheden zich te hervormen, om te kunnen voldoen aan de regels van de centrale overheid.

Naast druk door een machtige externe organisatie, waar andere organisaties van afhankelijk zijn, benoemen DiMaggio en Powell een tweede oorzaak van coërcitieve druk: culturele verwachtingen. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij organisaties, die intern willen opereren op basis van gelijkwaardigheid maar daarin gehinderd worden omdat het voor interactie met hiërarchisch georganiseerde instituties nodig is om verantwoordelijkheden en een leidinggevende instantie te definiëren. Denk hierbij aan organisaties van buurtbewoners, die ontstaan op basis van participatieve democratie maar gedwongen worden om een hiërarchie in te voeren om middelen te kunnen verwerven of gesprekspartner te kunnen zijn voor externe instanties (DiMaggio en Powell, 1983: 151).

Townsend en Campbell (2007, USA) onderscheiden beide vormen van coërcitieve druk in hun onderzoek naar 'community-based' programma's ter preventie van verkrachtingen. Plaatselijke maatschappelijke organisaties voerden deze preventieprogramma's uit en ontvingen daarvoor geld van de federale overheid. Uit interviews met vertegenwoordigers van tien preventieprogramma's bleek dat sprake is van alle drie mechanismen maar dat het coërcitieve mechanisme als het meest bepalende mechanisme werd ervaren. Het federaal bureau verbond aan de financiële steun verschillende voorwaarden: het programma moest

plaatsvinden in scholen voor de leeftijdsgroep van 13 tot 18 jarigen en het preventiemateriaal moest vooraf ter goedkeuring worden voorgelegd. Een aantal organisaties had een andere opvatting over de wenselijke leeftijdsgroep of wilde ook aandacht besteden aan gerelateerde onderwerpen, zoals kindermisbruik. Deze afwijkingen waren niet mogelijk, doordat ze niet pasten binnen de voorwaarden van de federale geldschieter. De subsidievoorwaarden hadden een dwingend (coërcitief) karakter.

Een tweede beperkende factor werd gevormd door de culturele verwachtingen. In dit onderzoek gaat het, door de keuze voor 'community-based' programma's, om de waarden en normen van de lokale gemeenschappen. De lokale gemeenschappen ontkenden de relevantie van het thema, waardoor de preventieprogramma's noodgedwongen beperkt bleven tot bewustwording en het ontkrachten van mythen.

De opvattingen van de lokale gemeenschappen komen ook tot uiting in de reacties van de schoolbesturen.

“Whereas DiMaggio and Powell (1991) theorized that funders and community norms would be direct sources of coercion, in this sample, the most notable funding effects were mediated by school factors.” (Townsend & Campbell, 2007: 380).

Door de verplichting om de preventieprogramma's in scholen te laten plaatsvinden, werd de preventie onderhevig aan de voorkeuren en het beleid van de scholen. Schoolbesturen verboden bepaalde onderwerpen of woorden, omdat die niet pasten bij hun opvattingen. Op andere onderwerpen verlangden zij juist aanvullingen om meer aan te sluiten bij hun opvattingen over wenselijk (seksueel) gedrag. Scholen hadden voorkeur voor korte preventieprogramma's en wilden niet meer ruimte vrijmaken. Om toegang tot scholen te kunnen krijgen, werden programma's ingekort van 12 bijeenkomsten naar 2 bijeenkomsten.

Een hiërarchisch hogere organisatie kan coërcitieve druk uitoefenen op andere organisaties, maar binnen de Europese Unie ontbreekt zo'n centrale speler in het beleidsproces. Daardoor is niet te verwachten dat het coërcitieve mechanisme dominant zal zijn bij het verwerven van legitimiteit voor Europees beleid; desalniettemin speelt het wel een rol zoals blijkt uit het onderzoek van Radaelli. Bij het monetair beleid in de EU is de coërcitieve druk in de beginfase beperkt aanwezig. Omdat de Duitse munteenheid duidelijk een centrale en machtige positie had binnen de financiële markten, kon Duitsland (beperkte) coërcitieve druk uitoefenen op de manier waarop de monetaire unie werd gevormd (“anchor power of the Deutschmark”). Later in het proces werd het coërcitieve mechanisme belangrijker. De criteria, die op Europees niveau werden afgesproken om zich te kwalificeren voor de eenheidsmunt en in eerste instantie ruim leken, werden een steeds nauwer keurslijf voor nationaal monetair beleid en dwongen een aantal landen om hun overheidsfinanciën en welvaartsstaat te hervormen. (Radaelli, 1997)

Het onderzoek naar het monetaire beleid laat zien dat één toonaangevend land (Duitsland) het beleid van een aantal andere landen kan beïnvloeden. Ook het omgekeerde kan zich voordoen. Dezelfde druk, die maakt dat organisaties homogener worden, kan bijdragen aan conflict als één of enkele organisaties afwijken. Friedman (2004) onderzocht het proces, waarin de afwijkende vakbond 'Industrial Workers of the World' (IWW, Verenigde Staten) in het begin van de vorige eeuw werd beperkt door andere vakbonden vanuit hun streven om

conformiteit te realiseren binnen het organisatieveld. Het IWW weigerde mee te doen met segregatie op basis van ras of etniciteit. "By not following acceptable and institutionally embedded scripts or schemas, the IWW breached organizational intersubjectivity" (Garfinkel 1967; in Friedman 2004). Het wezenlijke verschil tussen de IWW en de andere vakbonden is de "contrasting logics of collective action" (Kimeldorf in Friedman). Dit heeft geleid tot bewuste uitsluiting door andere vakbonden, werkgeversorganisaties en de overheid, om daarmee het IWW te dwingen zich aan te passen aan hun regels.

Mimetische druk

De druk om na te bootsen hangt samen met onzekerheid, die voort kan komen uit slecht begrepen organisatietechnologie en ambigue doelen of die ontstaat als de omgeving symbolische onzekerheid creëert. Als een organisatie te maken krijgt met een probleem met ambigue oorzaken of onzekere oplossingen, levert imiteren een levensvatbare oplossing tegen lage kosten. Mimetische druk leidt tot het imiteren van praktijken, die als succesvol worden beschouwd. Bij het bepalen van wat succesvol is, spelen externe of ceremoniële toetsingscriteria mee, zoals prijzen, erkenning door belangrijke personen en de prestige in externe sociale kringen. In het onderzoek van Ashworth e.a. bleek dat binnen het 'Best Value Regime' hierop wordt ingespeeld door het vormen van benchmark-clubs en het creëren van een "Beacon Council" schema, gericht op het (h)erkennen van de best presterende gemeenten en het verspreiden van 'best practices'. De 'outstanding' gemeenten krijgen 'Beacon status' en verwerven daardoor publiciteit voor hun werk en landelijke prestige. Deze gemeenten hebben de plicht om hun werkwijze te verspreiden, om zo verbeteringen elders te faciliteren.

Het belang van het voorhanden zijn van een meest succesvol model speelde ook binnen het Europese beleid (Radaelli, 1997). Bij het Europese monetaire beleid is naast het coërcitieve ook het mimetisch isomorfisme te herkennen: in het streven naar geloofwaardig beleid paste het imiteren van het (veronderstelde) meest succesvolle model. Duitsland ontleende niet alleen macht aan de centrale positie van de Duitse munt (coërcitieve druk); door de goede resultaten in economisch onzekere tijden en bij het tegengaan van inflatie werd het succesvolle Duitse model als voorbeeld genomen voor het Europese monetaire beleid. Dit mimetische mechanisme, dat leidde tot legitimatie in de technocratische fase van het beleidsproces, is waarschijnlijk het doorslaggevende mechanisme geweest bij de invoering van het nieuwe model.

In tegenstelling tot het monetaire beleid, ontbrak bij het fiscale beleid een meest-succesvol model binnen de binnenlandse fiscale instellingen in de EU. Daardoor stagneerde het ontwikkelen van een Europees fiscaal beleid. Het alternatief om de bestaande systemen te harmoniseren leidde evenmin tot resultaat: 'The average of non-optimal national solutions is itself sub-optimal and can decrease the overall efficiency of EU taxation'. De rationeel-synoptische modellen van economen liepen vast door het ontbreken van legitimiteit: 'intellectual cogitation is never a substitute for social interaction' (Aaron Wildavsky, 1987, in Radaelli, 1997: 10).

Europese instellingen kunnen het probleem van het ontbreken van een landelijk voorbeeld overwinnen door zelf oplossingen voor te stellen aan de nationale politieke systemen en zo de voorwaarden voor isomorfische processen te creëren. Bij het mediabeleid (Radaelli,

1997) formuleerde de EU-commissie het idee van 'audience share measurement' als het meest gepaste beleidsinstrument. Dit idee werd positief ontvangen en overgenomen door de landelijke beleidsmakers in Duitsland en Engeland, en werd daarmee een bestaand landelijk voorbeeld.

Het imiteren kan ook worden beïnvloed door de geografische positie binnen het organisatieveld en de mate van deelname in het professionele netwerk die daarmee samenhangt. In het eerder aangehaalde onderzoek naar preventieprogramma's blijken organisaties, die vanwege een geografisch isolement nauwelijks deelnemen in het professionele netwerk, meer geneigd en in staat te zijn om innovatieve strategieën te ontwikkelen. Binnen het netwerk bleek in sterkere mate sprake van imiteren, waardoor hun programma's meer op elkaar gingen lijken (Townsend & Campbell, 2007). De organisaties in het netwerk werden meer beïnvloed door de normatieve opvattingen binnen het professionele netwerk. Het mimetische en normatieve mechanisme hangen hier met elkaar samen. Al in de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven dat de mechanismen vaak in samenhang voorkomen. Ook in het onderzoek van Ashworth e.a. naar het Best Value Regime wijst het imiteren van succesvolle gemeenten op de aanwezigheid van zowel mimetische als coërcitieve en normatieve druk.

Normatieve druk

Normatieve druk komt primair voort uit professionaliseren, waarbij enerzijds de legitimatie in een cognitieve basis en anderzijds de groei en ontwikkeling van professionele netwerken belangrijke aspecten zijn. In de overheidssector, waar geen wettelijke belemmeringen bestaan om samen te werken, kan structurering nog sneller plaatsvinden. De Engelse centrale overheid betrok belangengroepen en deskundigen bij de voorbereiding van de wetgeving voor het Best Value Regime; daarmee werd de professionele basis verstevigd. Ook richtte de centrale overheid het "Improvement and Development Agency" (IDeA) op, gericht op het samen met alle gemeenten verbeteren van de prestaties van individuele gemeenten en het ontwikkelen van de sector als geheel. IDeA faciliteert een 'peer review' programma gebaseerd op de 'ideal authority' en biedt algemene advisering, ondersteuning en begeleiding aan gemeenten. Zowel IDeA als de inspectie promoten het Best Value regime als 'professional management practice' bij lokale overheden, in hun streven om professionele normen, standaarden en waarden te beïnvloeden. (Ashworth e.a., 2007: 10)

Normatief isomorfisme is ook te herkennen bij het monetaire EU-beleid: het beleidsproces werd ingericht overeenkomstig "the shared beliefs and values of the central bankers profession" (Verdun 1996 in Radaelli).

3.3 De centrale begrippen: legitimiteit, conformiteit en homogeniteit

Naast de drie mechanismen staan enkele samenhangende begrippen centraal in het institutioneel isomorfisme. In hun streven naar *legitimiteit* ervaren organisaties druk om zich aan de passen aan hun omgeving (*conformiteit*) waardoor de organisaties binnen het interorganisationele veld meer op elkaar gaan lijken (*homogeniteit*).

Het Engelse werkwoord 'to conform' betekent: 1. "to obey a rule or law" en 2. "to behave in the way that other people and society expect you to behave"⁴. Deephouse (1996) omschrijft legitimiteit als de mate waarin een organisatie wordt geaccepteerd door zijn externe omgeving. Legitimiteit en conformiteit hangen nauw met elkaar samen: door te voldoen aan regels of aan de sociale verwachtingen (conformiteit), groeit de kans op het verwerven van acceptatie door de omgeving (legitimiteit).

Ashworth e.a. (2007) stellen dat het begrip 'conformity' niet eenduidig is gedefinieerd door DiMaggio en Powell. In hun onderzoek naar de invloed van het 'Best Value Regime' onderscheiden Ashworth e.a. twee vormen:

- 'compliance': de overeenstemming met de normen die de centrale overheid promoot;
- 'convergence': de uniformiteit tussen organisaties in het veld.

Uit hun onderzoek blijkt dat gemeenten op 20 van de 33 organisatiekenmerken meer gaan voldoen aan het landelijke 'Best Value' regime ('compliance'). Gemeenten gaan bij 15 kenmerken meer op elkaar lijken ('convergence'). Als conformiteit inhoudt dat sprake moet zijn van zowel 'compliance' en 'convergence', dan geldt dat slechts voor 11 kenmerken. De interpretatie van conformiteit beïnvloedt dus de mate waarin de theorie bevestigd wordt.

Legitimiteit wordt verleend door de omgeving, maar welke actoren in die omgeving hebben daarop invloed? Deephouse (1996) onderzocht de strategie van commerciële banken en test daarin de centrale veronderstelling dat isomorfisme de legitimiteit van een organisatie versterkt. Zijn onderzoek start met het identificeren wie de relevante sociale actoren zijn, die de positie hebben om legitimiteit te verlenen. De strategie van commerciële banken blijkt gerelateerd te zijn aan de legitimiteit, die wordt verleend door de organisaties die de bankwereld reguleren en door de publieke opinie (gemeten via de media). Beide actoren spelen vooral in het coërcitieve mechanisme een rol. Banken zijn afhankelijk van de regulerende organisaties en hun oordeel over het voldoen aan de spelregels; culturele verwachtingen vertalen zich in de publieke opinie. Dit sluit aan bij het citaat in de inleiding van dit hoofdstuk, waarin is gesteld dat op analytisch niveau alleen coërcitief isomorfisme gerelateerd is aan de omgeving van het organisatieveld. De andere twee mechanismen manifesteren zich binnen het organisatieveld.

Legitimiteit speelt ook een belangrijke rol in het onderzoek van Friedman (2004). Haar case study naar de vakbond IWW richt zich op de relatie tussen institutionele druk en inter-organisatieel conflict bij 'rogue' organisaties. Organisaties worden als 'rogue' aangemerkt als zij afwijken van normatieve en culturele standaarden. De afwijkende vakbond IWW heeft zich uiteindelijk aan moeten passen, omdat andere actoren de legitimiteit van het IWW hebben ondermijnd: het IWW werd afgeschilderd als een illegale organisatie, werd niet langer toegelaten als gesprekspartner in arbeidsvoorwaardenoverleg en de leiders van het IWW werden gearresteerd.

⁴ Oxford Student's dictionary of English

Uit het onderzoek van Radaelli (1997) blijkt dat Europese organen beperkt zijn in hun legitimiteit, zodat landen minder snel geneigd zullen zijn om beleid over te nemen dat is uitgedacht door Europese instellingen. In het onderzoek naar het verspreiden van Europees beleid bleek dat de Europese instellingen het overnemen van beleid kunnen stimuleren door isomorfische processen te 'katalyseren'. Doordat de EU bevordert dat een bepaalde beleidsoplossing wordt geïmplementeerd in een land, verwerft die oplossing (alsnog) voldoende legitimiteit en wordt een belangrijke randvoorwaarde gecreëerd voor verspreiding. De EU-oplossing wordt aangemerkt als een landelijke beleidsoplossing, die kan worden geïmiteerd. De EU is meer een katalysator of een makelaar in de verspreiding van bestaande modellen dan de maker van de oplossingen die worden overgedragen. Radaelli verwijst naar de observatie van Offe in een onderzoek naar institutioneel design, dat het politiek voordeliger kan zijn om te claimen dat je kopieert dan te claimen dat je creëert: "The designer, if seen as such, will unavoidably come under suspicion of trying to impose his particular interest or normative point of view upon the broader community, and that suspicion alone, unjustified though it may be in some cases, may invalidate the recognition and respect of the new institution' "(Offe 1992:24 in Radaelli).

4. Het onderwerp en de opzet van het onderzoek

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk werk ik de probleemstelling uit: waarnaar doe ik onderzoek (vraagstelling) en waartoe (doelstelling) (Van Thiel, 2007: 20). Ook beschrijft dit hoofdstuk hoe het onderzoek wordt ingericht. Eerst wordt het onderwerp nader toegelicht.

4.2 Het onderwerp: kwaliteitshandvesten

De oorsprong van handvesten in de publieke sector

In navolging van kwaliteitshandvesten en servicegaranties in de private sector, zijn begin jaren '90 de eerste handvesten ('charters') in de publieke sector ingevoerd. Deze ontwikkeling past in het New Public Management (NPM), dat tijdens het bewind Thatcher in Engeland werd geïntroduceerd en inmiddels wereldwijd verspreid is. Deze stroming is gericht op het modelleren van processen, procedures en werkwijzen van overheidsorganisaties naar de evenbeelden uit de private sector en op het introduceren van technieken uit de private sector in de publieke sector (Hakvoort en Klaassen, 2004: 20). Achterliggende gedachte is een effectievere en efficiëntere bedrijfsvoering. "Explicit standards and measures of performance" is één van de karakteristieke thema's van het NPM (Hood, 1991: 4)

"Service Charters are an NPM strategy intended to change the culture of public service delivery to focus on the needs of the users, identified as 'clients' or 'customers'. The objectives are to make service providers more responsive to users by guaranteeing specific standards for service delivery, providing a substitute for competition and a benchmark for measuring service quality. (McGuire, 2002: 493)

De Britse toepassing van NPM in het 'citizen's charter' (1991) heeft de ontwikkelingen in andere landen, die positief stonden tegenover NPM, beïnvloed. Voorbeelden daarvan zijn de 'Customer service plans' (1993) in de USA en de "Government Service Charters" (1998) in Australië (Mc Guire, 2002: 494).

Het eerste 'citizen's charter' in Engeland werd officieel gelanceerd in een 'White Paper' in juli 1991 (Cabinet Office). Critici wezen er overigens op dat het woord 'citizen' in de context van het originele charter misleidend was, omdat geen relatie werd gelegd tussen de rechten als consument en de maatschappelijke en sociale plichten als burger (Drewry, 2005: 330). Ook het woord 'charter' kan verwarrend zijn. Deze term wekt de schijn dat sprake is van een formele, wettelijke status, terwijl dat niet het geval is (hoewel wel wettelijke verplichtingen uit het Charter zijn voortgekomen).

"The Charter programme will be pursued in a number of ways. The approach will vary from service to service in different parts of the United Kingdom. The Citizen's Charter is not a blueprint which imposes a drab and uniform pattern on every service. It is a

toolkit of initiatives and ideas to raise standards in the way most appropriate to each service.” (Cabinet Office 1991: 4 in Drewry, 2005: 333)

Deze status hangt samen met de Engelse voorkeur voor beleid boven wetgeving, in tegenstelling tot de traditie in een aantal andere Europese landen:

“When talking to an audience elsewhere in Europe, this appears to them the most striking feature of the Charter initiatives. Coming from a different tradition of public law, their expectation is that a document of this kind should have legal force and that recourse to the courts should follow if there are breaches of commitments formally entered into by the state.” (Deakin 1994: 55 in Drewry, 2005: 334)

Het Charter White Paper werd gepresenteerd als de persoonlijke visie van premier Major op overheidsdienstverlening (“John Major’s big idea”). Het charter borduurde voort op thema’s die voormalig premier Thatcher op de rails zette. Sommigen zien lokale initiatieven (‘customer contracts’) uit de jaren ’80 als oorsprong van het charter (Drewry, 2005: 327). Het eerste Citizen’s Charter bevestigde een aantal thema’s uit het NPM (privatiseren en uitbesteden van publieke diensten, marktwerking), maar accepteerde ook dat belangrijke taken bij de overheidssector moesten blijven. Het Charter White Paper is gericht op het meer consumentgericht uitvoeren van die taken en een meer doelmatige inzet van middelen (“value for money”). “John Major’s big idea” bleef een centraal punt in het rijksbeleid, tot de regeringswisseling in 1997. De Regering Blair maakte daarna de doelen van het charter onderdeel van het continue proces om overheidsdiensten te moderniseren (Drewry, 2005). Het charter ging over in “Service First”, als onderdeel van het bredere “Better Government” programma. De retoriek veranderde van ‘value for money’ naar ‘partnerships’ (Mc Guire, 2002: 498). Bij de overdracht bestond het Charter regime uit o.a. 41 landelijke charters voor diverse klantengroepen (o.a. patiënten, ouders en belastingbetalers), meer dan 10.000 lokale charters voor de publieke sector (o.a. gezondheidszorg, scholen en lokale overheden), een jaarlijks “Charter Mark award scheme” dat excellentie en innovatie in de publieke diensten erkende, 24 kwaliteitsnetwerken en een “Good Practice Guide” met aanbevelingen in relatie tot klachten.

Na Engeland volgden andere landen, zoals Frankrijk (1992) en België (1993). Het Franse “Charte des Services Publics” (1992) heeft met het Engelse Charter gemeenschappelijk, dat ze beide door een nieuwe regering gebruikt werden als symbool van hun vernieuwende inzet voor dienstverlening. Zij geven politieke betekenis aan het centraal stellen van de gebruiker van de diensten, in de zin van een veranderende legitimatie in het openbaar bestuur. Ook gemeenschappelijk is dat de charters geen wettelijke status hebben. Ondanks deze overeenkomsten is er ook divergentie. Nationale tradities en institutionele erfenissen beïnvloeden hervormingstrajecten; binnen het historisch institutionalisme wordt dit aangeduid met padafhankelijkheid. Clark (2000: 152) stelt dat de variatie “is a function of the existence of country-specific public service regimes, embodying different ideals of citizenship, which have shaped the emergence and implementation of charter policy in Britain and France”. Ook in België werd het handvest beïnvloed door het landelijke regime. Het “Handvest van de Gebruiker van de Openbare Diensten” (1993) sluit aan op de geleidelijke administratieve hervormingen eind jaren ’80 in België. Dit handvest is vastgesteld op federaal niveau en

heeft weinig bekendheid gekregen. Het Belgische charter is tot stand gekomen in een periode van grote ontevredenheid over de politiek en het functioneren van het openbaar bestuur in crisissituaties (Van de Walle, Thijs en Bouckaert, 2005). De zorg voor de relatie met de burger blijkt uit de eerste zin van het voorwoord van het Handvest: "Een betere dienstverlening door de openbare besturen moet bijdragen tot de verbetering van de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid". (Van Roosbroek, Thijs, Van de Walle en Bouckaert, 2006: 46)

Hoewel de aanleiding, strategie en vormgeving wisselen, passen deze voorbeelden in de trend vanaf begin jaren '90 dat overheden beloften doen over de kwaliteit van hun dienstverlening. Ook in Nederland landde het idee van een "citizen's charter".

Kwaliteitshandvesten in de Nederlandse publieke sector

Het ministerie van BZK heeft op verschillende wijzen het kwaliteitshandvest als gedachtegoed ontwikkeld en verspreid. In 1995 organiseerde BZK de werkconferentie "Kwaliteitshandvesten in Nederland". In de jaren daarna heeft BZK informatie verspreid over onderzoeken, 'best practices' en de praktijkervaringen van een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO). Ook is subsidie verleend voor het ontwikkelen van verantwoordingsinstrumenten, die zijn afgeleid van de Engelse "Citizen's Charters".⁵ In de Kabinetsvisie 'Andere Overheid' (2003) is de wens geformuleerd om 'servicenormen' of 'kwaliteitshandvesten' in de publieke sector te introduceren, met als streven dat eind 2008 deze handvesten operationeel zijn. Het (voor Nederland) vernieuwende instrument is vervolgens vooral bij gemeenten geïntroduceerd en geïmplementeerd, zodat gemeenten een interessant onderzoeksgebied vormen. De VNG-Commissie Gemeentelijke Dienstverlening (Commissie Jorritsma) formuleerde in 2005 de visie dat gemeenten in 2015 de toegang voor de gehele overheid zijn voor burgers en bedrijven. Eén van de doelstellingen van de uitvoeringsagenda is de ontwikkeling van een modelhandvest voor gemeenten.

Minister Remkes (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; BZK) stelde in zijn toespraak tijdens de gemeentedag op 16 oktober 2006:

"De overheid is in de ogen van de mensen één overheid, één geheel. De één stelt de kaders, de ander voert het uit en staat in de frontlinie. De rol van BZK is bovendien om u het werk daarbij makkelijker te maken. Een faciliterende rol dus."

BZK heeft deze faciliterende rol voor de kwaliteitshandvesten opgepakt. Burgerlink, een tijdelijk programma van het ministerie van BZK in samenwerking met de VNG, ondersteunde het tot stand komen van kwaliteitshandvesten en publiceerde voorbeelden. Burgerlink organiseerde ook de verkiezingen van het beste kwaliteitshandvest van Nederland (2008-2010).

⁵ Brief aan de Tweede Kamer van 14-01-2000, "Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2000", vergaderjaar 1999-2000, 26 800 VII, nr. 30, KST43283.

Het invoeren van gemeentelijke kwaliteitshandvesten gaat minder voorspoedig dan in eerste instantie was voorgenomen. Begin 2010 had bijna een derde van de gemeenten een kwaliteitshandvest⁶. Inmiddels streven het Kabinet en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) er naar dat alle gemeenten eind 2011 een kwaliteitshandvest hebben ingevoerd.

4.3 Het doel van het onderzoek

Mijn vraagstelling gaat over de beslissing van gemeenten om wel of geen gemeentelijk kwaliteitshandvest in te voeren, en zo ja in welke vorm. De verschillende benaderingen van beleid leveren verschillende (soorten) vragen op. Ik wil achterhalen wat bepaalt of de West-Brabantse gemeenten kwaliteitshandvesten invoeren en of de institutionele benadering helpt om daarvoor verklaringen te geven. Helpt de theorie over institutioneel isomorfisme om inzichtelijk te maken hoe gemeenten reageren op druk binnen het interorganisationele veld? En leidt die druk tot meer homogeniteit?

DiMaggio en Powell onderscheiden drie homogeniserende mechanismen. Het doel van het onderzoek is:

1. aanwijzingen te achterhalen die er op duiden of/hoe de structurering van het veld en het centrale beleid mogelijk op deze mechanismen inspelen;
2. te beschrijven of/hoe deze mechanismen in de West-Brabantse praktijk bij het invoeren van gemeentelijke kwaliteitshandvesten te herkennen zijn.

Het onderzoek heeft een beschrijvend karakter: hoe helpen processen van coërcitief, mimetisch of normatief isomorfisme om de invoering van kwaliteitshandvesten te verklaren?

De centrale vraag voor het onderzoek is:

1. welke mechanismen in het interorganisationele veld beïnvloeden of gemeenten een kwaliteitshandvest invoeren, en
2. hoe beïnvloeden deze mechanismen vorm en inhoud van kwaliteitshandvesten?

4.4 De onderzoeksgroep

Volgens Schelling (1978:14, in DiMaggio en Powell, 1983: 149) reageren organisaties in een gestructureerd veld op hun omgeving, die bestaat uit andere organisaties die op hun beurt weer reageren op reacties van organisaties in hun omgeving. Onderzoek van Zucker en Tolbert (1981) naar het overnemen van hervormingen door publieke diensten in de Verenigde Staten illustreert dit proces. In de beginfase van het structureren van een organisatieveld is het overnemen van hervormingen gerelateerd aan de interne behoeften en plaatselijke kenmerken, zoals sociaal-economische samenstelling, immigratie, politieke bewegingen en stadsgrootte. In de vervolgfase wordt het overnemen niet langer voorspeld

⁶ Informatie uit de toespraak van Staatssecretaris Bijleveld op 15 januari 2010, ter gelegenheid van de presentatie van het rapport van de Nationale ombudsman over telefonische dienstverlening bij de overheid. Tekst van de toespraak geraadpleegd op de site www.minbzk.nl op 24-01-2010

door plaatselijke kenmerken, maar is dat gerelateerd aan de institutionele definities van de legitieme structuur van gemeentelijke administraties (in DiMaggio en Powell, 1983: 149). Knoke heeft gemeentelijke hervormingen historisch geanalyseerd en vindt daarin geen bevestiging van de conventionele verklaringen:

“His major finding is that regional differences in municipal reform adoption arise not from social compositional differences, “but from some type of imitation or contagion effects as represented by the level of neighboring regional cities previously adopting reform government” (Knoke, 1982: 1337)

In onze moderne informatiemaatschappij kan het begrip buurgemeenten mogelijk ruimer geïnterpreteerd worden dan ten tijde van het onderzoek van Knoke. Internet en benchmarks maken het makkelijker om gemeenten in heel Nederland met elkaar te vergelijken. Niettemin is een grotere mate van beïnvloeding door directe buurgemeenten nog steeds aannemelijk, door o.a. persoonlijke relaties, uitwisseling van personeel en professionele samenwerkingsverbanden die vaak geografisch bepaald zijn. Dit maakt een onderzoeksgroep van geografisch nabije gemeenten aantrekkelijk bij het bestuderen van homogeniserende mechanismen.

De theorie stelt dat instituties meer op elkaar gaan lijken. Selectie op homogeniteit ligt daarmee niet voor de hand. Variëteit binnen de onderzoeksgroep maakt het mogelijk te onderzoeken waarom bij sommige gemeenten de mechanismen wel hebben geleid tot het kiezen van een vergelijkbare oplossing (het invoeren van een kwaliteitshandvest) en bij andere (nog) niet.

Op basis van de criteria ‘buurgemeenten’ en ‘variatie op tenminste het kenmerk wel of geen kwaliteitshandvest’, gecombineerd met de pragmatische afweging van ‘nabijheid’, kies ik voor een geografische afbakening in mijn eigen woon- en werkomgeving: 18 West-Brabantse gemeenten en 1 Zeeuwse gemeente die met elkaar samenwerken in de gemeenschappelijke regeling Regio West-Brabant. De West-Brabantse gemeenten⁷ variëren in meerdere opzichten, zoals:

- plattelandsgemeenten en stedelijke gemeenten, met inwoneraantallen die variëren van nog geen 7.000 tot bijna 175.000
- wel en geen kwaliteitshandvest: per 15 juli 2011 hebben 12 gemeenten wel en 7 gemeenten geen kwaliteitshandvest.

4.5 De onderzoeksmethoden

Voor het verzamelen van onderzoeksinformatie gebruik ik twee methoden: het bestuderen van schriftelijk bestaand materiaal (a) en het afnemen van interviews (b).

a. *Documentstudie*

⁷ Het overzicht van de samenwerkende gemeenten is als bijlage 1 opgenomen. In het vervolg duid ik deze samenwerkende gemeenten, inclusief 1 Zeeuwse gemeente, aan als ‘de West-Brabantse gemeenten’.

Bij het bestuderen van schriftelijk bestaand materiaal richt ik me op het verkrijgen van informatie over de structurering van het interorganisationele veld en over het beleid dat geldt voor alle gemeenten. In eerste instantie gaat het om regelgeving en beleidsnota's van de rijksoverheid en van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Ook bestuurlijke afspraken tussen het ministerie van BZK en VNG kunnen van invloed zijn op het interorganisationele veld. Het tijdelijke programma Burgerlink (BZK) is een belangrijke informatiebron over hoe het invoeren van kwaliteitshandvesten werd ondersteund. Indien verwijzingen in het materiaal van de rijksoverheid en VNG of het zoeken op internet daar aanleiding toe geven, zullen andere schriftelijke bronnen eveneens worden bestudeerd.

Het resultaat van de documentstudie is een beschrijvend hoofdstuk over het centrale beleid rondom het invoeren van gemeentelijke kwaliteitshandvesten en de aanwijzingen voor de verschillende mechanismen. Bevindingen uit de documentstudie worden gebruikt voor de voorbereiding van de interviews.

Ook analyseer ik de kwaliteitshandvesten van de gemeenten in de onderzoeksgroep. Deze analyse is gericht op het bepalen in hoeverre de handvesten op elkaar lijken en voldoen aan het centrale beleid.

b. Interviews

De documentstudie is vooral geschikt voor het verkrijgen van feitelijke informatie. De onderzoeksvragen gaan over hoe instituties worden beïnvloed. Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvragen is achterliggende informatie nodig over de afwegingen of factoren, die van invloed zijn geweest. Deze aanvullende informatie (meningen, percepties) wil ik achterhalen door navraag bij personen die een belangrijke rol spelen in het gedrag en de keuzen van de geselecteerde gemeenten (instituties) rondom kwaliteitshandvesten. Op gemeentelijk niveau kan een onderscheid worden gemaakt in personen die:

- politiek-bestuurlijk verantwoordelijk zijn (portefeuillehouders binnen de colleges)
- ambtelijk eindverantwoordelijk zijn (gemeentesecretarissen) en
- adviseren over het invoeren van een kwaliteitshandvest (adviseurs/beleidsmedewerkers of programma-/afdelingsmanagers; verder aangeduid als 'adviseurs').

Ik verwacht dat de laatste groep zich het meest verdiept heeft in het instrument kwaliteitshandvest en eerder dan de twee andere groepen bereid zal zijn om tijd vrij te maken voor een interview. De meeste informatie kan worden verkregen bij degenen die er daadwerkelijk mee bezig zijn (geweest). Deze groep heeft meestal ook informatie over de rol of opvattingen van gemeentesecretarissen of portefeuillehouders, maar omgekeerd geldt dat veel minder. Daarom kies ik voor de groep van adviseurs van de West-Brabantse gemeenten. Ik kies als ingang het regionaal platform dienstverlening en laat het van de leden van dat platform afhangen welke adviseur van de gemeente ik interview. Omdat ik zelf de rol van adviseur vervul bij de gemeente Rucphen, sla ik die gemeente over.

De manier waarop ambtelijke functionarissen worden beïnvloed verschilt mogelijk door hun positie in de organisatie. Daarom wil ik graag enkele gemeentesecretarissen bevragen. Doordat al 18 interviews nodig zijn voor de groep adviseurs, heb ik slechts beperkt ruimte voor deze interviews. Ik kies voor:

- de gemeentesecretaris van Woensdrecht
(ambtelijk trekker van de regionale samenwerking op het gebied van dienstverlening)
- de gemeentesecretaris van Rucphen
(omdat deze gemeente niet op adviseursniveau geïnterviewd is)

Doordat zij een andere positie hebben, blijven de interviews met de gemeentesecretarissen buiten de analyse in hoofdstuk 7. Door het beperkte aantal lenen de interviews met de gemeentesecretarissen zich niet voor een aparte analyse. De interviews heb ik als extra achtergrond gebruikt voor de aanzet tot discussie en de conclusies.

Werkwijze:

Ik heb de leden van het regionale platform dienstverlening per mail benaderd om mee te werken aan een interview of om een naam door te geven van een adviseur die ik kon benaderen. Daar waar nodig heb ik het verzoek per mail herhaald of telefonisch contact opgenomen. Dit heeft ertoe geleid dat ik adviseurs van 16 gemeenten heb geïnterviewd. De interviews zijn per gemeente afzonderlijk gehouden. Ook de interviews met de beide gemeentesecretarissen zijn afzonderlijk afgenomen.

Indicatoren:

De informatie uit de documentstudie (inhoudsanalyse) en de open interviews wil ik kunnen onderzoeken op aanwijzingen voor de structurering van het veld en het herkennen van de mechanismen in het centrale beleid en de West-Brabantse praktijk. Uit de theorie en aangehaalde onderzoeken in de voorgaande hoofdstukken herleid ik de volgende indicatoren:

- a. Indicatoren voor de structurering van het veld:
 - toename in de mate van interactie tussen de organisaties,
 - ontstaan van structuren van dominantie en patronen van coalitie
 - toename van de informatieomvang
 - het ontwikkelen van een gezamenlijk bewustzijn tussen organisaties dat zij betrokken zijn in een gezamenlijke onderneming.

- b. Indicatoren voor de analyse van het centrale beleid:
 - indicatoren voor het coërcitieve mechanisme:
 - wettelijke verplichtingen, financiële of juridische consequenties
 - bestuurlijke afspraken, 'sturende' uitlatingen van gezagsdragers
 - faciliteiten (subsidie, ondersteuning)
 - culturele verwachtingen
 - indicatoren voor het mimetische mechanisme:
 - inspelen op onzekerheid
 - bevorderen dat voorbeelden overgenomen kunnen worden (onder andere door het uitreiken van prijzen)
 - indicatoren voor het normatieve mechanisme:
 - bieden van eenzelfde cognitieve basis
 - bevorderen van professionele netwerken/contacten
 - beïnvloeden van professionele opvattingen (uitdragen van eigen opvattingen)

- c. Indicatoren voor de mechanismen binnen de gemeentelijke praktijk:
- indicatoren voor het coërcitieve mechanisme:
 - het centrale beleid wordt gezien als aanleiding tot het vaststellen van een kwaliteitshandvest
 - gemeenten houden zich aan het centrale beleid
 - culturele verwachtingen
 - Indicatoren voor het mimetisch mechanisme:
 - het feit dat andere gemeenten een handvest hebben is aanleiding tot het zelf vaststellen van een handvest
 - bij andere gemeenten is informatie ingewonnen over de wijze waarop het handvest is opgesteld en is ingevoerd;
 - andere handvesten zijn als voorbeeld genomen (vorm en inhoud)
 - Indicatoren voor het normatief mechanisme:
 - deelname en positie in professionele netwerken
 - bekendheid met de onderzoeken en verdere kennis over kwaliteitshandvesten
 - mate waarin belang gehecht wordt aan monitors, benchmarks en prijzen
 - (het ontstaan van) vergelijkbare functies.

4.6 Verdere opbouw van deze scriptie

In het volgende hoofdstuk wordt eerst de context geschetst aan de hand van de belanghebbende partijen en het centrale beleid. Daarna vergelijk ik in hoofdstuk 6 de handvesten met het centrale beleid en met elkaar. Hoofdstuk 7 is een analyse op basis van de informatie die de adviseurs hebben verstrekt tijdens de interviews. De laatste twee hoofdstukken zijn een aanzet tot discussie (hoofdstuk 8) en een beschrijving van de conclusies (hoofdstuk 9).

5. Het centrale beleid

5.1 Interbestuurlijke verhoudingen

In een institutionele benadering past het om te kijken naar historisch gegroeide normen, regels en praktijken en naar de posities en afhankelijkheidsrelaties tussen belanghebbende partijen, die zijn gestold in allerlei regels en conventies (Bekkers, 2007: 79). Conventies gaan over gedrag op het collectieve niveau, dat vastzit aan sociale rollen.

Omdat verschillende bestuursorganen belanghebbende partij zijn, is de inrichting van ons openbaar bestuur relevant: hoe zijn de formele verhoudingen tussen die bestuursorganen geregeld? Maar posities en afhankelijkheidsrelaties worden ook beïnvloed door gedrag, verwachtingen en percepties. In de perceptie van de Commissie Dienstverlening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG; commissie Jorritsma) merken gemeenten al langer dat het Rijk in beperkte mate vertrouwen heeft in het functioneren van gemeenten.

“In het rapport van de commissie Autonomie onder voorzitterschap van Bas Eenhoorn (mei 2004) wordt dit gemeentelijk gevoelen bevestigd. De veelheid aan Rijksuitvoeringsregels, -prestatieafspraken en –monitors waarmee gemeenten worden geconfronteerd komt onder andere voort uit te weinig vertrouwen van het Rijk richting gemeenten en resulteert feitelijk in een inperking van de beleidsruimte van gemeenten. Deze inperking van beleidsruimte zien we bijvoorbeeld terug in het programma Andere Overheid (PAO) waar doelstellingen voor de gemeentelijke dienstverlening zijn geformuleerd voor de digitale overheid en het gebruik van kwaliteitshandvesten.” (Commissie Jorritsma, 2005)

De volgende paragraaf geeft inzicht in de posities van organisaties, die betrokken zijn bij het beleid rondom overheidsdienstverlening. Paragraaf 3 schetst het beleid van de centrale actoren voor overheidsdienstverlening, als context voor het beleid voor gemeentelijke kwaliteitshandvesten zoals dat op het niveau van het interorganisatorische veld geldt (paragraaf 4).

5.2 De belanghebbende partijen

Het openbaar bestuur

Hoe is ons openbaar bestuur ingericht en welke bestuurslagen hebben welke posities? Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. “De ambiguïteit van die term is veelzeggend: eenheidsstaat suggereert een uniform bestuursstelsel met een duidelijk primaat van de landelijke overheid; gedecentraliseerd duidt erop dat gemeenten en provincies een belangrijke stem in het kapittel hebben.” (Bovens, 2001: 21) Mr. H.D. Tjeenk Willink, Vice-President van de Raad van State, stelt dat decentralisatie het grondpatroon is van ons openbaar bestuur:

“Wij kennen wel een hiërarchie van normen.” ... “Maar wij kennen geen hiërarchie van overheden. De centrale overheid is niet hoger of politiek sterker gelegitimeerd dan de gemeentelijke of provinciale overheid. Elke overheid heeft zich te houden aan de beginselen die de staat tot een democratische rechtsstaat maken: rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, democratische legitimatie en publieke verantwoording, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Die beginselen vormen de eenheid van de overheid. Voor het overige is de overheid in onze pluriforme democratie onvermijdelijk geleed en gedifferentieerd. Een kwalitatief goede overheid onderkent en erkent pluriformiteit, differentiatie en geleding en laat uiteenlopende visies, belangen en aspecten tot hun recht komen.”

(Inleiding Divosa Jaarcongres, juni 2009)

Aan decentralisatie ligt de theorie ten grondslag “dat de kwaliteit van het openbaar bestuur verbetert door de bestuurlijke organisatie zo te organiseren dat dienstverlening aan de burger het meest doeltreffend tot haar recht komt en deze relatief het gemakkelijkst door of namens de burger kan worden beïnvloed en gecontroleerd. Bij decentralisatie moeten dus niet de (machts)verhoudingen tussen de overheden leidend zijn, maar de belangen van de burger en wat de burger mag verwachten van een goed functionerende overheid.” (Raad van State, 2009: 81)

De landelijke wetgever bepaalt of decentralisatie aan de orde is: welke taken worden aan welke bestuursorganen toebedeeld, met welke beleidsvrijheid of verplichtingen (autonomie of medebewind)? In het Regeerakkoord (2010) kiest het Kabinet Rutte-Verhagen ervoor dat per terrein ten hoogste twee bestuurslagen betrokken zijn bij hetzelfde onderwerp en dat taken van het bestuur op een zo dicht mogelijk bij de burger gelegen niveau liggen. Landelijke wetgeving regelt niet alleen de taken en bevoegdheden van de bestuurslagen en hun onderlinge relaties, maar reguleert ook het overheidshandelen. Voorbeelden zijn de ‘Algemene Wet Bestuursrecht’ (AWB) en de ‘Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen’ (2009). Ook wet- en regelgeving voor specifieke beleidsterreinen kan consequenties hebben voor de dienstverlening door gemeenten. Recente voorbeelden daarvan zijn de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO).

Bestuursorganen maken onderling afspraken, die zowel invloed hebben op als beïnvloed worden door de posities van overheidsorganen. Voorbeelden zijn het bestuursakkoord ‘Samen aan de slag’ en het ‘Nationaal Uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid’ (NUP). Wet- en regelgeving en convenanten omvatten naast juridische en beleidsmatige aspecten vaak ook financiële consequenties. Gemeenten zijn voor hun financiën in belangrijke mate afhankelijk van de Rijksoverheid.

Verenigingen van gemeenten

Gemeenten hebben zich op landelijk niveau georganiseerd in verenigingen. Alle 418 gemeenten zijn lid van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). De VNG heeft als doel belangenbehartiging en het bijstaan van haar leden bij de vervulling van hun bestuurstaken. De VNG is gesprekspartner van de rijksoverheid.

Naast deze algemene vereniging zijn verenigingen actief voor specifieke terreinen, zoals de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB), de Vereniging Directeuren

Publieksdiensten (VDP) en Divosa (managers sociale zaken/ werk en inkomen). De NVVB is een beroepsvereniging voor belangenbehartiging en kennisontwikkeling op het terrein van persoonsinformatievoorziening. Alle gemeenten zijn lid van de NVVB, naast ruim 2.000 individuele leden en een aantal bedrijven. De VDP is een beroepsvereniging voor het bredere terrein van gemeentelijke dienstverlening, waarvan ongeveer 57 gemeenten lid zijn (website geraadpleegd juli 2011). Deze vereniging richt zich, naast kennisuitwisseling, ook op beleidsvorming, het ondersteunen van kansrijke initiatieven en het beïnvloeden van landelijk beleid. De VDP heeft samenwerkingsovereenkomsten met de NVVB en Divosa.

De Nationale Ombudsman

De Nationale Ombudsman oordeelt over klachten van burgers over de overheid. Ook publiceert hij rapporten over overheidsdienstverlening, zoals de 'Correspondentiewijzer' en 'Telefoonwijzer, handvat voor verbetering van telefonische dienstverlening door de overheid'.

"Uitspraken van de Nationale ombudsman kunnen niet worden afgedwongen, de Nationale ombudsman moet het dus hebben van zijn gezag."
(www.nationaleombudsman.nl)

De uitspraken en rapporten van de Ombudsman kunnen van invloed zijn op de opvattingen over de dienstverlening door de overheid.

Burgers

Om de wensen van de burger voor de overheidsdienstverlening in beeld te brengen, heeft de minister van Bestuurlijke Vernieuwing in 2002 het onafhankelijk forum Burger@Overheid.nl ingesteld. Dit forum heeft de BurgerServiceCode (2006) vastgesteld. Dit is een gedragscode met tien kwaliteitseisen voor de relatie tussen burger en overheid in de moderne (digitale) samenleving:

1. Keuzevrijheid van contactkanaal (balie, brief, fax, telefoon, e-mail, internet)
2. Vindbare overheidsproducten (niet van het kastje naar de muur)
3. Begrijpelijke voorzieningen (rechten en plichten zijn inzichtelijk)
4. Persoonlijke informatieservice (informatie op maat, persoonlijke internetpagina)
5. Gemakkelijke dienstverlening (één keer gegevens aanleveren)
6. Transparante werkwijzen (duidelijke procedures en openheid)
7. Digitale betrouwbaarheid (vertrouwelijkheid gegevens en zorgvuldige archivering)
8. Ontvankelijk bestuur (de overheid herstelt fouten en gebruikt klachten om te leren)
9. Verantwoordelijk beheer (de burger kan de overheid vergelijken, controleren en beoordelen)
10. Actieve betrokkenheid (de overheid bevordert participatie en zelfwerkzaamheid).

De BurgerServiceCode is niet verplicht, maar gaat uit van het principe: pas toe of leg uit. De VNG heeft de eerste vijf normen van de BurgerServiceCode formeel aanvaard als maatstaf voor gemeentelijke dienstverlening (Versie 2.3 Werkschrift BurgerServiceCode, 2008: 6). Na het beëindigen van het forum Burger@Overheid.nl (2007) zette het driejarig stimuleringsprogramma 'Burgerlink' (2008-2010) de aandacht voor de betrokkenheid van de burger voort, gericht op verbetering van de overheidsdienstverlening. Inmiddels is ook het programma Burgerlink afgesloten.

5.3 Het beleid voor overheidsdienstverlening

Binnen een gedecentraliseerde eenheidsstaat past de vraag bij welke overheidslaag de overheidsdienstverlening het meest doeltreffend te organiseren is en het makkelijkst te beïnvloeden en te controleren is door of namens de burger. Over het antwoord lijkt consensus te bestaan. De visie op dienstverlening van de VNG-commissie Gemeentelijke Dienstverlening (commissie Jorritsma; 2005) leidde tot bestuurlijk draagvlak voor de kern van de visie: gemeenten worden dé toegang voor burgers tot de overheidsdienstverlening. Deze visie is uitgewerkt in de publicatie 'Gemeente heeft *Antwoord*©' (januari 2007), waarin is beschreven hoe gemeenten door het inrichten van klantcontactcentra (KCC) deze ambitie kunnen realiseren.

In het bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten 'Samen aan de slag' d.d. 4 juni 2007 is vermeld: "Het vaststellen van servicenormen en daarover communiceren middels een kwaliteitshandvest is dé manier om klantgerichtheid te bevorderen en realistische verwachtingen bij klanten te scheppen. Daarom zouden alle organisaties met (veel) klantcontacten een kwaliteitshandvest moeten hebben." Het kabinet Balkenende IV heeft een top 10 gemaakt van de meest gevoelde knelpunten bij burgers en vertaald naar 10 kernachtig geformuleerde actiepunten, zoals "snel en zeker", "gegevens één keer verstrekken", "begrijpelijke taal" en "een 7 voor dienstverlening". Deze top 10 is opgenomen in bestuursakkoorden, waarbij afspraken zijn gemaakt over het aandeel van de mede-overheden. Staatssecretaris Bijleveld (BZK) heeft in januari 2010 haar "Checklist Dienstverlening 2010" gepresenteerd, waaruit blijkt dat "een groot deel van de gemeenten nog achterloopt met het verbeteren van de (digitale) dienstverlening aan de burger". Zij kondigt daarbij aan dat "zij mogelijkheden tot het afdwingen van de gemaakte afspraken zal gaan gebruiken, waaronder het terugvorderen van de aan gemeenten uitgekeerde financiële ondersteuning voor verbetering van dienstverlening, indien gemeenten achterblijven."⁸ In maart 2010 is de staatssecretaris in samenwerking met de VNG de campagne '5 beloften aan de burger' gestart. De campagne wordt ondersteund door een nieuwe website, waarop o.a. de scores van gemeenten visueel gemaakt worden, en een 'gereedschapskist' voor gemeenten voor de interne communicatie, om collega's te informeren en inspireren. Gelijktijdig kondigt de staatssecretaris een brede publiekscampagne aan waarin de burger attent wordt gemaakt op deze beloften. De 5 beloften zijn gekoppeld aan de checklist dienstverlening, die 40 acties omvat die gemeenten eind 2010 gerealiseerd moeten hebben. Eén van de acties van de checklist is het invoeren van een kwaliteitshandvest.

De checklist, de campagne en de dreiging om geld terug te gaan vorderen kunnen wijzen op de intentie van centrale actoren om de druk op gemeenten te vergroten en zo het coërcitieve mechanisme sterker te benutten. Indien dat er toe leidt dat meer gemeenten zich conformeren aan de landelijke checklist, worden gemeenten op dit onderdeel gelijkvormiger. Met het verstrekken van communicatiematerialen wordt mogelijk ingespeeld op de onzekerheid van gemeenteambtenaren over of en hoe zij de campagne binnen hun organisatie kunnen of willen introduceren; het beschikbaar stellen van materialen kan

⁸ persbericht van 14-01-2010, "Dienstverlening van gemeenten kán en moet beter" op website www.minbzk.nl geraadpleegd op 25-01-2010.

bevorderen dat gemeenten met minimale inspanningen een acceptabele oplossing kunnen realiseren (mimetisch mechanisme).

In paragraaf 5.2 is al de ambiguïteit van de term “gedecentraliseerde eenheidsstaat” aangeduid. De spanning tussen autonomie en medebewind leidt tot het vraagstuk welke mogelijkheden de centrale overheid heeft bij de beïnvloeding van gemeenten. In zijn brief aan de 2e Kamer⁹ licht de Minister van Economische Zaken toe welke prikkels aan gemeenten worden gegeven om administratieve lasten voor ondernemers terug te dringen.

“Binnen dit kader van gemeentelijke autonomie past een aanpak van stimuleren en ondersteunen van gemeenten zoals het kabinet de afgelopen jaren heeft gevoerd. Met diverse instrumenten motiveert en steunt het kabinet, in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), gemeenten om hun regeldruk te verminderen en dienstverlening te verbeteren.”

“Agendasetting, kennisoverdracht, procesondersteuning, communicatie en het aanbieden/ontwikkelen van instrumenten stonden centraal. Hieronder vindt u een overzicht van de beschikbare en gebruikte instrumenten. In de opsomming kunt u zien dat er zowel positieve instrumenten zijn ingezet, zoals financiële en uniformerende instrumenten, maar op onderdelen ook meer dwingende, zoals wettelijke en bestuurlijke instrumenten.”

In de brief noemt de Minister o.a.:

- bestuurlijke instrumenten, waaronder het Bestuursakkoord tussen Kabinet en VNG. Daarin is o.a. opgenomen het verbeteren van de dienstverlening door het stellen van minimumvereisten aan de kwaliteit van de dienstverlening.
- ondersteuning door middel van kennis en capaciteit:
 - o Ontwikkeling instrumenten, o.a. het instrument kwaliteitshandvest;
 - o Workshops/conferenties en best practices:
“Pioniergemeenten en koplopers delen hierbij hun ervaringen met de implementatie en het gebruik van de instrumenten, zodat volgers hiervan kunnen leren.”
- communicatie als instrument: benchmarken en benoemen
“Het kabinet organiseert, samen met de VNG, landelijke monitors, zodat gemeenten hun vooruitgang ten opzichte van anderen en hun positie in het totaalbeeld eenvoudig kunnen bepalen. Ranglijsten worden opgesteld met scores van gemeenten ter attentie van implementatie, bijvoorbeeld monitor overheid.nl en de Checklist Dienstverlening. Op www.5beloften.nl kan de stand van zaken met betrekking tot dienstverlening in de eigen gemeente worden bekeken. Hier staan tevens tips en hulpmiddelen om aan de maatregelen te voldoen. Met deze informatie kunnen gemeenten van elkaar leren en wordt een vriendschappelijke competitie bevorderd.” ...” De informatie over specifieke projecten van gemeenten wordt gebruikt om voorlopers in het zonnetje te zetten. Zo worden aan gemeenten die het goed doen pluimen uitgereikt. De positieve media-aandacht heeft een stimulerende werking. Brancheorganisaties gebruiken vergelijkbare informatie om lokaal druk op gemeenten te zetten.”

⁹ Brief van de minister van Economische Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 27 maart 2010, vergaderjaar 2009–2010, 29 515, nr. 319

De wens om gemeentelijk gedrag te beïnvloeden speelt ook bij het toegankelijk maken van websites. Op 17 februari 2011 hebben woordvoerders uit de Kamer gevraagd om wetgeving teneinde een snelle implementatie van de webrichtlijnen bij gemeenten te verzekeren. Minister Donner (BZK) onderschrijft “de urgentie van implementatie van de webrichtlijnen door overheidsorganisaties, maar acht wetgeving niet het aangewezen middel om dit doel te bereiken.” Daarbij haalt hij aan dat er andere effectieve manieren zijn om het doel te bereiken en wijst hij erop dat wetgeving het risico met zich draagt “dat het proces van implementatie wordt vertraagd in plaats van versneld omdat betrokkenen duidelijkheid willen omtrent de verplichtingen die de wet hen oplegt, de kosten die dat meebrengt en de compensatie die zij daarvoor ontvangen (art. 2 Financiële-verhoudingswet).” Ook verwijst Donner naar de internationale context:

“De Nederlandse situatie is niet uniek. De Europese Commissie heeft met de lidstaten de afspraak gemaakt dat vóór 2010 alle publieke websites toegankelijk zijn. Deze doelstelling is EU breed niet gerealiseerd, ook niet in landen waar wél nationale wetgeving is ingevoerd. Op dit moment maakt de Europese Commissie een impact analyse over de verschillende mogelijkheden om wel de doelstellingen te behalen. Deze mogelijkheden variëren van doorgaan op dezelfde weg (faciliteren en stimuleren) tot wetgeving.”¹⁰

In mei 2011 biedt Minister Donner (BZK) de overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid (i-NUP) aan de Tweede Kamer aan¹¹. “In de visie is de ambitie op gebied van dienstverlening van de gezamenlijke overheden vastgelegd voor de periode tot 2020. De ambitie verwoordt zes uitgangspunten waaraan de dienstverlening moet voldoen:

1. de vraag van burgers, bedrijven en instellingen staat centraal
2. burgers, bedrijven en instellingen moeten hun zaken snel en zeker kunnen regelen.
3. de overheid valt burgers, bedrijven en instellingen niet lastig met de verschillen tussen hun organisaties, maar opereert als één overheid.
4. de overheid stelt geen overbodige vragen. Informatie die in basisregistraties is opgenomen en informatie die binnen de eigen organisatie beschikbaar is, wordt niet nogmaals gevraagd.
5. de overheid is transparant en aanspreekbaar
6. de overheid richt de dienstverlening zo efficiënt mogelijk in, met inachtneming van de behoeften van burgers, bedrijven en instellingen.”

In de bijlage bij de brief worden de uitgangspunten nader uitgewerkt. Bij uitgangspunt 5 is o.a. opgenomen:

- wij meten en vergelijken overheidsbreed onze prestaties ten aanzien van dienstverlening en maken deze openbaar;
- wij gebruiken servicenormen en dragen deze uit.

Dit laatste punt geeft aan dat de aandacht voor kwaliteitshandvesten nog steeds actueel is.

¹⁰ Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer, 3 maart 2011, vergaderjaar 2010–2011, 26 643, nr. 175

¹¹ Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer, 30 mei 2011, kenmerk 2011-2000223604.

5.4 Het beleid voor kwaliteitshandvesten

In paragraaf 4.2 is toegelicht dat het instrument kwaliteitshandvest al langere tijd in de belangstelling van de rijksoverheid staat. De Nederlandse rijksoverheid heeft zich bij het introduceren van de kwaliteitshandvesten laten beïnvloeden door haar omgeving. Daarin zijn zowel het mimetische als het normatieve mechanisme te herkennen:

- De rijksoverheid heeft (onderdelen van) de Engelse aanpak geïmiteerd.
- Het werken met handvesten paste binnen het New Public Management, dat in diverse landen voet aan de grond had gekregen; meerdere centrale overheden investeerden in die periode op het introduceren van kwaliteitshandvesten in het openbaar bestuur.

Het invoeren van kwaliteitshandvesten en andere instrumenten, zoals benchmarking, past in het streven om enerzijds de dienstverlening te verbeteren en anderzijds het toezicht en de verantwoording meer horizontaal te organiseren. Waar de activiteiten van BZK zich in de jaren '90 vooral richtten op de rijksoverheid en de Zelfstandig Bestuursorganen¹², werden daarna gemeenten nadrukkelijk geadresseerd.

De aandacht voor kwaliteitshandvesten blijft niet beperkt tot BZK:

- De VNG-Commissie Gemeentelijke Dienstverlening (Commissie Jorritsma) formuleerde in 2005 de visie dat gemeenten in 2015 de toegang voor de gehele overheid zijn voor burgers en bedrijven; één van de doelstellingen van de uitvoeringsagenda is de ontwikkeling van een modelhandvest voor gemeenten. De VNG onderscheidt en ondersteunt verschillende bouwstenen voor verbetering van de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening¹³, waaronder het concept Antwoord©, benchmarking en kwaliteitshandvesten.
- Enkele gemeentesecretarissen ontwikkelden, in samenwerking met het projectteam Kwaliteitshandvesten van de Rijksoverheid en de VNG, het werkboek 'Gemeentelijke kwaliteitshandvesten op maat, bouwstenen voor het opstellen van een handvest' (uitgekomen 17 november 2006).

Burgerlink ("schakel tussen burger en overheid")¹⁴

Het programma 'Burgerlink' heeft geleid tot verschillende publicaties, waaronder de brochure 'In 7 stappen naar een kwaliteitshandvest'. In de laatste versie (herziene druk, april 2009¹⁵) staan de volgende stappen beschreven:

1. Neem het besluit om een kwaliteitshandvest in te voeren
2. Stel een conceptset met servicenormen op (besteed aandacht aan wat burgers wensen)
3. Vraag uw medewerkers mee te denken
4. Test het kwaliteitshandvest

¹² Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer, 14 januari 2000, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 VII, nr. 30

¹³ Website www.vng.nl, servicepunt dienstverlening, geraadpleegd 23 januari 2010.

¹⁴ 'Burgerlink' is een stimuleringsprogramma in opdracht van BZK. Het programma is ondergebracht bij ICTU, een samenwerkingsverband van BZK en de VNG.

¹⁵ In de eerste versie (april 2006), die is gepresenteerd als een gezamenlijke BZK-VNG-productie, is vermeld dat Stichting Rekenschap in 2005 een aantal gemeenten heeft geholpen bij het invoeren van concrete dienstverleningsnormen. "De ervaringen van onze collega's uit die gemeenten zijn opgeschreven en verwerkt in dit werkboek. Wij hopen dat deze ervaringen u kunnen helpen." Op de site van Stichting Rekenschap staat over het werken met servicenormen vermeld: "Het is de Nederlandse variant op het Engelse citizen's charter."

5. Publiceer met stijl
6. Organiseer de borging van het handvest in de organisatie
7. Evalueer het kwaliteitshandvest

Volgens deze brochure zijn de voordelen van een kwaliteitshandvest:

- Dynamiek in de organisatie en verbetering van dienstverlening
- Directe burgerbetrokkenheid
- Minder klachten
- Hogere klanttevredenheid
- Hogere medewerkertevredenheid.

De publicaties richten zich vooral op het proces, de criteria waaraan een handvest zou moeten voldoen en tips en voorbeelden voor de wijze van formuleren. De inhoud van de servicenormen wordt vrijgelaten.

De staatssecretaris van BZK heeft het initiatief genomen tot 'Burgerlink'. Dit driejarig stimuleringsprogramma (2008-2010), dat in samenwerking met de VNG is ingericht en ondergebracht bij ICTU¹⁶, beoogde de dienstverlening te verbeteren: Burgerlink draagt ertoe bij dat "de overheid haar aanbod beter afstemt op de wensen van burgers. Iedere overheidsorganisatie is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de eigen dienstverlening, maar samen zijn ze dat voor de overheid als geheel. Het verbeteren van de dienstverlening van de overheid en het functioneren van de democratie lukt alleen met inschakeling van burgers".

'Burgerlink' heeft 3 kerntaken:

1. bevorderen van servicekwaliteit door het stimuleren van het gebruik van de Burger-ServiceCode en Kwaliteitshandvesten;
2. meten van burgertevredenheid door het uitvoeren van landelijk onderzoek;
3. betrekken van burgers bij het verbeteren van publieke dienstverlening, openbaar bestuur en sociale cohesie (ontwikkelen instrumenten en uitreiken Award).¹⁷

Burgerlink heeft diverse instrumenten ingezet, die bedoeld zijn enerzijds om het kwaliteitshandvest op de gemeentelijke agenda's te krijgen en anderzijds eraan bij te dragen dat de kwaliteitshandvesten en de totstandkoming daarvan voldoen aan de centrale opvattingen. Een eerste manier is om te bevorderen dat de beroepsgroep dezelfde informatie en opvattingen als basis neemt. Onderzoeksresultaten kunnen helpen om onderbouwde keuzen te maken bij het afwegen of en hoe een kwaliteitshandvest wordt ingevoerd. Als steeds meer professionals zich op deze onderzoeken baseren, is te verwachten dat steeds vaker dezelfde oplossing wordt gekozen (normatief mechanisme). Een voorbeeld is het onderzoek naar de effecten van de introductie van een kwaliteitshandvest, dat bij enkele gemeenten is uitgevoerd door TNS NIPO (2007) in opdracht van BZK. Eén van de conclusies gaat over de klanttevredenheid:

¹⁶ Stichting ICTU (ICT Uitvoeringsorganisatie) werd op 11 april 2001 opgericht door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten.

¹⁷ site www.burgerlink.nl, geraadpleegd 17-10-2009.

“De introductie van een kwaliteitshandvest verhoogt de klanttevredenheid. Bezoekers die voorafgaand aan hun baliecontact een fictief handvest te lezen kregen, waren uiteindelijk meer tevreden over de dienstverlening dan bezoekers die geen servicenormen hebben gezien. Overigens moet hierbij wel opgemerkt worden dat de verschillen in klanttevredenheid beperkt zijn. De verschillen in klanttevredenheid kunnen worden toegeschreven aan het effect van het tonen van een handvest.” (TNS NIPO, 2007: 2)

In de managementsamenvatting van dit onderzoeksrapport vermeldt TNS NIPO dat:

1. de drie C's de essentie van een handvest vormen:
 - Cliëntgerichte en concrete beloften;
 - Communicatie van deze beloften;
 - Compensatie.
2. twee principes achter de handvesten schuilgaan:
 - Door beloften te communiceren, beïnvloed je de verwachtingen van klanten;
 - Door als organisatie te zeggen wat je doet, ga je doen wat je zegt.

Een tweede onderzoek gaat over de kennis en houding van burgers ten aanzien van servicenormen (TNS NIPO, 2009). Ruim de helft (59%) van de 104 onderzochte gemeenten beschikt over een kwaliteitshandvest. Driekwart van de bezoekers van de publieksbalie heeft nog nooit van het begrip 'servicenormen' gehoord. Bovendien weten bezoekers van de balie in zeer beperkte mate of de eigen gemeente servicenormen hanteert.

De benaming 'Burgerlink' met als subtitel 'schakel tussen burger en overheid' is overigens niet waarde-neutraal. De benaming geeft uitdrukking aan de heersende centrale opvatting dat de overheid meer naar de burger moet luisteren (normatief) en laat tenminste de indruk ontstaan dat dit programma deskundig is op het vlak van de link tussen overheid en burger, een link waar veel overheidsorganen onzeker over zijn hoe deze goed gelegd kan worden. Deze onzekerheid kan aanleiding zijn voor mimetisch isomorfisme: het overnemen van oplossingen die binnen het institutionele veld worden herkend als goede oplossingen. Burgerlink speelt hierop in door bijeenkomsten en workshops voor de beroepsgroep te organiseren en prijzen toe te kennen.

In de jaren 2008 t/m 2010 heeft Burgerlink een jaarlijks symposium georganiseerd, waarin workshops en lezingen werden gegeven en de prijs voor het Beste Kwaliteitshandvest werd uitgereikt. Het uitreiken van prijzen was ook onderdeel van het 'Best Value Regime' in Engeland. Het vormen van benchmark-clubs en het creëren van een "Beacon Council" schema was gericht op het (h)erkennen van de best presterende gemeenten en het verspreiden van 'best practices'. Ashworth e.a. herkenden hierin mimetische druk.

Het aantal aanmeldingen voor de Nederlandse prijs bedroeg resp. 21, 27 en 12. De meeste aanmeldingen kwamen van gemeenten, maar ook provincies, medische centra, kadaster, politie, GGD, een Hoogheemraadschap en de Informatie Beheer Groep deden mee. Naast de prijs voor het Beste Kwaliteitshandvest is in 2008 een aanmoedigingsprijs verleend en zijn in 2009 vijf en in 2010 drie pluimen uitgereikt. De jury heeft over alle handvesten een rapport opgemaakt, aan de hand waarvan de organisaties hun handvesten verder kunnen

ontwikkelen. Eerder is al aangegeven dat het centrale beleid stelt dat de drie C's essentieel zijn voor een kwaliteitshandvest (cliëntgericht, communicatie en compensatie). Deze drie C's vormen ook de basis voor de juryrapporten bij het uitreiken van de landelijke prijs voor het beste kwaliteitshandvest. Door de centrale normen als basis te nemen voor het toekennen van de prijs, legt Burgerlink druk op gemeenten om te handelen volgens die normen. Naast het mimetisch mechanisme kan dus ook het coërcitieve mechanisme worden herkend.

Een ander instrument is het beschikbaar stellen van middelen. 'Burgerlink' publiceerde 19 februari 2010 op haar website een 'stimuleringsregeling servicenormen' voor gemeenten, met als doel in 2010:

- "hulp te bieden bij het invoeren van een kwalitatief goed kwaliteitshandvest, met als uitgangspunten een aantal servicenormen die aansluiten bij de wensen van burgers en de algemene beleidsuitgangspunten van de BurgerServiceCode (bij voorkeur voor de gemeenten tot 25.000 inwoners)
- ondersteunen van het upgraden van bestaande kwaliteitshandvesten door servicenormen aan te scherpen op basis van een sterkere klantgerichtheid. Dit impliceert een vorm van luisteren naar klanten (burgers/bedrijven)."

"Gemeenten die gebruik maken van de stimuleringsregeling, moeten bereid zijn de resultaten van hun project beschikbaar te stellen aan collega gemeenten."

Voor de eerste 15 gemeenten die een concreet voorstel indienen, stelt Burgerlink € 5.000,- per gemeente beschikbaar. Ook biedt Burgerlink de mogelijkheid dat een medewerker van Burgerlink helpt bij de uitvoering van onderzoek naar wensen van de klant, bijvoorbeeld het organiseren van focusgroepen.

De subsidievoorwaarden zijn sturend: de ondersteuning is gericht op de C van Cliëntgerichtheid. Het (normatieve) uitgangspunt is dat kwaliteitshandvesten beter worden indien gemeenten naar de klanten luisteren. Gemeenten, die daarover een andere opvatting hebben of in een andere ontwikkelingsfase zitten en daardoor een andere behoefte aan ondersteuning hebben, kunnen geen gebruik maken van de stimuleringsregeling.

Klanttevredenheid wordt gezien als een belangrijke graadmeter voor de vorderingen op het vlak van dienstverlening. Eén van de acties uit de top 10 van de versnellingsagenda is dat de dienstverlening een 7 moet scoren. Burgerlink heeft klanttevredenheidsonderzoek laten uitvoeren. Uit een 1-meting (TNS NIPO, 2009) blijkt dat de dienstverlening van individuele organisaties gemiddeld met een 6,9 gewaardeerd wordt en de organisatie-overstijgende dienstverlening rond levensgebeurtenissen met een 6,6 iets lager wordt gewaardeerd. Dit beeld is vergelijkbaar met de 0-meting in het daaraan voorafgaande jaar. De klantwaardering kan worden ingezet om te onderbouwen dat gemeenten beter moeten presteren.

De kans op beïnvloeding wordt vergroot indien de informatie breed bekend is. Regelmatig zijn brochures en uitnodigingen aan gemeenten gezonden. Maar nog belangrijker is dat eenieder die zich wil informeren over kwaliteitshandvesten toegang heeft tot de informatie die centraal is ontwikkeld. Daartoe zijn websites ingericht. Websites vergemakkelijken niet alleen de toegang, maar bieden ook aanvullende mogelijkheden voor het snel en aantrekkelijk communiceren van actualiteiten of ondersteunende materialen. Zo werd een landkaart bijgehouden waarop visueel werd gemaakt welke gemeenten of andere

overheidsorganisaties al een kwaliteitshandvest hadden ingevoerd. Ook zijn filmpjes op de website geplaatst, die binnen organisaties gebruikt kunnen worden om het instrument toe te lichten of te promoten.

Op de website www.kwaliteitshandvesten.nl kwam de samenwerking van het projectteam van de rijksoverheid met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) tot uitdrukking. Begin 2009 is deze website vervangen door www.burgerlink.nl/kwaliteitshandvesten. Deze site wordt niet meer geactualiseerd sinds het beëindigen van dit programma (31 december 2010). De VNG besteedt op haar eigen website aandacht aan kwaliteitshandvesten.

Stand van zaken

Het invoeren van gemeentelijke kwaliteitshandvesten gaat minder voorspoedig dan in eerste instantie was voorgenomen. In januari 2010¹⁸ werkte bijna een derde van de gemeenten met een Kwaliteitshandvest. In de checklist in het kader van “de 5 beloften” (brochure d.d. maart 2010 van BZK en VNG) is opgenomen dat alle gemeenten eind 2010 een kwaliteitshandvest zouden moeten hebben. Dit is niet gerealiseerd. In de VNG-ledenbrief¹⁹ van maart 2011 is het streven verwoord dat gemeenten in 2011 beschikken over een kwaliteitshandvest waarin tenminste de minimumbranchenormen zijn opgenomen. Bij de ledenbrief is een model-kwaliteitshandvest gevoegd, dat gebaseerd is op de minimumbranchenormen die de VNG in 2010 heeft vastgesteld. De bedoeling is dat jaarlijks de voortgang wordt gerapporteerd. In de ledenbrief staat: “Op basis van de meetresultaten zullen de minimum-branchenormen periodiek worden herijkt en eventueel aangepast, in de vorm van groeipaden met nieuwe normen of aangescherpte normen.”

De jury voor de Prijs voor het beste kwaliteitshandvest 2010 gaf overigens n.a.v. het modelhandvest aan, sterk te hechten aan de inspanningen van gemeenten om de medewerkers te betrekken bij het opstellen van de normen. “Die betrokkenheid mag niet verloren gaan.”²⁰

Daar waar het centrale beleid zich voorheen vooral richtte op het proces (betrekken van medewerkers en burgers), biedt het modelhandvest een uitkomst. In de theorie over isomorfisme is aangegeven dat een drempel wordt bereikt, waarna het overnemen van een vernieuwing eerder legitiemiteit oplevert dan dat het prestaties verbetert. Doordat het model normatief is goedgekeurd, neemt de kans toe dat het model wordt overgenomen; gemeenten kunnen op een eenvoudige manier voldoen aan de verwachtingen. Dit kan er toe leiden dat geen of minder aandacht wordt gegeven aan de drie C's en het meenemen van de organisatie in de ontwikkelingen. Eerder is al het risico van ‘modeling’ verwoord, met daarbij het citaat over de stam die een vrachtvliegtuig nabouwt in de veronderstelling dat daarin opnieuw vracht zal verschijnen. Indien onvoldoende oog is voor de factoren die het model tot een succes kunnen maken, dan kan het zijn dat het verwachte resultaat niet behaald zal worden. Het risico op ‘window-dressing’ is aanwezig.

¹⁸ Toespraak van Staatssecretaris Bijleveld ter gelegenheid van de presentatie van het rapport van de Nationale ombudsman over telefonische dienstverlening bij de overheid op 15 januari 2010, geraadpleegd op de site www.minbzk.nl op 24-01-2010

¹⁹ Ledenbrief 11/019 van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van 8-3-2011, “Modelkwaliteitshandvest Minimumbranchenormen”

²⁰ Juryrapport beste kwaliteitshandvest 2010, blz. 3

6. De praktijk van de West-Brabantse gemeenten

6.1 De mate van conformiteit

De theorie stelt dat organisaties binnen een interorganisationeel veld meer op elkaar gaan lijken als zij willen veranderen. De staat en de professies spelen daarin een belangrijke rol. In het onderzoek van Ashworth e.a. (2007) is voor het bepalen van de mate van conformiteit gebruik gemaakt van de begrippen 'compliance' en 'convergence'. In dit hoofdstuk worden de kwaliteitshandvesten van de West-Brabantse gemeenten geanalyseerd aan de hand van deze twee aspecten:

- 'compliance': de overeenstemming met de normen die de centrale spelers promoten;
- 'convergence': de uniformiteit tussen organisaties in het veld.

Convergence en compliance bepalen samen de mate waarin sprake is van conformiteit binnen het institutionele veld: hebben gemeenten wel/geen kwaliteitshandvest, en zo ja, lijken de kwaliteitshandvesten op elkaar en op de centrale opvattingen? Om de mate van conformiteit te kunnen bepalen, heb ik een aantal verwachtingen (normen) herleid uit het centrale beleid en vertaald naar vragen. In deze eerste paragraaf formuleer ik de vragen, die in de volgende paragrafen van dit hoofdstuk zullen worden beantwoord. Daarbij is niet alleen gekeken naar de uitkomst (wel/geen handvest en hoe ziet dat eruit?) maar ook naar het proces, omdat het centrale beleid zich in de beginperiode juist daarop heeft gericht.

De vragen

De meest duidelijke en constante norm binnen het centrale beleid is dat gemeenten een kwaliteitshandvest hebben. In de brochure "In 7 stappen naar een kwaliteitshandvest; Een invoeringsplan voor overheidsorganisaties" (blz. 2-4) is verwoord dat een kwaliteitshandvest een set beloften is van een overheidsinstelling aan burgers en ondernemers over de kwaliteit van dienstverlening. Deze servicenormen zijn duidelijk zichtbaar, op de balie van de organisatie of op de website. Door de servicenormen transparant te communiceren leveren burgers druk 'van buiten' om waar te maken wat de organisatie belooft.

In de brochure staat verder dat het belangrijk is dat het bestuur zich achter het besluit stelt om een handvest in te voeren; niet is gedefinieerd welk bestuursorgaan dit zou moeten doen. Uit de formulering van de VNG-ledenbrief blijkt de aanname dat het handvest wordt vastgesteld door de gemeenteraad.

De eerste vraag gaat over het vaststellen van een kwaliteitshandvest:

- a. Heeft de gemeente een kwaliteitshandvest?*
- b. Is het handvest vastgesteld door de raad?*

Het centrale beleid richt zich verder vooral op het proces dat doorlopen zou moeten worden (de 7 stappen) en een aantal kenmerken, zoals de wijze van formuleren van de beloften. De essentie wordt gevormd door de drie C's:

- Cliëntgerichte en concrete beloften;
- Communicatie van deze beloften;
- Compensatie.

Een kwaliteitshandvest heeft zowel externe als interne werking:

- Door beloften te communiceren, beïnvloed je de verwachtingen van klanten;
- Door als organisatie te zeggen wat je doet, ga je doen wat je zegt.

Relevant is hoe de externe doelgroep (de klanten) en de interne doelgroep (de medewerkers) betrokken zijn in het proces.

De tweede vraag gaat over de betrokkenheid van klanten en medewerkers:

- a. *Hoe zijn burgers betrokken?*
- b. *Hoe zijn medewerkers betrokken?*

De derde C van compensatie gaat over het gewenste gedrag als niet aan de norm is voldaan. In het centraal beleid wordt, mede op basis van het onderzoek van TNO NIPO (2007), gepromoot dat in ieder geval een excuus wordt aangeboden en het excuus bij voorkeur vergezeld gaat van een kleine attentie. Dit is niet alleen een gebaar naar de klant, maar het benodigde budget voor de compensaties geeft meteen sturingsinformatie: "Het aantal compensaties fungeert als een zeer eenvoudig en effectief bedrijfsvoerings signaal." (brochure 'In 7 stappen...' , blz. 11)

De derde vraag gaat over compensatie:

- a. *Is in het handvest geregeld hoe de gemeente burgers compenseert?*

De normen van het centrale beleid zijn recent gewijzigd doordat de VNG een model-kwaliteitshandvest heeft uitgebracht dat minimum-branchenormen omvat. Hoewel de meeste handvesten in de regio waren vastgesteld voordat het model is gepresenteerd, is een vergelijking interessant om te kunnen toetsen of de VNG-normen en de gemeentelijke opvattingen op elkaar aansluiten. Deze vergelijking geeft eveneens inzicht in de mate waarin de gemeentelijke handvesten op elkaar lijken.

De vierde vraag is:

- a. *Hanteert de gemeente de onderdelen uit het model?*
- b. *Hanteert de gemeente voor die onderdelen de minimum-branchenormen?*

De vraag of de handvesten voldoen aan het centrale beleid en op elkaar lijken, gaat niet alleen over de inhoudelijke normen; ook is interessant hoe het handvest is opgesteld.

De vijfde vraag is:

- a. *Sluit de vormgeving en formulering aan op het centrale beleid?*
- b. *Lijken de handvesten op elkaar?*

6.2 Het vaststellen van het kwaliteitshandvest

a. Heeft de gemeente een kwaliteitshandvest?

Uit de interviews is gebleken dat 11 van de 19 gemeenten servicenormen in een kwaliteitshandvest hebben vastgelegd en deze communiceren naar de inwoners. Bij één gemeente was ten tijde van het interview het kwaliteitshandvest klaar voor besluitvorming door het college. Inmiddels heeft de raad van deze gemeente het kwaliteitshandvest vastgesteld; de communicatie rondom dit laatste handvest wordt na de vakantieperiode ingericht. Het aantal gemeenten met een kwaliteitshandvest stijgt daardoor naar 12. In bijlage 1 is aangegeven welke gemeenten een handvest hanteren.

Eén gemeente hanteert wel servicenormen, maar heeft deze normen niet bij elkaar gebracht in een handvest en communiceert niet actief over de totale set van normen. Informatie over bepaalde normen wordt verstrekt indien iemand hiernaar informeert. Ook wordt op onderdelen informatie gegeven over normen via de website en bij individuele contacten, zoals in de ontvangstbevestiging. Deze gemeente is verder aangemerkt als een gemeente zonder kwaliteitshandvest: de geïnterviewde van de betreffende gemeente geeft zelf aan geen kwaliteitshandvest te hebben en er wordt onvoldoende voldaan aan de centrale definitie van een kwaliteitshandvest (geen actieve communicatie over alle normen).

De eerste kwaliteitshandvesten bij de West-Brabantse gemeenten dateren van 2007. Deze gemeenten voldeden al snel aan het toen geldende landelijk voornemen dat uiterlijk in 2008 overheidsorganisaties met publiekscontacten over een kwaliteitshandvest zouden beschikken; zij voldoen aan het criterium 'compliance'. Omdat zij de eersten zijn en het aantal West-Brabantse gemeenten zonder handvest groter was, voldoen zij op dat moment niet aan het criterium 'convergence'. Het omslagpunt wordt bereikt eind 2010, wanneer het aantal gemeenten met een kwaliteitshandvest (10) groter is dan het aantal gemeenten zonder kwaliteitshandvest (9). De verhouding was toen ongeveer gelijk, zodat zowel gemeenten met als gemeenten zonder kwaliteitshandvest geen uitzondering zijn. Inmiddels hebben twaalf 12 gemeenten een handvest en 7 niet, zodat de mate van compliance maar ook van convergence vergroot is. Oftewel: de conformiteit van de West-Brabantse gemeenten is op dit onderdeel (het hebben van een handvest) toegenomen.

b. Is het handvest vastgesteld door de raad?

De VNG gaat er in de ledenbrief van uit dat het kwaliteitshandvest door de gemeenteraad wordt vastgesteld. In de regio West-Brabant is dit niet gebruikelijk: de kwaliteitshandvesten zijn hooguit door het college vastgesteld. Wel zijn gemeenteraden geïnformeerd over het vastgestelde kwaliteitshandvest. Het advies van de VNG sluit niet aan op de gemeentelijke praktijk in deze regio, waarin het kwaliteitshandvest vooral als een uitvoeringsinstrument wordt gezien en derhalve als een bevoegdheid van het management en/of het college. Daarop bleek één uitzondering: recent heeft in één gemeente de gemeenteraad het handvest vastgesteld. Wel geven enkele respondenten aan dat de VNG-brief aanleiding kan zijn voor verandering:

- de argumentatie in het VNG-brief kan leiden tot het heroverwegen welk bestuursorgaan het kwaliteitshandvest in de toekomst vast zou moeten stellen;

- indien meerdere gemeenteraden het handvest vaststellen, kan de verwachting bij andere raden ontstaan dat het handvest ook aan hen ter besluitvorming wordt voorgelegd.

6.3 Betrokkenheid van klanten en medewerkers

a. Hoe zijn burgers betrokken?

In de brochure over de 7 stappen wordt geadviseerd burgers te betrekken bij het formuleren van de servicenormen: om cliëntgericht te gaan werken moeten de wensen van burgers het uitgangspunt zijn. Naast de suggestie om reeds beschikbare informatie te benutten, worden enkele werkwijzen aangereikt (spiegelgesprekken, focusgroepen).

Geen van de gemeenten met een kwaliteitshandvest heeft specifiek voor het handvest betrokkenheid van burgers ingericht. Wel wordt gebruik gemaakt van reeds beschikbare informatie over de opvattingen van burgers, zoals signalen tijdens of naar aanleiding van klantcontact (waaronder klachten) en de uitkomsten van klanttevredenheidsonderzoek. Eén respondent meldde dat inwoners uit die gemeente als 'mystery guests' worden ingezet. Een respondent van een gemeente zonder kwaliteitshandvest benut incidenteel vaste overlegplatforms (bijv. koepel van ouderenorganisaties en wijkraden) om signalen en wensen over de dienstverlening op te halen.

Een ander aspect van betrokkenheid van burgers is, dat de normen bekend moeten zijn op het moment dat de klant gebruik wil maken van de dienstverlening. Volgens de brochure kan een kwaliteitshandvest alleen effectief werken als de klanten de normen kennen. De meest voor de hand liggende communicatie is het plaatsen op internet en het uitdragen van de normen in de publieksruimte. Het moment van invoeren van het kwaliteitshandvest gaat bij voorkeur gepaard met media-aandacht.

Alle gemeenten met een kwaliteitshandvest hebben bekendheid gegeven aan de start van het handvest en hebben het handvest op internet geplaatst (eerder heb ik de (voorgenomen) publicatie op internet als voorwaarde genomen bij te bepalen of een gemeente een handvest heeft). Ook het communiceren van de normen in de publieksruimte heeft bij alle gemeenten aandacht gekregen, hoewel de aandacht daarvoor na de beginperiode niet overal geborgd is en soms het handvest niet actief maar alleen op verzoek wordt verstrekt. Het gericht communiceren van de normen aan de balie gebeurt nauwelijks.

b. Hoe zijn medewerkers betrokken?

In de brochure over de 7 stappen wordt geadviseerd om alle medewerkers die met de servicenormen te maken krijgen, mee te laten denken om zo draagvlak te realiseren. "Het verbeteren van de dienstverlening vraagt van iedereen grote inspanningen en vaak een andere attitude." Het gaat om cultuurverandering bij de dienstverleners zelf.

Bij de meeste gemeenten zijn medewerkers betrokken bij het opstellen van het handvest; bij enkele gemeenten is dit beperkt gebleven tot medewerkers van de afdeling publieks-/burgerzaken en zijn de normen vooral toegespitst op de producten en diensten van die afdeling. Het kwaliteitshandvest wordt daar nog niet of beperkt ingezet als een organisatiebreed instrument.

In één gemeente is gekozen voor een top-down benadering. Het handvest is vanuit een centrale positie voorbereid en na vaststelling door het college in de organisatie

geïntroduceerd via de managers. Uit het interview bleek dat deze respondent zich verder wel door landelijke bronnen en voorbeelden laat beïnvloeden; de normen en onderwerpen in het handvest van deze gemeente komen grotendeels overeen met de landelijke opvattingen. Op het punt van medewerkersbetrokkenheid is een andere keuze gemaakt. Binnen deze gemeente is het kwaliteitshandvest onvoldoende geïncorporeerd, waardoor het instrument eerder bijdraagt aan 'window-dressing' dan aan sturing op de dienstverlening. De respondent geeft aan dat het instrument en het meetinstrumentarium goed zijn ingericht, maar dat te weinig met de sturingsinformatie wordt gedaan. Indien blijkt dat de norm niet gehaald wordt, is eerder het verzoek om de norm aan te passen dan dat de noodzaak gevoeld wordt het eigen functioneren aan te passen. Doordat dit slechts voor één gemeente in de onderzoeksgroep aan de orde is, zegt alleen deze vaststelling niets over een eventueel oorzakelijk verband (m.a.w. of het niet betrekken van medewerkers ertoe leidt dat de normstelling niet wordt gerespecteerd). De landelijke brochures dragen wel uit dat betrokkenheid van medewerkers belangrijk is voor het welslagen van het instrument; ook de jury van het Beste Kwaliteitshandvest vraagt aandacht voor de betrokkenheid van medewerkers.

De betrokkenheid van medewerkers houdt niet op na het opstellen van het handvest; ook daarna is interne communicatie nodig. Naast de gebruikelijke manieren, zoals interne nieuwsbrieven en werkoverleggen, zijn andere mogelijkheden benut om medewerkers goed te informeren, zoals zeepkistbijeenkomsten en filmpjes die één van de gemeenten zelf heeft gemaakt.

6.4 Compensatie

De brochure (blz. 10) vermeldt: "In het kwaliteitshandvest staat ook de aard van de compensatieregeling. Binnen uw organisatie is het dan ook van belang om te bespreken wat de consequenties zijn als een belofte niet is waargemaakt." De compensatie bestaat in ieder geval uit een excuus, al of niet gecombineerd met een kleinigheidje (een kleine attentie zoals een cadeau- of bloemenbon).

In vrijwel alle kwaliteitshandvesten worden klanten uitgenodigd te reageren op de dienstverlening, zodat de gemeente de reacties kan gebruiken om de dienstverlening te verbeteren. In de meeste handvesten (in 3 niet) is vermeld dat de mogelijkheid bestaat om een klacht in te dienen. In slechts 1 van de 12 onderzochte kwaliteitshandvesten is opgenomen dat een excuus wordt aangeboden. Dit betekent uiteraard niet dat in de andere gemeenten geen excuses worden aangeboden; het betekent alleen dat zij het niet beloven in het handvest. Overigens valt op dat één gemeente wel de term compensatie in het handvest gebruikt, dus wel de term uit de brochure benut, maar vervolgens inhoudelijk niet aansluit op de brochure; de tekst onder het kopje 'compensatie' gaat over de mogelijkheid om een klacht in te dienen en rept niet van het (actief) aanbieden van excuses vanuit de organisatie bij het niet realiseren van een norm.

In geen van de handvesten is de belofte gedaan dat het niet voldoen aan de norm gecompenseerd zal worden door een kleine attentie. Uit de interviews bleek dat in één gemeente het excuus als regel wel vergezeld gaat van een attentie, maar dit is niet opgenomen in het handvest. In één gemeente was het gebruikelijk om een attentie te

verbinden aan het overschrijden van één specifieke norm (meldingen). Dit leidde tot het ongewenste effect dat sommige burgers bewust meldingen gingen doen om voor de compensatie in aanmerking te kunnen komen; deze gemeente gaat naar verwachting binnenkort het handvest herzien, waarbij de materiële compensatie zal vervallen. Bij diverse gemeenten is het gebruikelijk om per situatie te beoordelen of een kleine attentie op zijn plaats is. Over het geheel is de heersende opvatting dat een attentie voor iedere overschrijding van de norm niet past bij een overheidsorganisatie en wordt ook betwijfeld of de klant dat verwacht: de inzet moet zijn om de norm waar te maken en als dat desondanks in een individuele situatie niet lukt, is een oprecht excuus op zijn plaats en meestal voldoende.

6.5. Vergelijking van de handvesten met het VNG-model

De vergelijking van de West-Brabantse kwaliteitshandvesten met het model-handvest is in bijlage 3 schematisch weergegeven. In deze paragraaf zijn de uitkomsten beschreven.

a. Hanteert de gemeente de onderdelen uit het model?

Het model-handvest (bijlage 4) onderscheidt vijf categorieën normen. Onderstaand wordt per categorie aangegeven of deze aandacht krijgt in de West-Brabantse handvesten:

1. De contactkanalen (telefoon, brief, balie, e-mail en website)

In alle handvesten worden normen geformuleerd voor de contactkanalen telefoon, balie, brief en e-mail. Het contactkanaal website krijgt in alle handvesten aandacht, maar wordt slechts in twee handvesten van normen voorzien.

2. Dienstverlening op maat (privacy, contactpersoon)

Deze categorie komt in tien handvesten aan bod.

3. Aanspreekbaarheid in geval van klachten

Negen gemeenten benoemen de categorie klachten.

4. Enkele vaak aangevraagde vergunningen

De categorie vergunningen komt in vier handvesten aan de orde.

5. Meldingen

De categorie meldingen komt in elf van de twaalf handvesten aan bod.

b. Hanteert de gemeente de minimum-branchenormen?

Het model geeft minimumbranchenormen, die gemeenten als ondergrens zouden moeten nemen; scherper mag maar ruimer is niet de bedoeling. Onderstaand worden de normen uit 12 West-Brabantse handvesten vergeleken met het model.

Ad 1. De contactkanalen.

In het modelhandvest staat bij zowel telefoon, brief, email, balie als website dat gelegenheid wordt geboden aan te geven of de (aan)vraag beantwoord/behandeld is; zo niet, dan wordt aangeboden om desgewenst een afspraak met een specialist te maken. Deze norm komt niet terug in de kwaliteitshandvesten in deze regio, behalve in het handvest dat in juli 2011 is vastgesteld. Het niet voldoen aan deze norm wordt niet in onderstaande vergelijking per kanaal gemeld.

Hierna is samengevat in hoeverre de handvesten tenminste de minimumbranchenormen hanteren. In bijlage 3 is hierover uitgebreidere informatie opgenomen.

Telefoon:

- Acht gemeenten hanteren tenminste de minimumnorm 'opnemen binnen 25 seconden';
- Drie gemeenten hanteren de minimumnorm 'maximaal 2 keer doorverbinden' en vier gemeenten een vergelijkbare formulering ("doorverbinden direct naar juiste persoon");
- Zes gemeenten hanteren de minimumnorm 'terugbellen binnen één werkdag'.

Brief:

- Acht gemeenten hanteren tenminste de minimumnorm 'ontvangstbevestiging binnen 5 werkdagen';
- Zes gemeenten hanteren tenminste de minimumnorm 'inhoudelijke beantwoording binnen 6 weken';
- Vier gemeenten hanteren de minimumnorm dat, indien de afhandeling langer duurt dan 6 weken, in de ontvangstbevestiging de reden, de termijn en de contactgegevens worden opgenomen.

Balie:

- Negen gemeenten hanteren tenminste de minimumnorm 'wachttijd maximaal 15 minuten';
- Elf gemeenten hanteren tenminste de minimumnorm 'wachttijd maximaal 5 minuten bij een afspraak';
- In afwijking van het model vermelden zeven gemeenten dat tijdens de avondopenstelling en/of bij uitzonderlijke drukte de wachttijd meer dan 15 minuten kan bedragen (twee gemeenten vermelden een maximum van 30 minuten voor die situaties).

E-mail:

- Zes gemeente hanteren tenminste de minimumnorm 'ontvangstbevestiging binnen 2 werkdagen';
- Vijf gemeenten hanteren tenminste de minimumnorm 'binnen 5 werkdagen inhoudelijk antwoord';
- Drie gemeenten voldoen aan de minimumnorm dat, indien de afhandeling langer duurt dan 5 werkdagen, in de ontvangstbevestiging de reden, de termijn en de contactgegevens worden opgenomen.

In het model geldt een beduidend kortere termijn voor de inhoudelijke beantwoording van e-mail dan van brieven. De West-Brabantse gemeenten zijn daarover verdeeld: 4 handvesten stellen de afhandeltermijn voor e-mail en brieven gelijk en in 5 handvesten is de termijn voor e-mail beduidend korter, zoals in het model. Dit punt speelt bij meerdere gemeenten: de VNG heeft inmiddels, naar aanleiding van signalen van gemeenten, een toelichting op dit onderdeel gegeven (zie bijlage 4).

Website:

In alle handvesten wordt geattendeerd op de website, vaak in combinatie met informatie over het digitaal aanvragen van producten. De minimumbranchenormen voor de website komen nauwelijks aan de orde in de handvesten. Slechts één gemeente hanteert de norm

'informatie is correct, actueel en begrijpelijk' In twee handvesten staat dat de indieningsvereisten op de website staan. De laatste minimumnorm, de toegankelijkheid van de website, krijgt slechts in één handvest aandacht.

Ad 2 Dienstverlening op maat (privacy, contactpersoon)

Tien handvesten voldoen aan de minimumnorm dat de mogelijkheid wordt geboden om een gesprek in een aparte ruimte te vragen met het oog op de privacy. In één van de handvesten is opgenomen dat een contactpersoon kan worden toegewezen bij complexe vragen.

Ad 3 Aanspreekbaarheid in geval van klachten

In negen handvesten is vermeld dat de klant de mogelijkheid heeft een klacht in te dienen. In drie daarvan is geen afhandeltermijn opgenomen. Drie voldoen aan de minimumnorm van vier weken en één handvest stelt de termijn scherper (reactie binnen 3 weken). In twee handvesten is een langere termijn opgenomen.

Drie handvesten vermelden de minimumnorm dat de ontvangst van de klacht binnen 5 werkdagen wordt bevestigd. De overige handvesten regelen niets over de ontvangstbevestiging.

Ad 4 Enkele vaak aangevraagde vergunningen

De categorie vergunningen komt maar heel beperkt terug in de handvesten:

- vier gemeenten nemen normen op voor de bouw-/WABO-vergunning en
- twee daarvan vermelden ook normen voor de drank- en horeca- en de evenementenvergunning.

Ad 5 Meldingen

Elf van de twaalf handvesten besteden aandacht aan meldingen. De gekozen formuleringen zijn heel divers waardoor een vergelijking lastig is. Slechts één gemeente voldoet aan de minimumnorm "uiterlijk binnen 2 werkdagen melden wij terug wat er met uw melding gebeurt" en stelt die norm zelfs scherper, namelijk op 1 werkdag. Eén gemeente hanteert de formulering uit het model, maar voegt er aan toe "indien u heeft aangegeven dat u terugkoppeling wenst". De overige handvesten vermelden geen termijn of een termijn die varieert tussen 3 werkdagen en 3 weken.

6.6 Vorm en formulering

In de voorgaande paragraaf is ingegaan op de normen uit het model. Daarnaast is ook interessant hoe het handvest is opgesteld.

Het VNG-model geeft een puntsgewijze opsomming van de normen. De West-Brabantse handvesten variëren:

- 10 handvesten kunnen vooral gekenschetst worden als een puntsgewijze opsomming van servicenormen;
- 2 handvesten zijn meer beschrijvend, met uitgebreide informatie over de dienstverlening.

In de brochure “In 7 stappen ...” en het werkboek “Communiceren en opstellen van een helder kwaliteitshandvest” worden aanbevelingen gedaan voor de formulering van een handvest. Belangrijk is dat de normen concreet en individueel zijn en dat geen (interne) bedrijfsvoeringinformatie/-normen worden vermeld. De meeste formuleringen voldoen hieraan, maar er zijn enkele uitzonderingen:

- Eén gemeente hanteert een gemiddelde wachttijd voor de balie. Deze norm is niet concreet voor de individuele klant en wijkt op dit punt dus af van de aanbeveling en van de praktijk in de regio.
- In één handvest wordt voor meerdere contactkanalen beloofd snel maar binnen de wettelijke termijn te handelen. De toevoeging ‘snel’ is niet concreet en ook een verwijzing naar de wettelijke termijn, zonder deze termijn concreet te benoemen, is weinig informatief voor de klant. Overigens voegt de belofte dat een gemeente de wettelijke termijn respecteert weinig toe; gemeenten worden geacht zich aan de wet houden, ook zonder handvest.
- In één handvest is een categorie interne servicenormen opgenomen, zoals het bijhouden van je agenda en het niet nuttigen van etenswaren aan de balie. Dit wijkt af van de aanbeveling. Ook in een ander handvest staan enkele normen die eerder naar interne afspraken neigen: “Wij kunnen u niet direct helpen, als wij een andere taak moeten afmaken” en “Wij worden niet onderbroken door de telefoon”.

7. De mechanismen herkend?

7.1 Inleiding

In de beschrijving van het centrale beleid (hoofdstuk 5) is aandacht besteed aan verschillende instrumenten en uitspraken, die kunnen wijzen op (het willen benutten van) isomorfische mechanismen. De vraag is of de adviseurs die binnen gemeenten op dit gebied actief zijn, deze mechanismen herkennen en of zij zich er door laten beïnvloeden. De mechanismen worden toegelicht voor het besluit om al dan niet een handvest in te voeren (par. 3) en vervolgens voor de mate waarin vorm en inhoud zijn beïnvloed (par. 4).

De respondenten zijn niet rechtstreeks gevraagd of zij de mechanismen herkennen en zich er door laten beïnvloeden; zij zijn uitgenodigd om hun verhaal te vertellen over het al dan niet invoeren van een kwaliteitshandvest. Zo nodig heb ik gevraagd om toelichtingen, gericht op het verkrijgen van aanvullende informatie over de indicatoren die in hoofdstuk 4 zijn geformuleerd. Mijn bril is gevormd door de theorie over het institutioneel isomorfisme van DiMaggio en Powell; deze theorie past in de normatieve benadering binnen het (neo-) institutionalisme. Vanuit die bril heb ik de verhalen en de formuleringen, die respondenten hebben gekozen, geïnterpreteerd. De vraag of de mechanismen herkend worden, is dus niet rechtstreeks door de respondenten beantwoord maar herleid uit hun verhalen waarin zij hun (interpretatie van hun) werkelijkheid hebben verwoord.

Bij het beschrijven van de partijen voor het centrale beleid (hoofdstuk 5) is aandacht besteed aan de landelijke verenigingen van gemeenten. De regionale samenwerking was niet relevant voor het beschrijven van het centrale beleid, maar is wel relevant voor de structurering van het organisatieveld. Voordat op de mechanismen wordt ingegaan, wordt daarom eerst de intergemeentelijke samenwerking toegelicht.

7.2 Het organisatieveld nader toegelicht

Voor een goed begrip van het volledige organisatieveld is de intergemeentelijke samenwerking relevant. De 19 West-Brabantse gemeenten werken al enkele jaren met elkaar samen, eerst op basis van een convenant en sinds januari 2011 in een gemeenschappelijke regeling. Deze samenwerking richt zich op strategische vraagstukken van bovengemeentelijk belang. Voor een aantal vraagstukken zijn regionale bestuursopdrachten geformuleerd. In de recent vastgestelde bestuursopdracht dienstverlening is het gedachtegoed van Antwoord© als basis genomen en staan kennisdeling en samenwerking centraal. Het regionale platform dienstverlening, waarin per gemeente een adviseur, programma- of lijnmanager (verder aangeduid als 'adviseur') deelneemt, heeft onder voorzitterschap van een gemeentesecretaris de bestuursopdracht voorbereid en enkele bijeenkomsten georganiseerd.

Eerder is al aangegeven dat een organisatieveld bestaat voor zover het institutioneel gedefinieerd is. Het proces van institutionele definitie bestaat uit vier onderdelen (DiMaggio en Powell, 1983: 148):

- een toename in de mate van interactie tussen de organisaties in het veld;
- het ontstaan van scherp gedefinieerde interorganisationele structuren van dominantie en patronen van coalitie;
- een toename van de informatieomvang waarmee organisaties in het veld moeten omgaan;
- het ontwikkelen van een gezamenlijk bewustzijn tussen organisaties dat zij betrokken zijn in een gezamenlijke onderneming.

Regionale samenwerking draagt bij aan een sterkere structurering van het organisatieveld. De interactie is toegenomen door de bijeenkomsten en het elkaar beter leren kennen. Ook ontstaan coalities; kleinere groepen gemeenten gaan samen thema's uitwerken en ook praktisch met elkaar samenwerken. Bij de punten 3 en 4 kan meespelen dat gemeenten met een nieuw concept worden geconfronteerd, ondersteund door publicaties en bijeenkomsten. Dit leidt niet alleen tot meer informatie, maar kan ook het gevoel bevorderen samen voor dezelfde opdracht te staan.

DiMaggio en Powell stellen dat deze structurering van het organisatieveld sterk wordt beïnvloed door de staat en de professies. Ook dat is herkenbaar binnen het veld van de gemeentelijke dienstverlening.

Het concept Antwoord© is ontstaan vanuit de Vereniging Directeuren Publieksdiensten, die in 2006 de opdracht kreeg de 'visie Jorritsma' (VNG-commissie) uit te werken. De 'visie Jorritsma' is een begrip geworden en is door 'de staat' in het landelijk beleid en in bestuursakkoorden (mede) als uitgangspunt is genomen. In één van de eerste regionale bijeenkomsten over dienstverlening stond Antwoord© centraal. Het concept Antwoord© leidde tot het beeld dat de kleine en middelgrote gemeenten moeten samenwerken om hun dienstverlening op orde te kunnen houden en te voldoen aan 'de nieuwe norm': een KlantContactCentrum (KCC). Voor een efficiënt KCC is een schaalgrootte nodig waaraan hooguit één van de West-Brabantse gemeenten alléén voldoet. Het nieuwe concept bevordert onzekerheid binnen de beroepsgroep en suggereert een oplossingsrichting: samenwerken.

Inmiddels hebben drie West-Brabantse gemeenten het initiatief genomen om nauw te gaan samenwerken; de site van de NVVB meldt dat drie West-Brabantse gemeenten ('BER-gemeenten') bezig zijn "met de oprichting van een regionaal, multichannel KCC. Vanuit de koploperstrategie kunnen op termijn meer gemeenten hierbij gaan aansluiten." Uit de interviews bleek dat deze drie gemeenten overwegen om een gezamenlijk kwaliteitshandvest vast te stellen. De samenwerking heeft op dit punt een homogeniserend effect. Dit effect kan ook tot uitdrukking komen in het ontstaan van vergelijkbare functies met dezelfde functie- en opleidingseisen. Homogene structuren, zoals vergelijkbare aanduiding van functies, bevorderen personeelsstromen waardoor de professionele opvattingen binnen deze organisaties meer op elkaar gaan lijken.

Het concept Antwoord© is uitgewerkt in meerdere publicaties; ook zijn functieprofielen opgesteld en opleidingen ontwikkeld die aansluiten bij het concept. Dit soort acties kan bevorderen dat bij de verdere professionalisering Antwoord© als basis wordt genomen en dat personeel eenvoudiger onderling uitgewisseld kan worden.

7.3 Het besluit om (g)een handvest in te voeren

Ik heb de respondenten uitgenodigd hun verhaal te vertellen over het al dan niet invoeren van een handvest. Uit hun verhalen heb ik aanwijzingen gefilterd voor het herkennen van isomorfische processen en de mogelijke beïnvloeding daardoor. Overigens is niet altijd duidelijk in hoeverre respondenten zich er van bewust zijn op welke onderdelen zichzelf of andere spelers binnen hun organisatie zich laten beïnvloeden door hun omgeving. Daar waar imiteren bewust gebeurt en (h)erkend wordt, heeft het normatieve mechanisme een meer impliciete werking. Opvattingen, door socialisatie of dezelfde cognitieve basis gevormd, worden eerder als vanzelfsprekend of van jezelf ervaren. Institutionaliseren is geduid als een sociaal proces, waarin subjectieve constructies van de realiteit een min of meer objectief en algemeen gangbaar karakter krijgen. Mensen zetten hun twijfels tussen haakjes en gaan meer en meer geloven in de juistheid van de sociale constructie. Ook probleemdefinities kunnen aangemerkt worden als een sociale constructie.

In deze paragraaf beschrijf ik wat mij is opgevallen, geordend per mechanisme. Maar eerst beschrijf ik welke aanleidingen de respondenten hebben geformuleerd voor het op de agenda plaatsen van het instrument kwaliteitshandvest.

De aanleiding

De aanleiding bleek niet altijd eenduidig of enkelvoudig; regelmatig bleek het een combinatie van factoren. De aanleidingen kunnen worden onderverdeeld naar twee categorieën:

1. Eigen ambitie (ambtelijk of politiek-bestuurlijk)
2. Centraal beleid.

De respondenten van de zes gemeenten, die als eerste een handvest hebben vastgesteld (2007-2009)²¹, noemen de eigen ambities als belangrijkste aanleiding; in twee situaties was dit vooral de politiek-bestuurlijke ambitie en in vier situaties de ambtelijke ambitie.

Uit meerdere verhalen blijkt dat het een kip-ei vraag is wat nu de uiteindelijke aanleiding is. Het feit dat dienstverlening en/of het kwaliteitshandvest op de politieke of ambtelijke agenda komt, wordt vaak ergens door veroorzaakt. Ter toelichting: respondent 9 geeft aan dat een raadsfractie het handvest op de politieke agenda heeft geplaatst, omdat andere gemeenten een handvest hebben. Ik heb dit aangemerkt als een politiek-bestuurlijke aanleiding. Of ook het centrale beleid hierin heeft meegespeeld, is afhankelijk van de vraag waarom die andere gemeenten het handvest hebben ingevoerd; als dat is ingegeven door het centrale beleid, dan is de politiek-bestuurlijke ambitie bij de gemeente van respondent 9 onrechtstreeks beïnvloed door het centrale beleid. Respondent 4 vertelt dat uit een onderzoek was gebleken dat inwoners een negatief beeld hadden over de gemeentelijke organisatie; één van de pijlers voor verbetering was het op een hoger plan brengen van de dienstverlening. Dit leidde in de ambtelijke organisatie tot het idee om een kwaliteitshandvest in te voeren, zoals dat ook bij andere organisaties inmiddels gebruikelijk was. Respondent 6 geeft aan dat deze gemeente bij de 'kanteling' naar een klantgerichte organisatie een onderzoek heeft laten doen naar wat burgers vinden van de dienstverlening; één van de aanbevelingen was om vooraf aan te geven waar de burger op kan rekenen. Het college heeft daarna besloten om

²¹ In totaal 7 gemeenten hebben in deze periode een handvest ingevoerd; bij één daarvan heb ik geen interview afgenomen.

een kwaliteitshandvest op te stellen. Maar de kanteling werd mede ingegeven door het centrale beleid. En de vraag is of het advies om servicenormen te gaan communiceren ook zou zijn gegeven indien minder aandacht naar dit instrument was uitgegaan vanuit het centrale beleid en binnen de beroepsgroep.

Drie respondenten die vooral het centrale beleid als aanleiding zien, werken bij gemeenten die recent (1 maal) of nog geen (2 maal) handvest hebben ingevoerd. Respondent 2 geeft aan dat de focus door de landelijke richtlijnen en lijstjes automatisch op het instrument kwaliteitshandvest komt. “Je komt die lijstjes tegen en in onze organisatie zijn er krachten die zeggen: we moeten er mee beginnen”. Hoewel inmiddels de gemeenteraad de richting voor de verbetering van de dienstverlening heeft bepaald en het invoeren van een kwaliteits-handvest daaraan gekoppeld wordt, is hier vooral het centrale beleid aanleiding geweest dat het instrument op de agenda is gekomen. Ook respondent 10 noemt als aanleiding centraal beleid (Antwoord© en EGEM). In het coalitieakkoord is extra nadruk gelegd op dienstverlening, maar het onderwerp speelde al eerder doordat centraal beleid als basis is genomen voor een gemeentelijk realisatieplan.

Drie respondenten benoemen een combinatie van beide categorieën aanleidingen. Respondent 8 noemt als aanleiding de stimulans vanuit de rijksoverheid en de communicatie over het kwaliteitshandvest, maar ook de praktijk binnen de eigen gemeente: bij een aantal vragen en klachten bleek dat de gemeente duidelijker had kunnen zijn naar klanten. De behoefte aan duidelijkheid werd versterkt doordat binnen de organisatie verschillende beelden bleken te bestaan over wat je de klant wil bieden. Het kwaliteitshandvest, dat bij de gemeente op het netvlies stond vanuit het centrale beleid, werd als een goed instrument gezien om in de eigen behoefte aan duidelijkheid en uniformiteit te voorzien.

De resterende vier respondenten geven aan dat de aandacht voor dienstverlening en het kwaliteitshandvest is ontstaan uit eigen ambities; in twee situaties is de ambitie pas later geformuleerd en heeft die ambitie inmiddels geleid tot het vaststellen van een handvest; in twee situaties speelt de ambitie al langer maar is door ambtelijke en/of politieke verhoudingen nog geen handvest vastgesteld. Respondent 7 geeft aan dat het handvest is voorbereid omdat het in een trend past. Bestuurders en ambtelijke organisatie worden geprikkeld door buurgemeenten, die al een kwaliteitshandvest hebben; de ambitie is om het tenminste net zo goed maar het liefst beter te doen.

Overigens gaven de respondenten van de gemeenten, die nog geen handvest hebben, aan dat zij verwachten dat hun gemeente alsnog op enig moment een handvest zal invoeren. Geen van deze gemeenten heeft besloten dat zij geen handvest invoert; het gebeurt alleen later. Het is dus binnen deze onderzoeksgroep niet mogelijk om te toetsen of gemeenten, die besloten hebben om geen kwaliteitshandvest in te voeren, sommige mechanismen mogelijk sterker of minder sterk herkennen of meer of minder openstaan voor beïnvloeding.

7.3.1 Coërcitief isomorfisme

Bij coërcitief isomorfisme gaat het om formele en informele druk op organisaties, uitgeoefend door organisaties waarvan zij afhankelijk zijn. De druk kan ervaren worden als een uitnodiging om mee te doen, maar kan ook overtuigend of dwingend zijn.

Gemeenten zijn afhankelijk van de rijksoverheid; de aandacht voor dienstverlening en kwaliteitshandvesten is ondergebracht bij het ministerie van BZK. Ook de VNG positioneert ik als een organisatie waar gemeenten van afhankelijk zijn. Hoewel dit een vereniging van de gemeenten zelf is, is de invloed op de VNG vanuit de individuele gemeente beperkt terwijl de VNG wel bepalend is voor wat van gemeenten wordt verwacht: de VNG 'bindt' alle gemeenten door afspraken met de rijksoverheid of door het presenteren van beleidsopvattingen.

Uit de interviews is niet gebleken dat adviseurs dwang hebben ervaren vanuit de centrale spelers. Het beleid voor gemeentelijke kwaliteitshandvesten is niet neergelegd in wetgeving. De dreigende uitspraak van de staatssecretaris dat zij middelen zou terughalen indien gemeenten zich niet aan de afspraken zouden houden, is door geen van de respondenten aangehaald. Ook gaf geen van de respondenten aan dat de termijn, die de centrale spelers stellen, aanleiding is voor hogere prioriteit binnen de eigen organisatie. Ook dit wijst erop dat geen dwang vanuit de rijksoverheid wordt ervaren.

De gezamenlijke inzet op het verbeteren van dienstverlening is onderwerp van bestuurlijke documenten, zoals bestuursakkoorden tussen de landelijke overheid en de VNG. Hoewel het naleven van bestuursakkoorden niet wettelijk afdwingbaar is, leidt het wel tot informele druk voor de individuele gemeenten. Het past in onze bestuurscultuur dat partijen zich aan afspraken willen houden. Gemeenten voelen zich gebonden aan centraal beleid, toch zeker indien de VNG dit beleid onderschrijft. Deze druk zou ik als 'overtuigen' willen typeren; voor zover respondenten twijfels hebben, plaatsen zij die tussen haakjes. De druk komt eerder voort uit de eigen intentie om te voldoen aan de verwachting dat gemeenten afspraken nakomen en beleid van de centrale spelers uitvoeren. Of, zoals respondent 1 verwoordde:

“gemeenten lopen een beetje als makke schapen achter dat soort centrale regelgeving aan”.

Geen van de respondenten gaf aan dat zijn/haar gemeente definitief geen handvest zal invoeren; de respondenten van de gemeenten, waar nog geen handvest is ingevoerd, verwachten dat dit nog wel gaat gebeuren. Wel gaven meerdere respondenten aan dat hun gemeente zelf het tempo wil bepalen en eigen afwegingen wil kunnen maken. Dit kan verklaren waarom, ondanks de grondhouding bij gemeenten dat zij willen voldoen aan centraal beleid, de invoering van handvesten trager verloopt dan oorspronkelijk door de centrale spelers was gepland.

Bij het bepalen van het tempo lijkt relevant wat de aanleiding is om het handvest in te voeren. De respondenten van de gemeenten, die al vrij vroeg het handvest hebben ingevoerd, noemen als aanleiding vooral de eigen intentie om de dienstverlening te verbeteren, eventueel versterkt door vragen vanuit de raad of de uitkomsten van een

onderzoek onder inwoners naar hun opvatting over de gemeente. Deze respondenten noemen het centrale beleid niet of nauwelijks als aanleiding, maar wel als context waarbinnen zij de oplossing hebben gekozen. In de theorie is aangegeven dat een 'two-stage pattern' onderscheiden kan worden. In de eerste fase nemen de 'early adopters' de vernieuwing over om organisatieproblemen op te lossen; in een later stadium nemen organisaties de vernieuwing om andere redenen over. De aanleidingen die de 'early adopters' in West-Brabant aangeven, kunnen worden aangemerkt als organisatieproblemen.

Bij enkele West-Brabantse gemeenten is het kwaliteitshandvest als (deel-)project op eigen plannings terech gekomen doordat de gemeente het centrale beleid (mede) als uitgangspunt heeft genomen voor het opstellen van eigen meerjarige plannings. Het Nationaal Uitvoeringsprogramma (NUP), het EGEM-i (gericht op elektronische gemeentelijke dienstverlening) en het concept Antwoord© zijn genoemd als aanleiding om een meerjarige planning te maken voor alle acties die op het gebied van dienstverlening van gemeenten verwacht worden. Bij de gemeenten waar het kwaliteitshandvest tot nog toe geen of weinig prioriteit heeft gekregen, bleek dat vooral deze landelijke 'lijstjes' aanleiding waren geweest om het onderwerp in de eigen planning op te nemen.

Bij drie gemeenten bleek het nog niet (of later dan gepland) hebben van een handvest veroorzaakt te zijn doordat het onderwerp (nog) aan niemand toebedeeld was die er echt mee aan de slag kon gaan. Bij enkele gemeenten werd het onderwerp in eerste instantie ondergebracht bij de gemeentesecretaris of een afdelingshoofd, die er vervolgens door andere prioriteiten niet aan toe kwam en/of het onderwerp niet bij een medewerker elders in de organisatie kwijt kon. Te verwachten is dat, indien meer druk zou zijn ervaren, eerder capaciteit zou zijn vrijgemaakt. Of zoals respondent 5 van een andere gemeente, waar het handvest al langer op de planning staat maar nog niet is ingevoerd, stelde:

“Er is dus nog niet eerder de noodzaak gevoeld en die noodzaak ontbreekt ook nu.”

Overigens viel op dat vijf respondenten (de respondenten 2, 3, 5, 10 en 11) aangaven dat servicenormen meer verplichtend opgelegd zouden mogen worden, of dat ze zich althans voor kunnen stellen dat daarvoor gekozen zou worden. Nu kost het energie omdat alle gemeenten discussiëren over de normen en omdat gemeenten uit verschillende hoeken benaderd worden met verschillende opvattingen over de normen voor hun dienstverlening. Het zou bijdragen aan de efficiëntie en onzekerheid wegnemen indien normen landelijk worden vastgelegd, zoals dat ook in de Algemene Wet Bestuursrecht al gedeeltelijk is gedaan (overigens daarmee niet suggererend dat de normen in wetgeving zouden moeten worden vastgelegd).

Subsidie

Een instrument, dat ook kan overtuigen of uitnodigen, is het verstrekken van subsidie. Hoewel het aanvragen van subsidie vrijblijvend is, kan daarop alleen een beroep worden gedaan indien aan de voorwaarden van de subsidiënt wordt voldaan. Dit kan ertoe leiden dat de eigen aanpak wordt afgestemd op het centrale beleid.

De stimuleringsregeling van Burgerlink (2009) heeft het gedrag van West-Brabantse gemeenten niet beïnvloed. De regeling werd nauwelijks genoemd in de interviews; daar waar ik er zelf naar heb gevraagd, bleek de regeling meestal niet bekend. Enkelen gaven aan dat

zij eventueel gebruik van het subsidie hadden willen maken, afhankelijk van de subsidievoorwaarden en de verantwoordingseisen. Slechts één respondent gaf aan de stimuleringsregeling te kennen, maar heeft er geen gebruik van gemaakt. Deze gemeente had al een handvest en wilde dat op eigen wijze verder ontwikkelen.

De respondenten, waarbij de subsidiemogelijkheid in de interviews ter sprake is geweest, herkenden dat een dergelijke regeling gericht is op beïnvloeding van gedrag van gemeenten. Zij geven daarbij aan dat beïnvloeding alleen ontstaat indien de subsidievoorwaarden voldoende aansluiten bij waar gemeenten mee bezig zijn en in verhouding staan tot de opbrengst. En uiteraard moet de regeling bekend zijn: in deze regio is de informatie over deze stimuleringsregeling onvoldoende bekend geraakt om tot een daadwerkelijke stimulans te kunnen leiden.

7.3.2 Mimetisch isomorfisme

Dit mechanisme leidt ertoe dat oplossingen worden geïmiteerd. De West-Brabantse gemeenten, die met de verbetering van hun dienstverlening aan de slag willen gaan en daarvoor een kwaliteitshandvest willen invoeren, hebben het instrument niet zelf bedacht. Zij hebben er eerder over gelezen in vakliteratuur of komen het instrument tegen bij hun oriëntatie op mogelijke verbetermaatregelen binnen de dienstverlening. Of, zoals respondent 2 verwoordt:

“ Het feit dat er handvesten zijn, maakt dat we het er in die zin over gehad hebben”.

Doordat landelijk geïnvesteerd is in het ontwikkelen van het instrument en het beschikbaar stellen van ondersteunende materialen, hebben gemeenten in hun zoektocht naar levensvatbare oplossingen de gelegenheid om deze oplossing over te nemen of te imiteren.

Versillende gemeenten hebben de oplossing – het kwaliteitshandvest – al overgenomen, zodat ook adviseurs (maar ook raadsleden) die zich vooral bij andere gemeenten informeren het instrument tegenkomen. In de interviews bleek dat enkele adviseurs meer waarde hechten aan de praktijkervaringen van andere gemeenten dan aan de meer theoretische publicaties of de aanbevelingen van centrale actoren. Zoals uit het onderzoek van Radaelli naar Europees beleid bleek, kon het overnemen van beleid gestimuleerd worden door eerst te bevorderen dat de Europese oplossing als een landelijke beleidsoplossing werd gezien; daardoor werd de legitimiteit vergroot en kon de oplossing worden geïmiteerd. De rijksoverheid heeft subsidie verleend aan Stichting Rekenschap om een aantal gemeenten te begeleiden bij het invoeren van kwaliteitshandvesten (2005); de eerste brochure “In 7 stappen...” is gebaseerd op de ervaringen van die gemeenten. Nu speelt het probleem van de legitimiteit niet of veel minder bij de rijksoverheid dan bij Europese instellingen, maar het gegeven dat andere gemeenten het instrument al toepassen en het dus als een oplossing van gemeenten kan worden gezien, draagt bij aan het verspreiden van handvesten onder gemeenten die minder waarde hechten aan centraal beleid of centraal geformuleerde oplossingen.

7.3.3 Normatief isomorfisme

Dit mechanisme komt voort uit professionele opvattingen. De opvattingen van een beroepsgroep kunnen worden beïnvloed door ‘de legitimatie in een cognitieve basis’ en door de groei en ontwikkeling van professionele netwerken, die normatieve regels definiëren en verspreiden. Bij het normatieve mechanisme past ook de gevoeligheid voor prikkels door prijzen, benchmarks of monitors.

In de bestudeerde literatuur wordt voor de cognitieve basis vooral verwezen naar opleidingen; een gelijke opleidingsachtergrond bevordert eenzelfde voorkeur voor bepaalde oplossingen. Bij de kwaliteitshandvesten kwam ik dit niet tegen; de opleidingsachtergronden van de adviseurs varieerden en ik heb geen relatie kunnen ontdekken tussen de opleiding en de opvattingen over het invoeren van het handvest. Wat wel herkenbaar is als een cognitieve basis zijn de onderzoeken die in opdracht van BZK zijn uitgevoerd en zijn benut in de centrale publicaties.

Publicaties, onderzoeken en bijeenkomsten over handvesten

Meerdere adviseurs zijn naar bijeenkomsten over handvesten geweest in de periode dat zij zich oriënteerden op het onderwerp. Ook gaven meerdere adviseurs aan op de hoogte te zijn van de brochure “In 7 stappen...” en – in mindere mate – van de 3 C’s. Op de vraag of deze publicaties van belang zijn, geeft respondent 12 aan:

“Ja en nee. Ja, ze zijn van belang om een basis te hebben, dat je weet waar je mee bezig bent, waar de norm en de vakkennis te vinden is” ... “dat er een model/concept is. Je moet daar kennis van dragen, maar aan de andere kant moet je ook pragmatisch en praktisch durven zijn.” “Je moet daarop durven variëren.”

De adviseurs hadden zich niet of nauwelijks verdiept in de onderliggende onderzoeken; zij hebben niet getoetst of de onderzoeken aannemelijk maken dat de oplossing ook voor hen leidt tot het beoogde resultaat.

Monitors en checklists

Enkele respondenten gaven aan gevoelig te zijn voor (bepaalde) checklists en monitors. Deze respondenten houden er in hun adviezen rekening mee welke acties bijdragen aan een betere score op de checklist of monitor. Instrumenten die op die lijsten voorkomen, maken meer kans om ingevoerd te worden. Respondent 6 illustreerde dit aan de hand van een ander instrument: het invoeren van het 14+netnummer. Zijn initiatief om dit telefoonnummer in te voeren kwam voort uit de behoefte om beter te scoren op de overheidsmonitor. Maar:

“ik heb nog steeds vraagtekens bij de toegevoegde waarde voor een gemeente zoals de onze, die al maar één telefoonnummer had.”

Hierbij past overigens een verwijzing naar Meyer en Rowan, die stellen dat strategieën die rationeel zijn voor individuele organisaties, niet rationeel hoeven te zijn als zij door grote aantallen overgenomen worden. Maar door het feit dat zij normatief zijn goedgekeurd, neemt de kans toe dat ze worden overgenomen.

Prijs

Slechts één West-Brabantse gemeente heeft deelgenomen aan de verkiezing van het Beste Kwaliteitshandvest. Enkele adviseurs waren niet op de hoogte van deze prijs (en gaven aan wel geïnteresseerd te zijn in de winnende handvesten). De meesten waren wel op de hoogte. Sommigen hebben gericht informatie opgehaald bij de gemeenten die een prijs hebben gekregen; zij staan open voor beïnvloeding door prijswinnaars, maar dit geldt niet voor alle respondenten. Enkele waren sceptisch over de waarde van deze en andere prijzen. Zij gaven aan dat de toekenning is gebaseerd op het verhaal dat een gemeente vertelt en hun ervaring is dat dit verhaal niet altijd overeenkomt met de werkelijkheid.

Deelname in professionele netwerken

Zoals eerder is aangegeven, heeft het regionale overleg over dienstverlening geleid tot meer interactie binnen het organisatieveld in de regio. Vanuit dit regionale overleg is in juni 2010 een regionale bijeenkomst met diverse workshops georganiseerd ('winkelsessie'); in één van de workshops hebben twee gemeenten uit de eigen regio informatie en inspiratie gedeeld door hun verhaal over hun handvesten te presenteren.

De verdere deelname in de professionele netwerken varieert. In het algemeen geldt dat de kleine gemeenten hiervoor minder tijd vrij (kunnen) maken en daardoor erg selectief zijn bij het deelnemen aan netwerk- of themabijeenkomsten. De middelgrote en grote gemeenten nemen in het algemeen meer deel in netwerken. Enkele respondenten zijn terughoudend bij deelname aan bijeenkomsten; zij kennen veel collegae van andere gemeenten en weten hun weg te vinden in het leggen en onderhouden van contact indien zich een aanleiding voordoet. De meeste respondenten geven aan enkele keren per jaar aan netwerk- of themabijeenkomsten deel te nemen. Zij zijn bereid hun kennis en ervaringen met anderen te delen (en doen dit ook op onderdelen) maar zien zichzelf eerder als 'volgers' die kennis en inspiratie op komen halen. Enkele anderen geven aan een stevige(re) positie in het netwerk te hebben; zij hechten belang aan het onderhouden en uitbouwen van (hun positie binnen het) professionele netwerk en komen daarbij niet alleen 'halen' maar willen ook graag anderen informeren en inspireren. De gemeenten van deze respondenten zijn niet per definitie de 'early adopters' of de grootste gemeenten.

7.4 Vorm en inhoud van de handvesten

In hoofdstuk 6 is al aangegeven dat de vraag of de handvesten voldoen aan het centrale beleid en op elkaar lijken, niet alleen gaat over de inhoudelijke normen maar ook over hoe het handvest is opgesteld. In dit hoofdstuk gaat het erom of er aanwijzingen zijn voor isomorfische processen voor zowel de inhoud als de vorm

7.4.1 Coërcitief isomorfisme

Voor de vorm en inhoud van een kwaliteitshandvest gelden geen wettelijke normen, zodat geen sprake is van dwang. Respondent 11 geeft aan dat de inhoudelijke normen meer verplichtend zouden mogen worden opgelegd, omdat er anders gemeenten zijn die het verbeteren van hun servicenormen minder prioriteit geven. Ook anderen wijzen het centraal

vaststellen van normen niet af (onder de voorwaarde dat de normen niet in wetgeving wordt vertaald). Hieruit spreekt een sterke bereidheid om (op dit punt) centraal beleid uit te voeren. Daar staat tegenover dat één respondent het weinig kansrijk acht dat alle gemeenten zich in één set centrale normen zullen herkennen en er zich aan zullen houden; gemeenten houden de behoefte om zich te profileren en op onderdelen maatwerk te kunnen leveren. Ook respondent 7 vindt dat een handvest vooral maatwerk moet zijn. Beide respondenten vinden het niet zo zinvol dat centraal een model wordt opgesteld.

Bij het ontbreken van een wettelijke basis of sancties zal niet snel sprake zijn van dwang. Van de brochure “In 7 stappen...” en het model-handvest, die aanbevelingen of richtlijnen formuleren vanuit het centrale beleid voor de vorm en inhoud van een handvest, gaat een lichtere druk uit (uitnodigen of overtuigen). In de brochure “In 7 stappen ...” en het werkboek worden aanbevelingen gedaan voor de formulering van een handvest. Een belangrijke aanbeveling is, dat de normen concreet en individueel zijn en dat geen (interne) bedrijfsvoeringinformatie/-normen worden vermeld. De meeste formuleringen in de West-Brabantse handvesten voldoen hieraan. Respondenten zijn hier niet verder op ingegaan. Omdat anders niet goed te verklaren is dat niet meer gemeenten termen als ‘streven’ of ‘gemiddeld’ hebben gehanteerd, mag aangenomen worden dat met deze aanbeveling rekening is gehouden (eventueel indirect, omdat de gemeente die geïmiteerd is zich er aan heeft gehouden).

Enkele respondenten verwachten dat de ledenbrief tot vragen vanuit de raad kan leiden; alleen al deze verwachting leidt tot (lichte) druk om te voldoen aan de VNG- normen, zodat de afwijking niet verklaard of onderbouwd hoeft te worden. Ook de verwachting dat de VNG zal gaan meten of gemeenten het model hebben overgenomen, leidt tot druk. Respondent 3 is er voorstander van om het VNG-model te volgen

“omdat het minimumnormen zijn en de VNG later zal vragen of je een kwaliteitshandvest hebt en of je aan de minimumnormen voldoet. Je wil dan niet op het lijstje komen te staan van gemeenten die of niks hebben of niet aan de normen voldoen.”

Hij vult aan dat je dan achteraf niet hoeft te verklaren waarom je afwijkt. Daar waar de gepaste actie overheerst bij het invoeren van kwaliteitshandvesten, klinkt in dit citaat ook de anticiperende actie (‘logic of consequentiality’) door. Het handelen van individuen binnen instituties is vaak meer gebaseerd op het zich verbinden aan normatief gewenst gedrag (gepaste actie) dan op het berekenen van wat alternatieve keuzen kunnen opleveren (anticiperende actie). In het aangehaalde citaat blijkt dat (ook) de eventuele consequentie van het alternatief (VNG-normen niet volgen) meeweegt.

7.4.2 Mimetisch isomorfisme

Bij dit mechanisme wordt gekeken naar het imiteren van oplossingen tussen organisaties met een vergelijkbare positie in het veld. In dit onderzoek geldt de bijzonderheid dat een centrale speler, die kan worden gezien als een koepelorganisatie van de gemeenten, recent een model heeft uitgebracht. In de verdere beschrijving wordt ‘imiteren’ gebruikt als een

gemeente een handvest van een andere gemeente als voorbeeld heeft genomen en wordt 'overnemen' gebruikt als het model als voorbeeld is genomen. Respondent 12 spreekt de verwachting uit dat de huidige financiële druk meer gemeenten zal aanzetten tot imiteren of overnemen.

Bij de vergelijking van de handvesten (hoofdstuk 6) is een globale indeling gemaakt naar meer beschrijvende handvesten (2) en handvesten die een opsomming zijn van servicenormen (10).

De beschrijvende handvesten:

De twee beschrijvende handvesten zijn in de eerste periode (2007-2009) vastgesteld door twee gemeenten die geografisch dicht bij elkaar liggen. Beide handvesten geven, naast de normen, algemene informatie over de gemeentelijke dienstverlening. De opbouw van deze beide handvesten lijkt op elkaar; na een voorwoord van de burgemeester volgt informatie over de contactkanalen en een aantal specifieke producten. Een verschil is dat in één handvest bouwen en milieu is opgenomen en in het andere handvest niet; uit het interview bleek dat in dat handvest vergunningen niet zijn opgenomen door tijdsdruk en het niet meteen aanwezig zijn van draagvlak bij de betreffende afdeling. Samengevat lijken de opbouw en stijl op elkaar, maar de formuleringen en de keuze van de beschreven producten zijn gemeente-specifiek. Doordat het ene handvest later is opgesteld dan het andere, is te verwachten dat het eerste als een voorbeeld of ter inspiratie is gebruikt. Het imiteren is beperkt doordat een eigen invulling is gegeven aan het handvest.

De handvesten die de servicenormen puntsgewijs opsommen:

- Drie van deze handvesten lijken erg op elkaar, zowel qua opbouw als woordkeuze (meerdere formuleringen zijn identiek); alleen de gekozen specifieke producten variëren en in één van de drie zijn beduidend meer specifieke normen opgenomen. Deze drie handvesten zijn, binnen de opsommingen, net iets uitgebreider of informatiever beschreven dan de overige puntsgewijze handvesten. Ook voor deze drie handvesten geldt dat deze handvesten niet gelijktijdig maar verspreid over een periode van drie jaar zijn opgesteld, zodat te verwachten is dat de gelijkenis is ontstaan door imiteren.
- Vijf andere opsommende handvesten lijken qua opbouw en stijl eveneens op elkaar, maar hebben meer onderlinge variatie in de formuleringen. De afwijkingen zijn verder dat in twee handvesten ook product-specifieke normen zijn opgenomen en dat in één handvest interne normen zijn geformuleerd.
- Tot slot zijn er twee afwijkende handvesten. Eén daarvan is ontstaan door het overnemen van het model (met enige aanpassingen). Dit model sluit qua opbouw grotendeels aan bij de overige puntsgewijze handvesten, maar heeft een aantal andere onderwerpen/type formuleringen. Het laatste handvest wijkt duidelijk af. Dit handvest omvat vijf servicenormen waar actief mee naar buiten getreden wordt. Daarnaast zijn product-specifieke normen geformuleerd, die via de website en bij de betreffende producten gecommuniceerd zullen worden.

Bij de keuze van gemeenten, waardoor je je wil laten informeren en eventueel wil imiteren, spelen verschillende factoren. Eén factor is al genoemd: meerdere respondenten gaven aan dat zij in hun oriëntatie contact hadden gezocht met of handvesten hadden bekeken van de

gemeenten die de prijzen voor het Beste Kwaliteitshandvest hebben gewonnen. De prijs maakt dat deze handvesten (h)erkend worden als goed voorbeeld. In de bovenstaande vergelijking heb ik alleen de handvesten onderling vergeleken; de West-Brabantse handvesten zijn niet vergeleken met de winnende handvesten, maar in het algemeen kan gesteld worden dat de winnende handvesten erg uitgebreid zijn met veel product-specifieke normen. Dit is bij de West-Brabantse handvesten minder het geval.

Naast een oriëntatie op prijswinnaars lieten adviseurs zich bij de selectie van mogelijk interessante handvesten leiden door beeldvorming vanuit publicaties of professionele netwerken. Deze factoren passen vooral binnen het normatieve mechanisme.

Sommige respondenten gaven aan dat zij vooral keken naar gemeenten met een vergelijkbaar inwoneraantal of karakter (bijv. plattelandsgemeente). Ook werd genoemd dat informatie is ingewonnen bij gemeenten waar al op andere vlakken mee wordt samengewerkt; de samenwerking vergroot de kans dat ook over andere onderwerpen, zoals kwaliteitshandvesten, ervaringen en opvattingen worden uitgewisseld. Dit zijn meer pragmatische factoren.

Een laatste factor voor imiteren, die in de interviews is benoemd, is de aanwezigheid van relaties, zoals een voormalige werkgemeente of een burgemeester die het vorige college op werkbezoek heeft uitgenodigd in zijn nieuwe gemeente. Het onderhouden van professionele netwerken past verder binnen het normatieve mechanisme.

7.4.3 Normatief isomorfisme

De brochure "In 7 stappen.." en het model zijn al genoemd bij het coërcitieve mechanisme, maar beïnvloeden ook de professionele opvattingen. De brochure geeft aanbevelingen, die deels onderbouwd zijn door uitgebreide onderzoeken. Het model is geformuleerd door de eigen belangenvereniging, die daarvoor de handvesten die binnen gemeenten gangbaar zijn als basis heeft genomen. Het model omvat een aantal generieke normen en enkele product specifieke normen.

Voor één handvest is het model inmiddels nadrukkelijk als basis genomen. Uit het interview bleek dat de raad van deze gemeente om een handvest had gevraagd en zich daarbij had laten voeden door informatie van de VNG. Door het model als basis te nemen kon, met de slechts zeer beperkte beschikbare tijd, op een efficiënte manier een handvest worden voorbereid dat mag rekenen op bestuurlijk draagvlak.

Respondenten van twee gemeenten geven aan dat zij het model met hun huidige handvest hebben vergeleken, met de intentie om binnenkort bij het actualiseren van hun handvest het model als basis te nemen. Eén van deze twee gemeenten heeft een handvest dat afwijkt van de overige handvesten; het (grotendeels) overnemen van het model zal deze gemeente meer overeen laten komen met de andere gemeenten met een handvest. Enkele respondenten geven aan dat hun handvest nog vrij recent is en dat daarom pas bij een evaluatie overwogen zal worden om hun handvest aan het model aan te passen.

Opvallend is dat een West-Brabantse gemeente, die vanuit het hele land gemeenten op bezoek krijgt om geïnformeerd te worden over de manier waarop het kwaliteitshandvest is ingevoerd en ook verder regelmatig om advies wordt gevraagd, niet door alle gemeenten uit

de eigen regio genoemd wordt als een gemeente die als voorbeeld of inspiratiebron is genomen. Een andere West-Brabantse gemeente, die vrij recent een handvest heeft vastgesteld, wordt eveneens regelmatig benaderd terwijl volgens die respondent het handvest niet vernieuwend of bijzonder is. Mogelijk dat de positie in het netwerk maakt dat desondanks ruime belangstelling bestaat: in hoofdstuk 2 is aangegeven dat het uitwisselen van informatie onder professionals een algemeen erkende hiërarchie in status tussen organisaties (centrum en periferie) bevordert. Binnen de regio is periodiek overleg, waarin de betreffende adviseur uitnodigt tot kennisdeling en bereid is het voortouw te nemen; ook is deze adviseur verder actief in netwerken en het deelnemen aan themabijeenkomsten. Mogelijk dat deze adviseur daardoor tot het centrum gerekend wordt en eerder benaderd zal worden.

Overigens heeft ook de Nationale Ombudsman aanbevelingen gepubliceerd voor enkele klantcontactkanalen (Correspondentiewijzer, Telefoonwijzer). Hoewel aangenomen mag worden dat de Ombudsman beoogde het professioneel gedrag van gemeenten te beïnvloeden, heeft geen van de respondenten aangegeven dat deze publicaties hebben meegewogen bij het formuleren van de servicenormen.

8. Is het handvest de beste oplossing?

Isomorfische processen kunnen er toe leiden dat een niet-optimale oplossing wordt gekozen. Inmiddels hebben 12 West-Brabantse gemeenten een kwaliteitshandvest. De overige 7 gemeenten hebben het invoeren van een handvest in plannen of programma's opgenomen, of zullen naar de verwachting van de respondenten dit op enig moment gaan doen. Respondent 2 formuleerde zijn aarzeling bij het invoeren van een handvest als volgt:

“De vraag is of de gemeente niet net zo goed zou blijven functioneren zonder dit instrument; die vraag zouden we ons vaker moeten stellen.”

In de theorie is aangegeven dat organisaties praktijken overnemen die mythe en rationaliteit uitstralen, omdat zij daarmee kunnen symboliseren dat zij zich verbonden hebben aan efficiëntie (Meyer en Rowan, 1977/2004). Het homogeniseren met de instituties in hun omgeving kan er toe leiden dat zij elementen incorporeren die extern gelegitimeerd zijn in plaats van in termen van efficiëntie en dat zij externe of ceremoniële toetsingscriteria gebruiken, zoals prijzen of het aanzien van programma's. Het overnemen van de vernieuwing levert dan eerder legitimiteit op dan dat het prestaties verbetert.

Leidt de gepaste actie tot het optimale resultaat? Deze vraag is niet rechtstreeks in de interviews gesteld, maar uit de verhalen kunnen indicaties worden herleid. De respondenten zijn overwegend positief over het instrument, ook als in hun gemeente nog geen handvest is ingevoerd. Slechts enkele respondenten plaatsen kanttekeningen bij het instrument. Respondent 2 gaf blijk van twijfel bij het instrument. Respondent 1 nuanceerde het belang van een handvest. In die gemeente is al enkele jaren een handvest van toepassing, maar buiten de publieksafdeling is het handvest niet of nauwelijks bekend. De toegevoegde waarde is tot nog toe beperkt. Of, zoals deze respondent het scherp formuleerde:

“Het is schandalig dat we het intern nog steeds niet voor elkaar krijgen om de telefoon gewoon aan te nemen. En dan kunnen er allerlei redenen zijn, maar daar mag de klant niet de dupe van zijn. En als dat niet lukt, gooi dan s.v.p. het kwaliteitshandvest de deur uit.”

Deze respondent ziet wel kansen om de functie van het handvest te verbeteren, door het instrument te gaan benutten voor het intern formuleren van uniforme afspraken in de opmaat naar een KCC. Respondent 4 gaf aan dat in die gemeente het handvest vooral de functie van window-dressing heeft; een niet-optimale oplossing dus, als de intentie is om de dienstverlening te verbeteren. Maar juist in dit interview bleek dat de invoering in die gemeente in mindere mate volgens de centrale norm heeft plaatsgevonden; wel was voor de inhoud van het handvest sprake van imiteren en beïnvloeding vanuit de professionele netwerken en door centraal gehanteerde normen. Deze respondent waardeert het instrument positief en zoekt de oorzaak van het niet goed benutten ervan bij onvoldoende daadkracht van het centrale management.

Al met al dus een positief beeld, met maar een enkele kanttekening bij het instrument. Is het overwegend positieve beeld terecht? Is bereikt wat beoogd werd? Heeft het kwaliteits-handvest tot verbeteringen geleid? In de interviews is gevraagd naar de aanleidingen, niet naar de concrete doelen die gekoppeld zijn aan het invoeren van het handvest. De (beleids-) documenten van de gemeenten, die ten grondslag lagen aan het invoeren van kwaliteits-handvesten, zijn niet onderzocht. Daardoor zijn de doelen niet achterhaald. Ervan uitgaande dat bij het invoeren van het handvest voor gemeenten tenminste heeft meegewogen welke voordelen aan een kwaliteitshandvest worden toegeschreven, neem ik de voordelen die in de brochure 'In 7 stappen...' staan vermeld als uitgangspunt:

- Dynamiek in de organisatie en verbetering van dienstverlening:

Bij enkele gemeenten heeft het handvest zeker bijgedragen aan dynamiek in de organisatie. De eerder aangehaalde zeepkistbijeentkomsten, maar ook het gericht verzamelen en gebruiken van sturingsinformatie en het inrichten van overleggen of vooruitgeschoven posities op het gebied van dienstverlening hebben eraan bijgedragen dat het thema dienstverlening is gaan leven. Eén van de gemeenten die dit wel voor elkaar heeft gekregen, heeft de gezamenlijke inzet voor het verbeteren van de dienstverlening recent bekroond gezien in een erg goede score in een benchmark. Daar staat tegenover dat bij sommige gemeenten het handvest intern nauwelijks bekend bleek of beperkt bleef tot de afdeling publieks-/burgerzaken. In die situaties is het de vraag of de beoogde dynamiek en verbeteringen wel (volledig) gerealiseerd zijn. Overigens leidde in één situatie het interview tot de bewustwording dat de tekst al enige tijd niet meer was geactualiseerd, ondanks het voornemen om dit jaarlijks te doen. Maar betekent dat dat het handvest geen goede oplossing was? Of betekent het wellicht alleen dat de dynamiek zich tijdelijk naar andere onderwerpen heeft verlegd?

- Directe burgerbetrokkenheid:

In geen van de gemeenten is het invoeren van het handvest aanleiding geweest om specifieke betrokkenheid van burgers te organiseren. Verder viel op dat in meerdere gemeenten het beeld bestond dat bij burgers het handvest niet of nauwelijks bekend is of leeft, terwijl een belangrijk uitgangspunt is dat de burger de norm kent en daardoor druk op de organisatie legt om de norm waar te maken.

- Minder klachten:

Dit punt is in de interviews onvoldoende aan bod gekomen om daarover te kunnen rapporteren. Het feit dat het niet benoemd is door de respondenten, kan een indicatie zijn dat het handvest niet heeft geleid tot opmerkelijke verbeteringen op dit punt.

- Hogere klanttevredenheid:

In de West-Brabantse gemeenten waar wel de klanttevredenheid wordt gemeten, is geen relatie te leggen tussen de (eventuele stijging van de) klanttevredenheid met het instrument kwaliteitshandvest; burgers worden hierover niet gericht bevraagd. Bij gemeenten waar het instrument vrij recent is ingevoerd, ontbreekt sowieso de mogelijkheid om meetgegevens te vergelijken omdat het –vaak tweejaarlijkse– onderzoek nog niet heeft plaatsgevonden sinds de invoering.

- Hogere medewerkerstevredenheid:

Het mogelijk positieve effect op de medewerkerstevredenheid bleek slechts bij een enkele respondent een thema te zijn. Voor de meesten was mijn vraag naar het effect op de medewerkerstevredenheid eerder een eye-opener. Het is nergens gemeten of anderszins onderzocht. Sommigen signaleren dat binnen de organisatie de waardering voor het klantcontact en het begrip voor de collegae die deze contacten invullen groeiden. Naast dit positieve effect leidt het werken met een handvest soms tot weerstand. En verschillende respondenten gaven aan dat het handvest nauwelijks bekend is bij medewerkers. Al met al zijn er onvoldoende aanwijzingen dat het handvest leidt tot een hogere medewerkerstevredenheid.

Samenvattend zijn er weinig indicaties en geen bewijzen dat de handvesten in de West-Brabantse gemeenten de voordelen hebben opgeleverd die er vooraf in het centrale beleid aan toegeschreven zijn. Veel lijkt afhankelijk van het vermogen van de organisatie om dynamiek in de organisatie te laten ontstaan en de sturing op het realiseren van de normen te borgen. Betekent dat dat de gemeenten, waar het invoeren van een kwaliteitshandvest in de planning staat, het onderwerp van de agenda zouden moeten afhalen als zij nog niet zo ver zijn dat goede sturingsinformatie kan worden verzameld en/of anderszins de dynamiek in de organisatie gebracht en geborgd kan worden? Of als het beeld nog ontbreekt welke normen wel of niet waargemaakt kunnen worden, zodat geen loze beloften worden gedaan?

De functie die het opstellen van een handvest binnen meerdere gemeenten wel heeft gehad is, dat het een goede aanleiding bleek te zijn om intern met elkaar in gesprek te gaan over de opvattingen en verwachtingen rondom de dienstverlening aan de klant:

“het instrument kwaliteitshandvest zorgt dat je met elkaar in gesprek gaat.”
(respondent 8)

Sommigen signaleren dat binnen de organisatie de waardering voor het klantcontact groeide. Maar daar staan andere, minder positieve, signalen tegenover. En in hoeverre het handvest ook een functie heeft of kan krijgen in de relatie met de burger is afhankelijk van de investeringen die gemeenten daarin zelf doen; ondanks alle inspanningen vanuit met name Burgerlink is het betrekken van burgers een ondergeschoven kindje gebleven. Of ging het om symbolische onzekerheid, die door centrale spelers is gecreëerd om het gedrag van gemeenten te beïnvloeden maar die gemeenten niet herkennen in hun relatie met hun eigen inwoners (in hun rol van klant)?

9. Conclusies

Institutioneel isomorfisme is een beperkend proces, dat druk uitoefent op een organisatie om te zijn zoals andere die zich in dezelfde omgevingsomstandigheden bevinden. DiMaggio en Powell onderscheiden drie homogeniserende mechanismen. Het doel van het onderzoek was om aanwijzingen te achterhalen die er op duiden of/hoe de structurering van het veld en het centrale beleid mogelijk op deze mechanismen inspelen. En om te beschrijven of/hoe deze mechanismen in de West-Brabantse praktijk bij het invoeren van gemeentelijke kwaliteitshandvesten te herkennen zijn.

De centrale vraag voor het onderzoek is:

1. welke mechanismen in het interorganisationele veld beïnvloeden of gemeenten een kwaliteitshandvest invoeren, en
2. hoe beïnvloeden deze mechanismen vorm en inhoud van kwaliteitshandvesten?

De theorie geeft aan dat de drie homogeniserende mechanismen met elkaar vermengd kunnen raken, maar vanuit een analytisch perspectief ontstaan uit verschillende condities. Coërcitief isomorfisme komt voort uit de omgeving van het organisatieveld, terwijl mimetisch en normatief isomorfisme ontstaan tussen de organisaties die eenzelfde positie binnen het organisatieveld innemen (Frumkin en Galaskiewicz, 2004: 285).

De aandacht voor (gemeentelijke) kwaliteitshandvesten is gestart bij het ministerie van BZK, die naar het Britse voorbeeld van de Citizen's Charter het instrument onder Nederlandse overheidsorganisaties wilde verspreiden. De rijksoverheid kan worden aangemerkt als een machtige organisatie in de omgeving, waarvan de organisaties in het organisatieveld (de gemeenten) afhankelijk zijn. Daardoor is, vanuit het geciteerde analytisch perspectief, te verwachten dat vooral het coërcitieve mechanisme in gang gezet zal worden.

Het coërcitieve mechanisme

In de traditie en verhoudingen in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat past het niet om de gemeentelijke kwaliteitshandvesten via wetgeving op te leggen. Het uitgangspunt binnen het openbaar bestuur is dat de dienstverlening zo dicht mogelijk bij de burgers plaatsvindt, waar deze relatief het gemakkelijkst door of namens de burger kan worden beïnvloed en gecontroleerd. Dit betekent dat de dienstverlening zo veel mogelijk bij gemeenten wordt gelegd, en dat gemeenten aan zet zijn om interactie met de burgers te organiseren voor het bepalen van de servicenormen.

Doordat het centrale beleid voor kwaliteitshandvesten niet in wetgeving is vastgelegd en ook verder niet rechtstreeks gekoppeld is aan de verstrekking van financiële middelen door de rijksoverheid aan gemeenten, is geen sprake van dwang.

De gezamenlijke inzet op het verbeteren van dienstverlening is onderwerp van bestuurlijke afspraken, zoals bestuursakkoorden tussen de landelijke overheid en de VNG. Hoewel het naleven van bestuursakkoorden niet wettelijk afdwingbaar is, leidt het wel tot informele druk

voor de individuele gemeenten. Het nadrukkelijk uitdragen van de rijksoverheid dat zij verwacht dat gemeenten zich aan het akkoord zullen houden en een handvest invoeren, kan overtuigend zijn omdat gemeenten voor hun juridische en financiële positie in belangrijke mate afhankelijk zijn van de rijksoverheid. Eén van de hypothesen van DiMaggio en Powell is: hoe meer een organisatieveld afhankelijk is van één (of meerdere dezelfde) bron(nen) van vitale middelen, hoe hoger de mate van isomorfisme.

Het past in onze bestuurscultuur dat partijen zich aan afspraken willen houden. Gemeenten voelen zich gebonden aan centraal beleid, toch zeker indien de VNG dit beleid onderschrijft. Deze druk zou ik als 'overtuigen' willen typeren; voor zover respondenten twijfels hebben, plaatsen zij die tussen haakjes. De druk komt eerder voort uit de eigen intentie om te voldoen aan de (cultureel bepaalde) verwachting dat gemeenten afspraken nakomen en beleid van de centrale spelers uitvoeren. Het (in grote lijnen) volgen van het centrale beleid wordt als vanzelfsprekend ervaren ('taken for granted'). Dit gedrag past bij de sociale rol van gemeenten en kan worden aangeduid als 'de gepaste actie ('logic of appropriateness')'. Uit eigen waarnemingen buiten de interviews om is mij gebleken, dat op de vraag waarom het centrale beleid aanleiding is voor het invoeren van een bepaald instrument, de eerste reactie meestal is: waarom niet? Er moet dus eerder een goed argument zijn om het niet te doen dan dat een argument nodig is om het centrale beleid wel te volgen.

Hoewel in het centrale beleid (met name in uitspraken van landelijke gezagsdragers) wel bij momenten de behoefte aan een meer dwingende sturing doorklinkt, zijn de instrumenten vooral gericht op het beïnvloeden van de opvattingen binnen de beroepsgroep en het bevorderen van imiteren. Het katalyseren van deze mechanismen wordt vergemakkelijkt doordat de rijksoverheid nauw samenwerkt met de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Beide centrale spelers trekken gezamenlijk op en dragen gezamenlijk de verwachting uit dat gemeenten handvesten invoeren.

Het mimetisch mechanisme

Onzekerheid moedigt nabootsen aan. Onzekerheid kan gaan om slecht begrepen organisatietechnologie, ambigue doelen of de omgeving die symbolische onzekerheid creëert. Deze onzekerheid kan ertoe leiden dat organisaties een voorbeeld nemen aan andere organisaties ('modeling'), waarmee een organisatie een 'levensvatbare' oplossing verkrijgt tegen weinig kosten. Het overnemen van voorbeelden heeft ook een ritueel aspect: organisaties nemen innovaties over om hun legitimiteit te vergroten en om te laten zien dat ze tenminste proberen om te verbeteren.

In dit onderzoek wordt de onzekerheid vooral ingegeven door de omgeving: gemeenten worden geconfronteerd met de algemene opvatting dat de gemeentelijke dienstverlening beter moet en de klant meer centraal gesteld moet worden. Daartoe worden aan gemeenten vanuit hun omgeving verschillende concepten, codes en instrumenten aangereikt waarbij termen worden gebruikt als publieke verantwoording en democratische legitimatie. Als de intentie is om de legitimiteit te vergroten door beter naar burgers te luisteren, dan is het de vraag of het accent gelegd zou moeten worden op de servicenormen, die vooral gericht zijn op het minimaliseren van tijd en transactiekosten. De onderzoeken naar de tevredenheid van

de burger over gemeenten laten zien dat de burger in het algemeen de hoogste scores aan de gemeente geeft vanuit zijn rol van klant; de rollen van bijvoorbeeld kiezer en onderdaan scoren aanmerkelijk lager. Van Twist (2005) stelde “Burgers leggen zelf niet of nauwelijks een relatie tussen hun rol als (ontevreden) kiezer en hun rol als (tevreden) klant. Misschien kan daar in de toekomst, bij een benadering van de dienstverlenende relatie tussen burger en bestuur in termen van lidmaatschap, nu toch eindelijk eens enige verandering in worden aangebracht.”

Uit de verhalen van respondenten en de vergelijking van de handvesten blijkt dat sprake is van imiteren. Bij de selectie van handvesten die interessant zijn om te imiteren spelen meerdere factoren mee, zoals het verkrijgen van een prijs of genoemd worden in publicaties als indicatie dat het handvest normatief is goedgekeurd. Ook de positie van de gemeente in het veld kan meespelen. Adviseurs halen inspiratie uit meerdere voorbeelden, zodat elementen uit meerdere modellen kunnen worden benut. Regelmatig blijkt dat het handvest aangepast wordt aan de eigen situatie: Wat speelt bij ons? Wat kunnen wij waarmaken? Het imiteren heeft niet geleid tot één versie; wel zijn de handvesten onder te verdelen naar enkele typen (beschrijvend en opsommend).

In het faciliteren van gemeenten bij het invoeren van kwaliteitshandvesten is een verschuiving waar te nemen. Daar waar in de eerdere publicaties en materialen de nadruk werd gelegd op het proces dat doorlopen moet worden en de voorwaarden waaraan een handvest moet voldoen om effectief te zijn, wordt nu vanuit de eigen vereniging een model aangereikt. Het beschikbaar zijn van een normatief goedgekeurd model vergroot de kans dat gemeenten dit model (eventueel beperkt aangepast) zullen overnemen en minder snel andere oplossingen van andere gemeenten zullen imiteren. Eén gemeente heeft het model al als basis genomen en tenminste twee andere gemeenten overwegen dit. Of het model inderdaad een homogeniserend effect zal hebben, moet nog blijken; daarvoor is het nog te kort beschikbaar. Ook kan pas later getoetst worden of gemeenten voldoende aandacht hebben besteed aan de factoren, die maken dat het model een effectieve oplossing kan worden. Deze valkuil is bij ‘modeling’ zeker aanwezig.

Doordat in sommige gemeenten de borging van het instrument en de dynamiek in de organisatie onvoldoende heeft plaatsgevonden om het kwaliteitshandvest tot daadwerkelijke gedragsverandering te laten leiden, kan de vraag gesteld worden of in deze gemeenten het imiteren vooralsnog vooral een rituele functie heeft gekregen. Een ritueel waar de burger weinig boodschap aan heeft, maar dat vooral een signaal is binnen het interorganisationale veld dat je probeert te verbeteren en daarbij het centrale beleid volgt.

Het normatief mechanisme

De normatieve druk komt primair voort uit professionaliseren, door DiMaggio en Powell geïnterpreteerd als de collectieve worsteling van de leden van een beroepsgroep in hun streven om hun werkcondities en –methoden te definiëren, “the production of producers” te controleren of een cognitieve basis en legitimatie voor hun beroepsmatige autonomie te verwerven.

Professies zijn onderwerp van dezelfde coërcitieve en mimetische druk als organisaties, waardoor bijvoorbeeld vergelijkbare functies ontstaan. Dit blijkt het geval: zeven van de zeventien adviseurs die ik heb geïnterviewd hebben, hadden of kregen de relatief nieuwe functie 'programmamanager dienstverlening'. Indien aan deze functie vergelijkbare opleidingseisen, competenties of andere selectiecriteria worden gekoppeld, dan wordt de kans groter dat deze professionals de neiging zullen hebben om problemen op dezelfde manier te zien en dezelfde beleidsoplossingen, procedures en structuren als normatief goedgekeurd en gelegitimeerd te zien en beslissingen op dezelfde manier te benaderen (vrij naar DiMaggio en Powell, 1983: 153).

In de theorie wordt ingegaan op de wijze van socialisatie van professionals. Indien organisaties vergelijkbaar zijn en socialisatie vooral gebeurt binnen beroepsverenigingen, professionele netwerken of door publicaties in vakbladen, dan werkt de socialisatie homogeniserend. Dit is herkenbaar: professionals nemen dezelfde publicaties als basis en functioneren in dezelfde regionale netwerken. Enkele adviseurs zijn actief in bovenregionale of landelijke netwerken en verenigingen; zij brengen relevante informatie uit die netwerken mee naar de regionale netwerken. De regionale samenwerking zal het homogeniserend effect naar verwachting versterken door de toename van de onderlinge interactie en het gezamenlijk zoeken naar de definities van het probleem en de gewenste oplossing.

Het onderling socialiseren betekent dat, als de beroepsgroep geneigd is om hun twijfels tussen haakjes te zetten zoals uit de interviews is gebleken, ook nieuwelingen geneigd zullen zijn dit te doen. De adviseurs plaatsen, op een enkele uitzondering na, geen kanttekening bij het instrument kwaliteitshandvest. De onderliggende documenten worden beperkt benut om te bepalen op welke manier het centrale beleid voor kwaliteitshandvesten het beste binnen hun gemeente kan worden vertaald. Daar waar de adviseurs over het algemeen wel op de hoogte waren van (het bestaan van) het 7-stappenplan, bleken de drie C's minder bekend. De onderzoeken die ten grondslag liggen aan deze aanbevelingen zijn nauwelijks benut.

CONCLUSIE 1:

Alle drie de mechanismen zijn te herkennen bij de West-Brabantse gemeenten, in hun praktijk met de kwaliteitshandvesten. In tegenstelling tot wat vanuit analytisch perspectief is te verwachten, is het coërcitieve mechanisme niet dominant.

Het herkennen van alle drie mechanismen sluit aan bij de bevindingen in het aangehaalde onderzoek van Ashworth e.a. (2007) naar het Engelse "Best Value Regime". De Nederlandse rijksoverheid heeft bij het introduceren van de kwaliteitshandvesten de aanpak in Engeland als voorbeeld genomen.

Vanuit het analytisch perspectief zou vooral het coërcitieve mechanisme, dat voortkomt uit de omgeving van het organisatieveld (i.c. de rijksoverheid), te verwachten zijn. De rijksoverheid heeft bij het inrichten van het centrale beleid niet voor dwang gekozen; ingezet is op overtuigen en uitnodigen. Het accent is gelegd bij het ondersteunen dat enkele gemeenten ervaringen opdeden met gemeentelijke kwaliteitshandvesten en dat het instrument verder ontwikkeld, onderbouwd en uitgedragen werd. De activiteiten van Burgerlink, zoals het produceren en beschikbaar stellen van kennis en het uitreiken van prijzen, maakten het mogelijk dat de beroepsgroep zich op dezelfde informatie kon baseren (cognitieve basis) en kon herkennen welke handvesten normatief waren goedgekeurd, zodat

deze gemakkelijker als voorbeeld konden worden genomen. Hierdoor werden normatieve en mimetische mechanismen gestimuleerd. Adviseurs kunnen in hun advies om een handvest in te voeren refereren aan het landelijke materiaal en de praktijk van andere gemeenten. De uitnodigende werking om een kwaliteitshandvest in te voeren werd versterkt doordat 'Burgerlink' met de toevoeging "*schakel tussen burger en overheid*" uitdroeg dat het programma de aandacht voor de betrokkenheid van de burger centraal stelde bij de verbetering van de overheidsdienstverlening. Daardoor kon het beeld ontstaan dat gemeenten met het invoeren van het kwaliteitshandvest niet alleen voldoen aan de opvattingen van de rijksoverheid maar ook aan de verwachtingen van de inwoners. Een normatieve integratie (hier is normatief breder bedoeld in de zin van aansluiten op de waarden van de omgeving; niet van alleen de beroepsgroep) met hun omgeving geeft gemeenten legitimiteit.

Het centrale beleid heeft de beroepsgroep beïnvloed door te overtuigen. Adviseurs plaatsen hun eventuele twijfel tussen haakjes en vinden het min of meer vanzelfsprekend dat gemeenten besloten hebben of naar verwachting op enig moment zullen besluiten om een handvest in te voeren. De heersende opvatting binnen de beroepsgroep is dat een handvest een goed instrument is (normatief). Om te kunnen overtuigen, moeten individuen bereid zijn zich te laten beïnvloeden: veel gedrag binnen politieke instituties reflecteert de routine waarin mensen doen wat van hen verwacht wordt (normatief institutionalisme, March en Olsen).

CONCLUSIE 2:

De conformiteit van gemeenten is toegenomen op de norm "het hebben van een kwaliteitshandvest".

- Sinds de invoering van het eerste kwaliteitshandvest in 2007 gaan de West-Brabantse gemeenten geleidelijk meer voldoen aan de centrale norm ('compliance').
- Na de eerste periode, waarin de 'early adopters' een uitzondering waren binnen de regio, is die verhouding geleidelijk gewijzigd. Eind 2010 is het omslagpunt bereikt. Sindsdien hebben méér West-Brabantse gemeenten wel een kwaliteitshandvest dan dat er gemeenten zijn zonder handvest.

De combinatie van de toename van de 'compliance' en de 'convergence' maakt dat sprake is van een grotere conformiteit, indien alleen gekeken wordt naar het hebben van een kwaliteitshandvest.

CONCLUSIE 3:

Gemeenten voldoen beperkt aan de centrale verwachtingen voor het proces en de vormgeving van het handvest.

Bij het toetsen of is voldaan aan de centrale verwachtingen heb ik de 3 C's en het invoeringsplan (7 stappen) als basis genomen. Met de 3 C's is als volgt omgegaan:

- Cliëntgericht en concreet: gemeenten hebben niet specifiek voor het handvest betrokkenheid van burgers georganiseerd. In het algemeen zijn de normen wel concreet geformuleerd.
- Communicatie: gemeenten hebben de normen extern gecommuniceerd; bij sommigen was de aandacht hiervoor na de startperiode onvoldoende geborgd.
- Compensatie: deze aanbeveling is geen praktijk geworden. In de West-Brabantse handvesten is het niet gebruikelijk om te beloven dat excuses worden aangeboden en dat dit excuus vergezeld gaat van een kleine attentie.

Voor het hanteren van de 7 stappen geldt:

- De meeste gemeenten hebben wel voldaan aan de aanbeveling om medewerkers te betrekken bij opstellen van de normen.
- Uit de interviews is niet gebleken dat de brochure over de 7 stappen is gevolgd bij het invoeren van het handvest.

De mate van 'compliance' is beperkt. Doordat meerdere gemeenten regelmatig vergelijkbaar omgaan met de 3 C's en 7 stappen, is op dit punt wel sprake van 'convergence'.

CONCLUSIE 4:

Het is nog te vroeg om te kunnen toetsen of de homogeniserende mechanismen ertoe leiden dat de handvesten meer op elkaar gaan lijken en meer zullen gaan voldoen aan het centrale model.

- Er is nog geen homogeniserende trend in de tijd zichtbaar in de handvesten die tot nog toe zijn vastgesteld. Wel lijkt er een voorkeur te ontstaan voor een handvest in de vorm van een opsomming van servicenormen. Het uitgebreidere handvest met een meer beschrijvend karakter krijgt minder navolging.
- Met uitzondering van het meest recente handvest, geldt niet dat de meest recente versies het meest aansluiten bij de minimumbranchenormen of dat de vroegere versies minder aansluiten.

CONCLUSIE 5:

Alléén de institutionele benadering is niet voldoende om te verklaren waarom gemeenten wel of geen handvest invoeren.

Bekkers beschrijft vier benaderingen van beleid: rationeel, politiek, cultureel en institutioneel. Ieder van deze benaderingen biedt interessante invalshoeken om te kijken naar het beleid voor gemeentelijke kwaliteitshandvesten. Het onderzoek is uitgevoerd vanuit de institutionele benadering. Het past binnen de gekozen theorie om vooral naar de overeenkomsten te kijken, in dit geval de mate waarin en de manier waarop handvesten zijn ingevoerd. Voor de verklaring waarom (nog) geen handvest is ingevoerd, is het in sommige situaties nodig om een andere benadering toe te voegen. In de interviews met respondenten bleek dat in twee gemeenten wel aandacht bestond voor het instrument kwaliteitshandvest en dat de beïnvloedingsmechanismen vanuit de institutionele benadering werden herkend. Maar het besluit om (nog) geen handvest in te voeren kan niet verklaard worden vanuit de institutionele benadering; mechanismen uit de politieke benadering (breed opgevat als coalitievorming en macht op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau) bleken op dat moment zwaarder te wegen.

Tot slot:

Ook in de interviews met de beide gemeentesecretarissen zijn de mechanismen aan de orde geweest en is gesproken over het centrale beleid en over de mate waarin dit van invloed is op de gemeente. Beide secretarissen leggen bij de afweging om een kwaliteitshandvest in te voeren het zwaartepunt bij de eigen gemeente en de behoeften van de inwoners. Het centrale beleid is relevant, maar wordt in de toepassing zoveel mogelijk in functie van het realiseren van het eigen beleid gesteld. Zij gingen, nadrukkelijker dan de meeste adviseurs, in op de bestuurlijke omgeving en op het spanningsveld van autonomie en medebewind.

Literatuur en bronnen:

Boeken:

Bekkers, Victor, "Beleid in beweging; achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector", 2007, Uitgeverij Lemma, Den Haag

Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal, "Openbaar bestuur; beleid, organisatie en politiek", 2001, Kluwer, Alphen aan den Rijn

DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell, "The new institutionalism in organizational analysis", 1991, The University of Chicago Press, Chicago

Dobbin, Frank (ed.), "The sociology of the economy", 2004 a, Russell Sage Foundation, New York

Dobbin, Frank (ed.), "The new economic sociology, a reader", 2004 b, Princeton University Press, Princeton and Oxford

Lips M., Bekkers V. en Zuurmond A., "ICT en openbaar bestuur", 2005, Uitgeverij Lemma, Utrecht

March, James G. en Johan P. Olsen, "Rediscovering institutions, the organizational basis of politics", 1989, The Free Press, New York

Peters, B. Guy, "Institutional theory in political science, The "New Institutionalism", 1999, Continuum International Publishing Group Pinter, London

Scheuer, Steen & Scheuer, John Damm (eds), "The anatomy of change, a neo-institutionalist perspective", 2008, Copenhagen Business School Press

Artikelen en papers:

Abrahamson, Eric & Lori Rosenkopf, "Institutional and competitive bandwagons: using mathematical modeling as a tool to explore innovation diffusion", *Academy of Management Review*, 1993, vol. 18, no. 3, 487-517

Ashworth, Rachel, George Boyne en Rick Delbridge, "Escape from the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressures in the Public Sector", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2007, vol. 19, no. 1, 165-187

Deephouse, David L., "Does isomorphism legitimate?", *Academy of Management Journal*, 1996, vol. 39, no. 4, 1024-1039

DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell, "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, 1983, vol. 48, 147-160

Friedman, Marisa R., "Institutional Isomorphism and Interorganizational Conflict: A Theory of Rogue Organisations", Stony Brook University, Paper presented at the annual meeting of the American Sociological Association (San Francisco), 14 augustus 2004 (http://www.allacademic.com/meta/p108904_index.html)

Frumkin, Peter en Joseph Galaskiewicz, "Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2004, vol. 14, no. 3, 283-307

Hendriks, F., "Bestuurskunde en 'new institutionalism'", *Bestuurskunde*, 1996, jaargang 5, nummer 5, 217-225

Knoke, David, "The Spread of Municipal Reform: Temporal, Spatial, and Social Dynamics", *The American Journal of Sociology*, 1982, vol. 87, no. 6, 1314-1339

March, James G. en Johan P. Olsen, "The new institutionalism: organizational factors in political life" in *American Political Science Review*, jrg. 78, 1984, pp. 734-749

Meyer, John W. & Brian Rowan, "Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony", 1977, *American Journal of Sociology*, 1983:340-63 (in Dobbin, Frank, "The new economic sociology, a reader", 2004 b, 86-110)

Pröpper, I.M.A.M. & R. te Velde, "Politiek-bestuurlijke institutionele verklaring", *Bestuurskunde*, 1997, jaargang 6, nummer 5, 203-212

Radaelli, Claudio, "Policy transfer in The European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy", *European Centre Jean Monnet, Jean Monnet Working Papers*, no. 10.97, september 1997

Steunenberg, B., J. de Vries & J.M.L.M. Soeters, "Het neo-institutionalisme in de bestuurskunde", *Bestuurskunde*, 1996, jaargang 5, nummer 5, 212-216

Tolbert, Pamela S. and Lynne G. Zucker, "Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform", *Administrative Science Quarterly*, 1983, no. 28, 22-39.

Townsend, Stephanie M. en Rebecca Campbell, "Homogeneity in community-based rape prevention programs: empirical evidence of institutional isomorphism", *Journal of Community Psychology*, 2007, vol. 35, no. 3, 367-382

Twist, M.J.W. van, "Binden van burgers: klanten of leden?" column 2005/49 in *Staatscourant*

Andere documenten:

"Communiceren en opstellen van een helder kwaliteitshandvest", werkboek, Burgerlink, april 2009

"Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan", Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, Raad van State, juni 2009.

'Gemeente heeft *Antwoord*©', januari 2007 (samenwerkingsproduct van VDP, VNG en het ICTU-programma "Overheid heeft *Antwoord*©" en vertegenwoordigers van gemeenten, adviesbureaus, koepelorganisaties en belangenorganisaties).

"In zeven stappen naar een kwaliteitshandvest. Een invoeringsplan voor overheidsorganisaties", Burgerlink, april 2009 (herziene versie)

"Publieke dienstverlening, professionele gemeenten; visie 2015"; commissie gemeentelijke dienstverlening/commissie Jorritsma, juni 2005

Websites:

www.burgerlink.nl

www.minbzk.nl

www.nationaleombudsman.nl

www.vng.nl

Bijlage 1:

Overzicht gemeenten Regio West-Brabant

Gemeente	Aantal inwoners (bron: CBS, april 2010)	Kwaliteitshandvest? (o.b.v. informatie uit interviews)
Aalburg	12.630	sinds 2008
Alphen-Chaam	9.445	nee
Baarle-Nassau	6.701	sinds 2011
Bergen op Zoom	65.908	sinds 2007
Breda	173.445	nee
Drimmelen	26.570	nee
Etten-Leur	41.550	sinds 2008
Geertruidenberg	21.104	sinds 2009
Halderberge	29.300	nee
Moerdijk	36.556	nee
Oosterhout	54.164	sinds 2007
Roosendaal	77.571	sinds 2010
Rucphen	22.489	sinds 2011
Steenbergen	23.219	sinds 2009
Tholen (Zeeland)	25.410	sinds 2010
Werkendam	26.382	sinds 2008
Woensdrecht	21.662	nee
Woudrichem	14.441	sinds 2010
Zundert	21.098	nee

Bijlage 2: Overzicht respondenten

Gemeente	Naam	Functie
Aalburg		
Alphen-Chaam	Dhr. W. Peijs	Afdelingsmanager Publiekszaken
Baarle- Nassau	Mevr. M. Mostafi	Communicatieadviseur/ voorlichter
Bergen op Zoom	Dhr. W. Valkier	Organisatieadviseur/ programmamanager dienstverlening
Breda	Dhr. P. de Jong	Sectiehoofd servicepunt, afdeling publiekszaken, directie dienstverlening
Drimmelen		
Etten-Leur	Dhr. F. Stroop	Adviseur front-backoffice, afdeling publiekszaken
Geertruidenberg	Dhr. A. de Boer	Manager Frontoffice
Halderberge	Dhr. M. van Banning	Programmamanager dienstverlening
Moerdijk	Dhr. J. Schrauwen	Vml. Programmamanager (digitale) dienstverlening
Oosterhout	Mevr. C. Verheuvcl	Programmamanager dienstverlening
Roosendaal	Dhr. H. Smits	Concernadviseur/ Programmamanager dienstverlening
Rucphen	Dhr. C. Verheijen	Gemeentesecretaris/ algemeen directeur
Steenbergen	Dhr. M. van Leeuwen	Afdelingshoofd publiekszaken
Tholen (Zeeland)	Dhr. P. Nelen	Afdelingshoofd publiekszaken (inmiddels programmamanager dienstverlening)
Werkendam	De heren J. Venhuis en M. Röttjers	Manager unit servicecenter en unit vergunning en handhaving Projectleider KCC
Woensdrecht	Dhr. M. van Dort Mevr. A. Baart	Afdelingshoofd publiekszaken Gemeentesecretaris/ algemeen directeur
Woudrichem	Mevr. M. van Riel	Afdelingshoofd samenleving
Zundert	Mevr. I. van Eekelen	Beleidsmedewerker informatiebeleid en e-dienstverlening (inmiddels programma- manager dienstverlening/coördinator cluster Informatie- en Procesbeheer)

Bijlage 3: Vergelijking kwaliteitshandvesten met VNG-model

Vergelijking van de West-Brabantse kwaliteitshandvesten (situatie 15 juli 2011) met model.

Ter toelichting: √ betekent dat de minimumnorm is vermeld;
de donkergekleurde vakjes geven aan dat tenminste de minimumnorm wordt aangehouden.

handvest	KHV sinds	TELEFOON			BRIEF		
		binnen 25 sec. opnemen	maximaal 2 keer doorverbinden	terugbellen binnen 1 werkdag	binnen 5 dagen ontvangst-bevestiging	binnen 6 weken inhoudelijk antwoord	indien > 6 weken in ontv.bev. reden, termijn en contactgegevens
1	jun-07	15		2 werkdagen	2 werkdagen	√	
2	okt-07	15	± (direct naar juiste persoon)	√	√	√	√
3	aug-08		± (direct naar ter zake kundige)	2 werkdagen	direct	snel; binnen wettelijke termijn	
4	okt-08	15	± (direct naar juiste persoon)	√	√	√	√
5	2008	√		√	√	Gebaseerd op wettelijke termijn	
6	jul-09	20	na 3 x overgaan naar collega of voicemail	√		2 weken, tenzij afwijkende procedure	
7	2009	30	± (direct naar juiste persoon)	2 werkdagen	√	geen vaste termijn; staat in ontv.bev.	±
8	jan-10	30		√	√	4 weken	√
9	2010	√	√	binnen de afgesproken tijd	wel ontv. bev.; geen termijn	8 weken	±
10	okt-10	√	max. 3 keer		7 werkdagen		
11	apr-11	30	√	zoals afgesproken	10 werkdagen	geen vaste termijn; staat in ontv.bev.	±
12	jul-11	√	√	√	√	√	√

handvest	BALIE			EMAIL		
	wachttijd maximaal 15 minuten	wachttijd in geval van afspraak max 5 min	<i>afwijking tijdens avond-opening</i>	binnen 2 werkdagen ontvangst-bevestiging	binnen 5 werkdagen inhoudelijk antwoord	indien > 5 werkdagen, in ontv.bev. reden, termijn en contactgegevens
1	10	√	ja	√	6 weken	
2	20	√	ja	direct	√	√
3	√			direct	snel; binnen wettelijke termijn	
4	√	√	ja	direct	√	√
5	±	geen wachttijd		binnen 5 werkdagen		
6	gemiddeld 10	geen wachttijd			2 weken, tenzij afwijkende procedure ²²	
7	10	geen wachttijd		wel ontv.bev. geen vaste termijn	enkele dagen	±
8	√	√	ja	direct	√	√
9	√	√	ja, max. 30 min		binnen 5 werkdagen reactie	
10	√	geen wachttijd	ja	direct		
11	√	√	ja, max. 30 min	binnen 10 werkdagen		
12	± (streven max. 10 minuten)	√		binnen 5 werkdagen	6 weken	± (reden aangeven als > 6 weken)

toelichting:

a. De koppen komen uit het modelkwaliteitshandvest van de VNG (jan. 2011) behalve de kopjes die onderstreept zijn.

²² binnen 2 werkdagen als geen afweging/onderzoek nodig is (toevoeging geldt ook bij brief)

handvest	WEBSITE			PRIVACY	KLACHTEN	
	informatie is correct, actueel, begrijpelijk	handvest vermeldt dat indieningsvereisten op website staan	website is toegankelijk	optie gesprek in aparte ruimte	binnen 5 werkdagen ontvangstbevestiging	4 weken tenzij klachtadviesprocedure (dan 8 weken)
1					√	8 weken na het gesprek
2				√		4 weken
3				√		klacht indienen wel vermeld; geen termijn
4				√		4 weken
5				√		
6				√		
7		√		√	√	6 weken na het gesprek
8				√		klacht indienen wel vermeld; geen termijn
9						binnen 3 weken
10				√		
11				√		klacht indienen wel vermeld; geen termijn
12	√	√	± (streven)	√	√	√

handvest	VERGUNNINGEN			OVERIGE PRODUCT SPECIFIEKE NORMEN				
	omgevings- vergunning	drank en horeca- vergunning	evenementen- vergunning	<u>burgerzaken c.a.</u>	<u>wmo/ leerlingenvervoer</u>	<u>sociale zaken</u>	<u>belastingen/ kwijschelding</u>	<u>afpraak spreekuur wethouders</u>
1				ja				
2				ja				
3								
4				ja	ja	ja	ja	
5								
6								
7	v			ja	ja	ja		
8	v	v	v	ja	ja	ja	ja	binnen 2 weken
9	v			ja	ja			
10				ja	ja	ja		
11								
12	v	v	v					

b. in het model gelden voor de omgevingsvergunning en de drank- en horecavergunning de wettelijke termijnen;

voor de evenementenvergunning is opgenomen dat de gemeente standaardtermijnen hanteert en die op de website plaatst.

c. een productspecifieke norm 'scoort' alleen als een termijn is vermeld; als het KHV alleen meldt dat het product kan worden aangevraagd e.d., dan blijft het vakje in dit overzicht leeg.

handvest	MELDINGEN		
	binnen 2 werkdagen melden wat met melding gebeurt	binnen 24 uur actie bij gevaar e.d.	<i>anders</i>
1			binnen 3 werkdagen afgehandeld
2	binnen 2 weken behandelingsbericht		binnen 1 werkdag ontvangst-bevestiging
3			
4			binnen 1 werkdag email en in behandeling
5	binnen 5 werkdagen		
6	binnen 5 werkdagen		binnen 5 werkdagen actie
7	wel terug-melden, geen termijn		binnen 3 werkdagen in behandeling
8	binnen 1 dag		
9	binnen 3 weken terug melden	indien calamiteitenlijn onverhoopt niet bereikbaar, dan voicemail inspreken en wordt u binnen 30 minuten teruggebeld	binnen 5 werkdagen opgelost, tenzij ...
10			binnen 5 werkdagen opgelost
11	binnen 3 werkdagen		
12	± (indien u heeft aangegeven dat u terugkoppeling wenst)	√	

Bijlage 4: VNG-modelkwaliteitshandvest

**VNG-modelkwaliteitshandvest gemeentelijke dienstverlening
(januari 2011; bijlage bij VNG-ledenbrief van maart 2011)**

De gemeente streeft er naar de kwaliteit van de dienstverlening aan haar burgers (inwoners/bedrijven/instellingen) te verbeteren. Daartoe heeft de gemeente servicenormen opgesteld die duidelijk aangeven wat klanten mogen verwachten.

De servicenormen in dit kwaliteitshandvest zijn concrete beloften over de producten en diensten van de gemeente. U treft ze hieronder aan. Als de gemeente deze beloften niet waarmaakt, mag u ons daarop aanspreken.

I. De contactkanalen

Minimumbranchenorm Telefoon

- Indien u belt naar ons centrale nummer (vermelden), nemen wij binnen 25 seconden de telefoon op.
- Wij verbinden u maximaal 2 keer door.
- Bij een terugbelafspraak nemen wij binnen 1 werkdag telefonisch contact met u op.
- Na afloop van het gesprek krijgt u de gelegenheid aan te geven of uw vraag is beantwoord/uw aanvraag is afgehandeld. Zo niet, dan regelen wij desgewenst een afspraak met een specialist.

Minimumbranchenorm Brief

- Wij beantwoorden uw brief inhoudelijk binnen 6 weken na ontvangst.
- U ontvangt binnen 5 werkdagen een ontvangstbevestiging, waarin wij aangeven
 - dat beantwoording binnen 6 weken zal plaatsvinden;
 - de behandelend ambtenaar of afdeling.
- Indien behandeling binnen 6 weken niet mogelijk is, vermelden wij in de ontvangstbevestiging:
 - de reden waarom inhoudelijke beantwoording binnen 6 weken niet mogelijk is;
 - de termijn waarop beantwoording zal plaatsvinden;
 - de behandelende ambtenaar of afdeling.
- U krijgt de gelegenheid aan te geven of uw vraag beantwoord is/uw aanvraag is afgehandeld. Zo niet, dan regelen wij desgewenst een afspraak met een specialist.

Minimumbranchenorm Balie

- De wachttijd aan de balie is maximaal 15 minuten.
- Heeft u een afspraak? Dan bedraagt de wachttijd maximaal 5 minuten.
- Na afloop van uw bezoek krijgt u de gelegenheid aan te geven of uw vraag is beantwoord/uw aanvraag is afgehandeld. Zo niet, dan regelen wij desgewenst een afspraak met een specialist.

Minimumbranchenorm E-mail

- U krijgt binnen 5 werkdagen een inhoudelijk antwoord.
- U ontvangt binnen 2 werkdagen een behandelingsbericht, waarin wij aangeven:
 - dat beantwoording binnen 5 werkdagen zal plaatsvinden;
 - de behandelend ambtenaar of afdeling.
- Indien behandeling binnen 5 werkdagen niet mogelijk is, vermelden wij in het behandelingsbericht:
 - de reden waarom inhoudelijke beantwoording binnen 5 werkdagen niet mogelijk is;
 - de termijn waarop beantwoording zal plaatsvinden;
 - de behandelende ambtenaar of afdeling.
- U krijgt de gelegenheid aan te geven of uw vraag is beantwoord /uw aanvraag is afgehandeld. Zo niet, dan regelen wij desgewenst een afspraak met een specialist.

Minimumbranchenorm Website

- De informatie op onze website is correct, actueel en begrijpelijk.
- De indieningsvereisten voor vergunningen staan op onze website.

- Wij zorgen er voor dat onze website toegankelijk is
- U krijgt de gelegenheid aan te geven of uw vraag is beantwoord. Zo niet, dan kunt u terugmelden waarom niet. Wij proberen u dan alsnog naar tevredenheid van informatie te voorzien. Lukt dat niet, dan regelen wij desgewenst een afspraak met een specialist.

II. Dienstverlening op maat

Minimumbranchenorm privacy

- Als u meer privacy wilt, is een gesprek in een aparte ruimte mogelijk.

Minimumbranchenorm voor een contactpersoon

- Bij complexe vraagstukken wijzen wij zo nodig een contactpersoon toe.

III. Aanspreekbaarheid in geval van klachten

Minimumbranchenorm klachtenbehandeling

- Bent u niet tevreden over de wijze waarop de gemeente zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen, dan kunt u mondeling of schriftelijk een klacht indienen bij de gemeente. Wij geven per contactkanaal duidelijk aan hoe en waar u een klacht kunt indienen.
- U ontvangt binnen 5 werkdagen een ontvangstbevestiging, waarin wordt aangegeven:
 - dat inhoudelijke beantwoording binnen 4 weken zal plaatsvinden, tenzij sprake is van een klachtadviesprocedure. In dat geval zal inhoudelijke beantwoording binnen 8 weken plaatsvinden;
 - de behandelend ambtenaar of afdeling.
 (nb. dit is een aanscherping ten opzichte van de wettelijke termijn van 6 weken)

IV. Enkele vaak aangevraagde vergunningen

Minimumbranchenorm omgevingsvergunning

De minimumbranchenormen voor het aanvragen van een lichte resp. reguliere bouwvergunning waren oorspronkelijk 6 resp. 12 weken. Invoering van de Wabo leidt er toe dat de lichte en reguliere bouwvergunning voortaan vallen onder het kopje 'omgevingsvergunning'. In dat kader worden alle benodigde vergunningen voor aanpassingen aan de (woon)omgeving, zoals bouwen, slopen en kappen van groen, in één keer afgehandeld. De minimumbranchenorm wordt gelijkgesteld aan de wettelijke termijn uit de Wabo. Dit resulteert in de volgende (aangepaste) minimumbranchenormen:

- Binnen 8 weken na indiening van uw aanvraag voor een omgevingsvergunning, nemen wij een beslissing (gecombineerd besluit volgens de reguliere procedure Wabo).
- Indien wettelijk andere besluitvorming nodig is (bijvoorbeeld in geval van zes weken ter inzagelegging), neemt de afhandeling meer tijd in beslag. In dat geval nemen wij binnen 26 weken na indiening van uw aanvraag een beslissing.

Minimumbranchenorm drank- en horecaverunning (cf. minimumbranchenorm en wettelijke norm Awb)

- Binnen 12 weken na indiening van uw aanvraag voor een drank- en horecaverunning, nemen wij een beslissing.

Minimumbranchenorm evenementenvergunning

- Wij hanteren standaardtermijnen voor het verlenen van een evenementenvergunning en publiceren die (op onze website).
- Indien van deze termijn wordt afgeweken, ontvangt u daarover tijdig bericht.

V. Meldingen

Minimumbranchenorm meldingen

- uiterlijk binnen 2 werkdagen melden wij terug wat er met uw melding gebeurt;
- In geval van gevaar, kans op schade en letsel wordt binnen 24 uur actie ondernomen.

Publicatie op de VNG-site:

Verduidelijking van minimumbranchenormen gemeentelijke dienstverlening

25.07.2011

Er komen signalen uit de gemeentelijke uitvoeringspraktijk over de minimumbranchenormen voor gemeentelijke dienstverlening. Om verwarring te voorkomen, geeft de VNG een nadere toelichting op de minimumbranchenormen.

De toelichting heeft betrekking op de normen voor e-mails, brieven en de omgevingsvergunning.

Normen voor e-mails en brieven

- Bij de minimumbranchenorm voor e-mail gaan wij uit van een centraal e-mailadres. De minimumbranchenorm is niet bedoeld voor e-mails die binnen komen bij individuele medewerkers
- Bij e-mails geldt enerzijds dat de afzender op kortere termijn antwoord verwacht dan bij een brief. Anderzijds komen ook ingewikkelde vragen binnen per e-mail. In dat geval kan de e-mail als brief in behandeling worden genomen, waarna de termijn voor brieven geldt. Dit wordt in de ontvangstbevestiging gecommuniceerd naar de afzender
- Bij alle contactkanalen (telefoon, brief, balie, e-mail, website) is als minimumbranchenorm opgenomen dat de burger/klant de gelegenheid krijgt aan te geven of zijn/haar vraag is beantwoord. Zo niet, dan kan desgewenst een specialist worden ingeschakeld. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat hier met een 'specialist' ook een backoffice-medewerker wordt bedoeld

Omgevingsvergunning

- De minimumbranchenorm geldt alleen als sprake is van een volledige vergunningsaanvraag. Met het oog daarop is bij de minimumbranchenorm voor de gemeentewebsite opgenomen dat de indieningsvereisten op de gemeentelijke website staan
- De termijnen van 8 en 26 weken bij de minimumbranchenorm omgevingsvergunning gelden dus alleen wanneer de indiener - naar het oordeel van de gemeente - een volledige vergunningaanvraag heeft ingediend

Ledenbrief

De VNG heeft in maart 2011 een ledenbrief modelkwaliteitshandvest minimumbranchenormen verstuurd. Hierin wordt het belang aangegeven van de minimumbranchenormen als ondergrens van gemeentelijke dienstverlening.