

Sturing en kwaliteit

**Een theoretisch onderzoek naar de mogelijkheden
om zelfsturing en bijsturing binnen de publieke sector te versterken,
mede met behulp van actuele kwaliteitsbenaderingen**

**Onderzoek uitgevoerd door Northedge b.v.,
in samenwerking met Van de Bunt, Adviseurs voor Organisatie en Beleid,
in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken,
Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening,
voorjaar 1998.**

STURING EN KWALITEIT

- Onderzoek: Sturing en kwaliteit
- Opdrachtgever: Directie DGOB / IBI / OI&I
Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Opdrachtnemer: Northedge B.V. te Gouda,
in samenwerking met Van de Bunt Adviseurs voor
Organisatie en Beleid te Amsterdam
- Opdracht: Theoretisch onderzoek naar mogelijkheden van het gebruik
van kwaliteitsinstrumenten in sturingsrelaties
- Periode: januari – juni 1998
- Uitvoering: Het onderzoek is uitgevoerd door Drs. D.P. Noordhoek,
Northedge b.v., ondersteund door:
Ir. Drs. J. den Hollander en Drs. M.A. Muntinga,
Van de Bunt Adviseurs voor Organisatie en Beleid en
Dr. J.P. Blauw, PA Consultants
- Voor informatie: Mw. Drs. M.I.A. Klapwijk
BiZa/DGOB/IBI/OI&I
070 – 302 66 40
- Drs. D.P. Noordhoek
Northedge b.v.
0182 – 68 45 45

INHOUD

	Samenvatting	7
	Hypothesen	9
	Ter introductie	11
1	Onderzoek en methode	
	1.1 Onderzoeksvraag en –opzet	13
	1.2 Waarom dit onderzoek?	13
	1.3 Eerste begripsaanduidingen	14
	1.3.1 sturing	14
	1.3.2 kwaliteit	15
	1.4 Verantwoording	16
2	Meerwaarde	
	2.1 Doelstelling onderzoek: meerwaarde op drie niveaus	17
	2.2 Sturing	18
	2.3 De meerwaarde van het kwaliteitsbegrip	19
	2.4 Synthese: meerwaarde voor sturing en kwaliteit	19
3	Sturing	
	3.1 Inleiding	21
	3.2 De richting van sturing	21
	3.2.1 verwachtingen van sturing	21
	3.2.2 sturingsconcept	22
	3.2.3 systeemleer	23
	3.2.4. zelfsturend vermogen	23
	3.2.5 levende systemen	23
	3.2.6. vraagstukken van een hogere orde	24
	3.2.7 bijsturen van zelfsturing	24
	3.2.8 sturing en klantbegrip	25
	3.3 Definities en omschrijvingen van sturing en toezicht	28
	3.3.1 sturing in brede zin	28
	3.3.2 sturend orgaan en aan te sturen organisatie	28
	3.3.3 sturing in enge zin	29
	3.3.4 verantwoording	29
	3.3.5 beheersing	30
	3.3.6 toezicht in brede zin	30
	a) inspectie	31
	b) toezicht in enge zin	31
	c) certificatie	33
	d) visitatie	33
	e) integrale benaderingen	34
	3.4 Veronderstellingen over sturing	35

4	Kwaliteit	
4.1	Hoofdlijn: kwaliteit, kwaliteitszorg en kwaliteitsinstrumenten	39
4.1.0	kwaliteit als open begrip	39
4.1.1	het proces van het verduidelijken van het begrip kwaliteit	39
4.1.2	waarom?	40
4.1.3	aansluiting bij systeemleer	40
4.1.4	verbeteren als doel	41
4.1.5	kwaliteitszorg en zelfsturing	41
4.1.6	beperkingen van het klantbegrip	41
4.1.7	twee kernbegrippen	42
4.1.8	kernbegrippen voor de overheid	42
4.1.9	instrumenten	43
4.1.10	wat hierna volgt	43
4.2	Ontwikkeling van het kwaliteitsbegrip	44
4.2.1	verschillende kwaliteitsbegrippen	44
4.2.2	de achtergrond van kwaliteitszorg	45
4.2.3	voornaamste elementen van kwaliteitszorg	48
	a) kwaliteitsbeleid formuleren	49
	b) kwaliteitsbeleid uitvoeren	49
	c) kwaliteitsbeleid toetsen	49
	d) kwaliteitsbeheer	50
	e) kwaliteitskosten	50
4.3	Een ordening van kwaliteitsinitiatieven	51
4.3.1	normgericht en ontwikkelgericht	51
4.3.2	combinaties van systemen en instrumenten	53
4.3.3	drie instrumenten als voorbeeld	54
4.4	Certificering op basis van de ISO 9000-normen	55
4.4.1	achtergronden van normalisatie op basis van de ISO 9000 normen	55
4.4.2	de samenhang tussen de normen	56
4.4.3	doen wat je beloofd te zullen doen (zie verder bijlage I)	56
4.5	Kwaliteitshandvesten	57
4.5.1	omschrijving en achtergrond	57
4.5.2	ontstaan	57
4.5.3	werking van kwaliteitshandvesten (zie verder bijlage II)	58
4.6	Het model Nederlandse Kwaliteit	58
4.6.1	omschrijving en achtergrond van het model	58
4.6.2	elementen van het model	60
	4.6.2.1 negen velden	60
	4.6.2.2 vijf fasen	60
4.6.3	model, ISO en handvesten	61
4.6.4	stappen	61
4.6.5	audit	62
4.6.6	verantwoordelijkheid en verantwoording	63
	4.6.6.1 model en de kwaliteit van de leiding	63
	4.6.6.2 model en de p&c-cyclus	64
	4.6.6.3 model en 'corporate governance'	65
4.6.7	ontwikkelrichting binnen de publieke sector	67
4.6.8	meerwaarde model	69
	4.6.8.1 op politiek niveau	69
	4.6.8.2 wet- en regelgeving	70
	4.6.8.3 beheer	70

5	Sturing en kwaliteit	
5.1	Betrouwbaarheid en responsiviteit	71
5.1.1	zelfsturing als uitgangspunt	71
5.1.2	kwaliteitszorg als nieuwe invalshoek; aanpak	71
5.1.3	twee begrippen	72
5.1.4	betrouwbaarheid	73
5.1.5	responsiviteit	73
5.1.6	integratie van betrouwbaarheid en responsiviteit	74
5.2	Sturing en kwaliteitszorg gecombineerd	75
5.2.1	sturing: dynamisch en statisch	75
5.2.2	ontwikkelfasen	75
5.2.3	werken met fasen	76
5.2.4	relatie met de thema's uit de sturingsdiscussie	78
5.2.5	relatie met verschillende instrumenten	78
5.2.6	invulling per aan te sturen organisatie	80
5.3	Weerstand en barrières in de ontwikkeling	81
5.3.1	overheersend in de eerste fase	81
5.3.2	verschil in verwachting	82
5.3.3	de draagvlakparadox	83
5.3.4	afnemend vermogen tot zelfsturing?	83
5.3.5	naar een positieve sturingsfilosofie	84
5.4	Vertrouwen: het leiderschapsthema	85
6.	Conclusies	
6.3	Conclusies over de meerwaarde van kwaliteitsinstrumenten	88
6.1	Conclusies algemeen	88
6.2	Conclusies ten aanzien van sturing	88
6.3.1	meerwaarde ISO 9000 normen	89
6.3.2	meerwaarde kwaliteitshandvesten	90
6.3.3	meerwaarde model Instituut Nederlandse Kwaliteit	91
6.3.4	meerwaarde voor sturing, concluderend	92
7	Literatuur	93

BIJLAGEN

I	Certificering op basis van de ISO 9000 normen: de toepassing	
1.1	Geïntegreerde dienstverlening centraal	97
1.2	Kenschets van ISO 9000 normering	97
1.3	ISO 9002 en 9004	98
1.4	Directieverantwoordelijkheid (4.1/9002-1)	99
1.4.1	de norm	99
1.4.2	voorbeeld	99
1.4.3	vertaling naar het centrale dossier	100
1.4.4	waar moet de verantwoordelijkheid worden geplaatst?	100
1.4.5	wat te auditen?	100
1.5	Kwaliteitssysteem (4.2/9002-1)	101
1.5.1	de norm	101
1.6	Documentatie (4.3/9002-1)	101
1.6.1	de norm	101
1.6.2	voorbeeld	102

STURING EN KWALITEIT

1.6.3	vertaling naar het centrale dossier	103
1.7	Procesbeheersing: het dossier (4.9/9002-1)	104
1.7.1	de norm	104
1.7.2	het voorbeeld	105
1.7.3	wat valt op?	105
1.7.4	waar let een auditor op?	105
1.7.5	vertaling naar het centrale dossier	106
1.8	Interne en externe kwaliteitsaudits (o.a. 4.17/9002-1)	106
1.8.1	de norm	106
	a) interne audit	107
	b) externe audits door een certificerende instelling	107
1.8.2	vragen rondom externe audits door een certificerende instelling	108
	a) materiedeskundigheid	108
	b) bevoegdheden	108
	c) gezag	108
1.8.3	overlapping tussen certificerende instelling en eigen toezicht?	109
1.8.4	Raad voor Accreditatie als toezichthouder op de certificerende instelling?	109
1.8.5	externe audit door een toezichthoudend orgaan?	109
1.8.6	externe audit door het sturend orgaan	110
1.9	Eerste conclusies ten aanzien van de ISO 9000 normen	110
1.10	ISO: rechtmatigheid- of doelmatigheidstoetsing?	111
1.11	Voor- en nadelen van ISO: de vraag naar de meerwaarde	111
1.12	ISO: verplicht of niet?	112

II Kwaliteitshandvesten: de toepassing

2.1	Voorbeeld van een kwaliteitshandvest	118
2.2	Elementen van een kwaliteitshandvest	118
2.3	Proces en inhoud	119
2.4	Wat valt op?	120
2.5	Aangrijpingspunten voor sturing en toezicht	121
2.5.1	het proces zelf	121
2.5.2	de externe werking van het handvest	121
2.5.3	de interne werking van het handvest	122
2.6	Ontwikkeling van de normen	122
2.7	Voor- en nadelen van kwaliteitshandvesten	122
2.8	Een wettelijke verplichting voor een kwaliteitshandvest?	123
2.8.1	voordelen	123
2.8.2	nadelen	124
2.8.3	de oplossing?	124

III Leden van de begeleidingscommissie 125

Samenvatting

De aanleiding voor dit theoretisch onderzoek is het toenemend gebruik van kwaliteitsinstrumenten in de publieke sector en de vragen die dit oproept over de mogelijkheden en onmogelijkheden voor het inzetten van deze instrumenten voor sturingsdoeleinden. Dit heeft geleid tot een onderzoek dat zich richt op de aard van de relatie tussen een sturend orgaan (in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid) en een aan te sturen organisatie. Hieruit wordt vervolgens de waarde afgeleid die de verschillende instrumenten, waaronder kwaliteitsinstrumenten, kunnen hebben bij het op een hoger plan brengen van deze relatie.

Elke organisatie, dus ook een aan te sturen organisatie, wil in principe zelfsturend zijn. Toch zal het sturend orgaan regelmatig moeten kunnen bijsturen als er vraagstukken van hogere orde spelen. Deze vraagstukken zijn met name: afstemming en coördinatie, audit en control, innovatie via het doorgeven van signalen uit de omgeving en het vaststellen van de identiteit. Het uitgangspunt van dit theoretische onderzoek is dat de sturingsrelatie optimaal is, als er maximaal wordt aangesloten bij het zelfsturend vermogen van een aan te sturen organisatie. Met andere woorden, het sturend orgaan moet zich zoveel mogelijk beperken tot bijsturing op de hiervoor genoemde vraagstukken van hogere orde.

Het tweede uitgangspunt is dat de aard van de sturingsrelatie het resultaat is van en vervolgens ook bepalend is voor het onderling vertrouwen. Het is zeker niet vanzelfsprekend dat dit vertrouwen in voldoende mate bestaat. Verwachtingen worden vaak te hoog gesteld (al dan niet onder politieke druk) en komen daardoor lang niet altijd uit. De vraag is dan hoeveel ruimte voor zelfsturing een sturend orgaan kan en mag geven aan een aan te sturen organisatie en wanneer er moet worden bijgestuurd.

Twee dimensies worden gezien als bepalend voor de mate waarin zelfsturing mogelijk en acceptabel kan zijn: de betrouwbaarheid en responsiviteit van de zijde van de aan te sturen organisatie. De *betrouwbaarheid* wordt bepaald door de mate waarin de aan te sturen organisatie zich gedraagt conform haar wettelijk taak; dit dient zij aan te tonen door middel van activiteiten gericht op verantwoording en toezicht.

De *responsiviteit* wordt bepaald door de mate waarin de aan te sturen organisatie zelf prikkels uit de omgeving verzamelt en daarop actief en adequaat reageert.

Kort samengevat luidt de theorie:

- De ideale sturingsrelatie is gebaseerd op maximale zelfsturing en minimale bijsturing.
- Dit is alleen mogelijk op basis van onderling vertrouwen.
- Dit vertrouwen zal bij het sturend orgaan alleen ontstaan, als er een zeker evenwicht bij de aan te sturen organisatie bestaat tussen betrouwbaarheid en responsiviteit.

In de praktijk blijkt het accent echter vaak eenzijdig te liggen op het aantonen van de betrouwbaarheid door de aan te sturen organisatie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de huidige aandacht op het vergroten van het aantal verantwoordingsactiviteiten, onder andere in het verlengde van de discussie over 'corporate/government governance'. Ook is een intensivering van extern toezicht waar te nemen op aan te sturen organisaties. Het is de vraag of daartegenover voldoende activiteiten staan die de responsiviteit bevorderen om het gewenste evenwicht te bereiken.

Dit beeld wordt nog eens bevestigd, als de verschillende instrumenten worden afgezet tegen de hiervoor genoemde dimensies van betrouwbaarheid en responsiviteit. Opvallend is dan dat een overmaat van instrumenten gericht is op de betrouwbaarheid. Het aantal

instrumenten gericht op het verzamelen van informatie uit de omgeving en het geven van respons daarop is beduidend kleiner en is ook minder in discussie.

Kwaliteitsinstrumenten kunnen een belangrijke rol spelen bij het op een hoger niveau brengen van de sturingsrelatie tussen sturend orgaan en aan te sturen organisatie. De moderne kwaliteitsbenaderingen gaan uit van een hoge mate van zelfsturing en sluiten ook in andere opzichten nauw aan bij moderne inzichten over sturing. Met name daar waar de instrumenten helpen bij het verhogen van de responsiviteit kunnen ze een doorbraak betekenen, zonder dat daar direct hoge verwachtingen aan mogen worden gekoppeld over de betrouwbaarheid van een aan te sturen organisatie.

Binnen het kader van dit onderzoek is met name de meerwaarde van drie kwaliteitsinstrumenten onder de loep genomen: het werken op basis van de ISO 9000 normen, kwaliteitshandvesten en het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit.

Op de korte termijn mag van de invoering van de ISO 9000 normen een impuls worden verwacht voor het meer procesgericht maken van de aan te sturen organisatie. Dit komt de betrouwbaarheid van de aan te sturen organisatie in beginsel ten goede. De reikwijdte van ISO 9000 lijkt echter beperkt als het gaat om het verhogen van de responsiviteit van een aan te sturen organisatie. Er zijn nog de nodige vragen over de verhouding tussen wetgeving en certificering en vragen over de status van de Raad voor Accreditatie en certificerende instellingen.

Kwaliteitshandvesten kennen een duidelijke meerwaarde als het gaat om het meer responsief maken van een aan te sturen organisatie, maar zijn beperkt in hun werking ten aanzien van de betrouwbaarheid. Op dit moment vragen kwaliteitshandvesten om een hogere mate van zelfsturing dan bij de meeste organisaties aanwezig lijkt, maar zou juist daarom als breekijzer kunnen worden ingezet.

Het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit biedt een duidelijke synthese van het werken aan betrouwbaarheid en responsiviteit en kan als zodanig veel toegevoegde waarde hebben. Tegelijk kent het instrument een sterk descriptief karakter en is het noodzakelijkerwijs globaal van karakter. Daardoor biedt het vooralsnog slechts beperkte aanknopingspunten voor het verder komen dan de eerste, activiteitgerichte inspanningen richting zelfsturing. Het model is gebaseerd op zelfevaluatie en accentueert de eigen verantwoordelijkheid van de aan te sturen organisatie. Daarom is terughoudendheid geboden bij het direct gebruikmaken van het model voor sturingsdoeleinden.

De kwaliteit van de sturing wordt in grote mate bepaald door de wederzijdse acceptatie van de sturing. Deze acceptatie is niet vanzelfsprekend. De verwachtingen over het sturingsvermogen zijn hoog, het vertrouwen daarin niet zelden laag. Dit onderzoek toont aan dat het opbouwen van dit vertrouwen goed kan plaatsvinden op basis van zowel de moderne principes van sturing als die van kwaliteitszorg.

Hypothesen

Naar aanleiding van het onderzoek naar 'sturing en kwaliteit' formuleren wij een centrale stelling en identificeren wij vier thema's waarop wij hypothesen formuleren. Centraal uitgangspunt is een zo hoog mogelijke mate van zelfsturing voor een aan te sturen organisatie onder een zo gering mogelijk bijsturing door het sturend orgaan op basis van vraagstukken van een hogere orde.

Centrale stelling

De kwaliteit van de sturing wordt bepaald door de mate waarin een aan te sturen organisatie vertrouwen verwerft. Dit vertrouwen wordt bepaald door de mate van betrouwbaarheid en responsiviteit.

De mogelijkheden voor effectieve sturing zijn daarmee afhankelijk van:

- I. de mate van vertrouwen tussen sturend orgaan en aan te sturen organisatie;
- II. het evenwicht tussen betrouwbaarheid en responsiviteit, op een zo hoog mogelijk niveau van zelfsturing onder bijsturing;
- III. een inzet van instrumenten die past bij het niveau van zelfsturing onder bijsturing;
- IV. een acceptatie van zelfsturing en bijsturing door de leiding van een sturend orgaan en aan te sturen organisatie.

I Relatie sturing en vertrouwen (*vertrouwensthema*)

- a) er is een relatie tussen de ruimte toegelaten voor zelfsturing door een sturend orgaan en het (zelf)vertrouwen zoals dat bestaat tussen sturend orgaan en een aan te sturen organisatie;
- b) dit (zelf)vertrouwen is daarmee een afgeleide van betrouwbaarheid en responsiviteit (vertrouwen = betrouwbaarheid + responsiviteit);
- c) de relatie tussen sturend orgaan en aan te sturen organisatie wordt mede bepaald door het realiteitsgehalte van de verwachtingen die het sturend orgaan heeft ten aanzien van de betrouwbaarheid en responsiviteit van de aan te sturen organisatie. Voor een ontwikkeling richting zelfsturing is een meer realistische inschatting van de verwachtingen noodzakelijk. Te hoog geformuleerde verwachtingen leiden onvermijdelijk tot teleurstelling en een tegengestelde reactie.

II Relatie betrouwbaarheid en responsiviteit (*evenwichtsthema*)

Hypothesen over de huidige situatie:

- a) de sturingsactiviteiten richten zich op dit moment vooral op het betrouwbaarheidselement;
- b) responsiviteit ontleent binnen de publieke sector haar betekenis in de sturingsrelatie aan de mate waarin het de betrouwbaarheid versterkt;
- c) de mate van responsiviteit wordt primair bepaald door de reikwijdte van de opdracht van het sturend orgaan en deze reikwijdte is doorgaans te beperkt voor een verdere ontwikkeling richting zelfsturing.

Hypothesen voor het ontwikkelen van evenwicht:

- d) de combinatie van betrouwbaarheid en responsiviteit bepaalt de mate van zelfsturing en bijsturing;
- e) een optimaal evenwicht tussen betrouwbaarheid en responsiviteit is gewenst wil er sprake zijn van tegelijk zelfsturing en een effectief kunnen bijsturen bij vraagstukken van een hogere orde. In dit evenwicht komen het sturings- en kwaliteitsbegrip bij elkaar;
- f) voor een verdere ontwikkeling richting zelfsturing dienen sturend orgaan en aan te sturen organisatie niet te ver uit elkaar te liggen als het gaat om de ontwikkelfase waarin men zich bevindt.

III het gebruik van instrumenten (*instrumentthema*)

Hypothesen over de huidige situatie:

- a) de wijze van sturing wordt bepaald door aantal, aard, soort en samenstelling van de gebruikte instrumenten;
- b) de bestaande instrumenten richten zich dominant op betrouwbaarheid en niet op responsiviteit.

Hypothesen voor het effectief gebruik van instrumenten:

- c) aantal, aard, soort en samenstelling van de instrumenten zoals die worden toegepast door de aan te sturen organisatie is een indicatie voor de mate waarin aan betrouwbaarheid en responsiviteit wordt gewerkt;
- d) de samenstelling van de instrumenten dient een evenwicht te garanderen tussen betrouwbaarheid en responsiviteit op een steeds hoger niveau van zelfsturing onder bijsturing;
- e) het aantal en de combinatie van de ingezette instrumenten verdiend meer waardering naar mate deze een beter evenwicht garandeert tussen betrouwbaarheid en responsiviteit;
- f) de aard en soort van instrumenten dient in eerste instantie meer gericht te worden op responsiviteit dan op de betrouwbaarheid willen beiden op een hoger niveau uitkomen;
- g) het toevoegen van nieuwe instrumenten heeft alleen zin als ze aanvullend, respectievelijk vervangend werken voor instrumenten op een lager niveau van zelfsturing (de instrumenten subsidiair zijn).

IV sturing en de acceptatie van sturing (*leiderschapsthema*)

- a) de acceptatie door de aan te sturen organisatie van sturing door het sturend orgaan is afhankelijk van de mate waarin het *vertrouwen* bestaat bij de aan te sturen organisatie richting het sturend orgaan, dat het sturend orgaan zich beperkt tot bijsturing op basis van vraagstukken van een hogere orde en zich voor het overige opstelt als een partner in de relatie;
- b) De acceptatie door het sturend orgaan van zelfsturing door de aan te sturen organisatie wordt bepaald door de mate waarin de aan te sturen organisatie zich betrouwbaar toont in de uitvoering van haar taken en bijsturing ten aanzien van vraagstukken van een hogere orde wil accepteren.

Ter introductie

Op 12 maart 1987 kwamen in diergaarde Blijdorp 300 mensen uit de rijksoverheid bij elkaar om te bespreken hoe kwaliteitsverbetering binnen de overheid vorm zou kunnen krijgen. Alle sprekers hielden, met de krokodillen schuin achter het spreekgestoelte, prachtige verhalen over projecten en initiatieven gericht op een betere kwaliteit. De deelnemers liepen na afloop tussen de olifanten en giraffes door naar huis met tassen vol folders over allerlei manieren om die kwaliteit nog verder te kunnen verbeteren. Twee jaar later was het stil geworden rondom het thema kwaliteit. Andere woorden waren van grotere waarde geworden. Privatiseren, verzelfstandiging, de invoering van integraal management, dat werden de echte kreten die het debat zouden gaan beheersen. Kwaliteitszorg? Dat hebben we gehad.

Ruim tien jaar later is de term terug van weggeweest. Gekomen op de wind van de certificeringsgolf in het bedrijfsleven is het in de overheid geland en doet daar nu het nodige stof opwaaien. Waait het weer over of niet?

Misschien het woord wel, maar het fenomeen niet. De tijden lijken voldoende veranderd om het begrip kwaliteit een hechte plaats te geven in de discussie over de manier waarop de overheid haar taken verricht en zichzelf ordent; in de manier waarop sturing wordt gegeven, ontvangen en ontweken. Een paar observaties rondom sturing zetten het toneel:

- de sturingsdiscussie zoekt naar nieuwe impulsen nu de verzelfstandigingsgolf over haar hoogtepunt heen lijkt en allerlei bestuursrechtelijke en contractuele arrangementen onvoldoende zekerheid opleveren voor een minister om zich adequaat te verantwoorden en voor een overheidsmanager om zijn verantwoordelijkheid te kunnen nemen;
- een verschuiving in de logica van de samenleving ten gunste van de vragende burger en ten nadele van een opgejaagde overheid. Het vertrouwen in de overheid moet bij elke activiteit opnieuw verdiend worden;
- een daarmee toenemende verhoging van het belang van de uitvoering, waardoor het begrip integraal management invulling moet krijgen en de verwezenlijking daarvan zeer van anderen blijkt af te hangen;
- een snel afnemende meeropbrengst van klassieke methoden van toezicht en inspectie;
- en beleidsmakers die vastlopen in tegenstrijdige signalen tussen de wens tot meer duidelijkheid versus de noodzaak om draagvlak gegund te krijgen.

Op dat toneel - met weer krokodillen er schuin achter - verschijnt dan opnieuw het fenomeen kwaliteitszorg. Nog een paar snelle observaties:

- anders dan in 1987 zijn er nu enkele dominante en goed uitgewerkte instrumenten beschikbaar. Instrumenten die steeds beter aansluiten bij andere methoden voor organisatie-ontwikkeling;
- anders dan in 1987 is het gebruik van kwaliteitsinstrumenten geheel gelegitimeerd en wordt het soms zelfs afgedwongen door Nederlandse en Europese (semi-) overheden en door de eisen van grote bedrijven;
- moderne kwaliteitszorg stelt de eigen verantwoordelijkheid centraal, wat aansluit bij de behoefte van overheidsmanagers om zelf vorm aan de uitvoering te geven - en dat laatste inclusief de kwaliteitscontrole;
- moderne kwaliteitszorg omvat alle aspecten van integraal management, inclusief de piofah-functies en geeft daarmee kader aan wat men toch al moest doen;
- daarbij kan men zich beroepen op de wensen van burgers en bedrijven die kwaliteit verwachten, ook in de richting van degenen die kennelijk onredelijke eisen stellen.

Dat betekent niet dat het begrip kwaliteit universeel omarmd wordt. Integendeel, er is veel scepsis. Scepsis die te maken heeft met de inherente moeite om de term goed te omschrijven, de associatie met een bureaucratische verwarring van vorm en inhoud, met doorgefluisterde berichten dat de meeste kwaliteitsprojecten in het bedrijfsleven schijnen te mislukken. Kortom; het kwaliteitsbegrip is omstreden en dus actueel. Is het daarmee ook actueel voor de sturingsdiscussie? Een observatie als de laatste - over onredelijke eisen - brengt ons in ieder geval rechtstreeks in het mijnenveld dat het onderwerp van dit onderzoek vormt. Helpt of hindert het werken aan kwaliteitszorg bij de aansturing van organisaties met een publieke taak? Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen, wat kan wanneer onder welke omstandigheid al dan niet van toepassing zijn? Kortom; voer genoeg voor de vorsers van de overheid. Een hoogleraar ziet er al gauw een onderwerp voor een dissertatie in, een onderzoeker een lange vragenlijst voor noodzakelijke vervolgesprekken.

Wij moeten ons hier beperken en tegelijk zo diep mogelijk steken. Wij vinden het een unieke kans dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken zich via dit onderzoek eindelijk kan uitspreken over een fenomeen dat sluipende weg zich al lang doet voelen. Problemen genoeg, het zijn de mogelijkheden die boeien.

1 Onderzoek en methode

1.1 Onderzoeksvraag en -opzet

In dit (theoretisch) onderzoek staat de vraag centraal of kwaliteitsinstrumenten kunnen worden ingezet in de relatie tussen een sturend orgaan en een aan te sturen organisatie. Het onderzoek moet bruikbaar zijn voor de bestuurlijke afweging of het (coördinerende) bestuursdepartement kwaliteitsinstrumenten actief moeten en kunnen inzetten voor de sturing van organisaties met publieke taken. Met andere woorden: welke meerwaarde bieden kwaliteitsinstrumenten voor sturingsvraagstukken?

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden is het allereerst noodzakelijk een juiste beschrijving te geven van de wijze waarop sturend orgaan en aan te sturen organisatie elkaar beïnvloeden. Beantwoording van de vraag naar de meerwaarde van kwaliteitsinstrumenten in sturingsrelaties is in de eerste plaats een vraag naar de kwaliteit van de sturing.

Vervolgens komen de onderzoeksvragen aan bod die te maken hebben met de kwaliteitsinstrumenten zelf:

- welke zijn deze instrumenten en wat zijn hun karakteristieken?;
- welke informatie levert het gebruik van kwaliteitsinstrumenten op?;
- hoe verhouden de kwaliteitsinstrumenten zich ten opzichte van andere methoden van sturing?

De mogelijkheden en beperkingen voor de inzet van kwaliteitsinstrumenten worden door een groot aantal factoren bepaald. Daarbij is er sprake van een zeer groot aantal termen en begrippen, die allemaal om verduidelijking vragen. Om zicht op de inzet van kwaliteitsinstrumenten voor sturingsdoeleinden te kunnen geven zal zicht op de samenhang in al die begrippen en termen moeten worden gegeven. Daaraan is uiteindelijk het grootste deel van dit theoretisch onderzoek gewijd. Het doel is een synthese van de beide elementen sturing en kwaliteitszorg. Een synthese die de basis kan vormen voor een analysekader waarmee naar aan te sturen organisaties kan worden gekeken en de inzet van de verschillende instrumenten kan worden beoordeeld. De meerwaarde van kwaliteitsinstrumenten – op met name het niveau van de politiek, de wet en regelgeving en het beheer - moet daaruit blijken.

Het geven van sturing is zonder betekenis als niet duidelijk wordt in welke richting wordt gestuurd. De inzet van kwaliteitsinstrumenten kan geen doel op zich zijn. In dit onderzoek wordt de relatie tussen sturing en kwaliteit gezocht in de mate waarin er van zelfsturing sprake kan zijn door de aan te sturen organisatie. Verminderen kwaliteitsinstrumenten de sturingslast of bieden ze daarvoor onvoldoende basis? Om daar een antwoord op te geven wordt te rade gegaan bij diverse auteurs. Echter, omdat binnen wetenschappelijke kring de bestudering van respectievelijk sturingsrelaties en kwaliteitsinstrumenten niet dezelfde traditie of status kennen, zal hier een eigen kader voor worden ontwikkeld.

Het onderzoek is verder zo vorm gegeven dat het theoretisch onderzoek een logische opmaat biedt voor eventueel verder empirisch onderzoek. Beide onderzoeken dienen een hoge praktische beleidsrelevantie te hebben.

1.2 Waarom dit onderzoek?

Het diepere ‘waarom?’ van dit onderzoek schuilt in de sturingsdiscussie en niet in de toepassingsvraag van kwaliteitsinstrumenten. Voor dit laatste interesseren zich vooral de

managers en professionals in het veld, voor het eerste kan de belangstelling direct worden herleid tot de belangrijkste bron voor overheidsbeleid; de arena van politici, ambtenaren, wetenschappers en journalisten die de publieke discussie beheersen. Meer of minder staat? De burger centraal - ja, maar hoe dan? Een minister die machteloos lijkt als hij iets aan krantenkoppen moet doen die tegelijk binnen zijn portefeuille en buiten zijn macht lijken te vallen. Als dat niet relevant is, wat dan wel?

Er lijken met de sturingsdiscussie echter twee dingen aan de hand te zijn waardoor het voortschrijdend inzicht, als het er al is, in de praktijk verloopt als een uitwisseling van beschuldigingen van naïviteit. Verder lijkt de sturingsdiscussie vooral het karakter van een risicodiscussie te krijgen. “Wat als het mis gaat?”, is de achterliggende vraag. CTSV, IRT en andere afkortingen laten weinig ruimte voor lofliederen op alles wat mogelijk wel goed gaat en waar nog kansen voor vernieuwing liggen. Wat moet dan bijvoorbeeld een ministerie als dat van Binnenlandse Zaken met haar coördinerende taak?

Kunnen kwaliteitsinstrumenten een nieuw licht op de discussie werpen? In navolging van het bedrijfsleven zijn (semi-)overheidsorganisaties zich in een hoog tempo aan het oriënteren op methoden en modellen van organisatie-ontwikkeling die met het woord ‘kwaliteit’ of ‘kwaliteitszorg’ worden aangeduid. Al eerder - met name in 1988 / 1989 - heeft een korte kwaliteitsgolf de rijksoverheid bereikt. Kijken we naar wat er toen onder ‘kwaliteit’ werd verstaan, dan zien wij dat dit methodisch nog heel zwak onderbouwd was. Kort gezegd; men deed het nodige dat in de goede richting leek en verbond er de term ‘kwaliteit’ mee. De laatste jaren zijn er echter grote vorderingen gemaakt in het denken over kwaliteitszorg en hebben de daaraan verbonden instrumenten veel van hun vrijblijvendheid verloren.

Het is echter wel de vraag of instrumenten, welke instrumenten dan ook, ooit het vermogen hebben om alle sturingsproblemen ooit bevredigend op te lossen. Er is geen groot onderzoek voor nodig om van de mensen die zich echt met kwaliteitszorg bezig houden te weten dat het hen vooral om zaken gaat die te vangen zijn onder begrippen als ‘houding’ en attitude’. Kwaliteitsinstrumenten kunnen daar hun rol in spelen, maar daarin vinden ze ook hun grens.

Dit onderzoek start wel bij de instrumenten, maar wil daar niet bij blijven stilstaan.

Uiteindelijk moet er zicht komen op het waarom het nodig en nuttig kan zijn vraagstukken van sturing te beantwoorden vanuit vraagstukken van kwaliteit. Vandaar dat de titel van dit onderzoek zich heeft geëvalueerd van ‘sturing en kwaliteitsinstrumenten’ naar ‘sturing en kwaliteit’.

1.3 Eerste begripsaanduidingen

Voor een eerste begripsaanduiding stellen wij hier een aantal omschrijvingen voor. De eerste groep omschrijvingen heeft vooral betrekking op het begrip sturing en de objecten van sturing, de tweede op het begrip ‘kwaliteit’ en de daaraan verwante begrippen.

1.3.1 Sturing

Onder het begrip sturing vatten wij hier alle acties en interventies samen die zijn gericht op het in beweging zetten en volgen van organisaties met een publieke taak. Daarbij maken wij een onderscheid tussen een ‘sturend orgaan’ en de ‘aan te sturen organisatie’. Het begrip sturing omvat tevens de vormen van verantwoording en toezicht die door het sturend orgaan noodzakelijk worden geacht om te garanderen dat conform de verwachtingen van het sturend orgaan wordt gewerkt. De begrippen verantwoording en toezicht zijn verbonden met bijvoorbeeld de activiteiten in het kader van de planning en controlcyclus. Onder toezicht vallen tevens de vormen van inspectie, controle, visitatie en audit die nodig zijn voor een goede sturing. Het begrip audit overlapt daarin voor een deel het auditbegrip zoals dat voortkomt binnen systemen van kwaliteitszorg. In hoofdstuk 3 worden al deze begrippen nader aangeduid. Daarbij wordt aangesloten bij de ontwikkelingen in het kader van ‘corporate’ en ‘government governance’.

In dit onderzoek is het ‘kerndepartement’ de centrale actor, het sturend orgaan, als het om sturing gaat. Bij het kerndepartement berust tevens, tenzij anders vermeld, de primaire taak als het om toezicht en controle gaat. Alle departementen, maar hier in het bijzonder Binnenlandse Zaken, hebben naast een sturende taak ook een coördinerende taak. Waar dat een rol speelt in dit onderzoek wordt dit specifiek aangeduid.

De aan te sturen organisaties omschrijven wij in eerste instantie als de uitvoerende en verzelfstandigde diensten die op grond van wet- en regelgeving gehouden zijn verantwoording af te leggen over hun publieke taken¹. Omdat hierbij de grens tussen publiek en privaat een vloeiende kan zijn - ‘hybride organisaties’ in de termen van In ‘t Veld² - spreken wij bij voorkeur over ‘organisaties met een publieke taak’ als we het gehele brede veld bedoelen zoals dat onderwerp van dit onderzoek is.

Relevant voor dit onderzoek zijn verder een groot aantal lichamen of organisaties die zich bezig houden met toezicht, inspectie en controle op de aan te sturen organisaties. Dit loopt van de Algemene Rekenkamer tot en met het accountantskantoor. Waar relevant worden zij in dit onderzoek betrokken.

1.3.2 *Kwaliteit*

Het begrip ‘kwaliteit’ verwijst formeel (Van Dale) naar de ‘hoedanigheid’ van bepaalde zaken.

Helaas onderstreept deze omschrijving dat we het hier over een ‘leeg begrip’ hebben. Niemand is tegen kwaliteit, iedereen is ervoor en daarmee wordt de (toegevoegde) waarde van het begrip al snel gereduceerd tot niets. Het is wellicht mede daarom dat het begrip regelmatig associaties van scepsis en nietszeggen oproept

Anders gezegd; het begrip kwaliteit krijgt haar betekenis pas wanneer duidelijk is in welke context het wordt gebruikt. En dan kan het zijn dat die scepsis omslaat in het tegendeel. Afhankelijk van het doel dat men nastreeft, wordt dan het begrip kwaliteit opgerekt tot alles wat nastrevenswaardig en goed is.

Binnen de kring van degenen die zich professioneel met kwaliteitszorg bezig houden wordt met grote regelmaat de discussie gevoerd hoe men van dat lege begrip kwaliteit af kan komen. Al was het maar om niet steeds met die scepsis geconfronteerd te worden. Het woord ‘excellente bedrijfsvoering’ is momenteel favoriet.

Hier wordt ervoor gekozen het begrip ‘kwaliteit’ overeind te houden en daarbij twee hoedanigheden centraal te stellen. Bij het spreken over kwaliteit gaat het om ‘luisteren’ en ‘betrouwbaarheid’.³

Kwaliteitszorg is dan vervolgens het systeem op basis waarvan gegarandeerd kan worden dat er wordt geluisterd (responsief is) en men zich betrouwbaar toont. Dit systeem komt tot stand op basis van de inzet van kwaliteitsinstrumenten en -benaderingen. Deze hebben bij voorkeur een integraal karakter.

Kwaliteitsinstrumenten zijn daarbij het geheel van concepten, methoden en middelen die kunnen worden ingezet om kwaliteitszorg mogelijk te maken. Tot die middelen behoren tevens de vormen van audit waarmee toezicht wordt gehouden op de naleving van het systeem, respectievelijk verbeteringen worden gegenereerd voor de verdere ontwikkeling van het systeem. De verschillende kwaliteitsinstrumenten krijgen hun nadere omschrijving in hoofdstuk 4 en de bijlagen.

¹ De Algemene Rekenkamer spreekt over WTO’s en ZBO’s. Onder de eerste worden alle “rechtspersonen met een wettelijk taak” bedoeld, onder ZBO’s de zelfstandige bestuursorganen. Rapport Algemene Rekenkamer ‘Toezicht op uitvoering publieke taken’. Den Haag, 1998.

² Prof.Dr. R.J. in ‘t Veld – Hybride organisaties: een hachelijke onderneming. Staatscourant, 9 maart 1995.

³ Binnen de systematiek van de NEN-ISO 9000 normen, in het bijzonder de norm ISO 9004, wordt veel aandacht besteed aan het maken van definities en omschrijvingen. In bijlage I komt dit nader aan de orde. Hier vragen wij de lezer onze meer algemene en op de overheid toegeschreven omschrijvingen aan te houden.

Kwaliteitsbenaderingen zijn de meer filosofische, op houding en gedrag gerichte manieren om het systeem van kwaliteitszorg en de daarbij behorende instrumenten tot leven te wekken.

Integrale kwaliteitszorg betreft zowel de integratie van de verschillende kwaliteitsinstrumenten en -benaderingen als de integratie van de verschillende functionele gebieden waarop het kwaliteitsbegrip van toepassing wordt verklaard.

1.4 Verantwoording

Dit onderzoek komt tot stand op basis van literatuuronderzoek en de kennis en ervaring van de onderzoekers. De heer Noordhoek is verantwoordelijk voor alle teksten. Voor de delen die betrekking hebben op de sturingsproblematiek is afgestemd met de heer Ir. Drs. J. den Hollander. Voor wat betreft de kwaliteitsinstrumenten, in het bijzonder de ISO 9000-normen, is afgestemd met de heer Dr. J.N. Blauw. De heer Drs. M.A. Muntinga heeft voor het gehele onderzoek ondersteunende werkzaamheden verricht.

In dit onderzoek zal voortdurend worden gesprongen tussen twee begrippen: 'sturing' en 'kwaliteit'. Een groot deel van dit onderzoek zal gericht zijn op het invulling geven aan deze twee begrippen. Daarbij zal zoveel als mogelijk worden aangesloten bij bestaande literatuur, maar omdat beide begrippen uit verschillende (wetenschappelijke) tradities voortkomen zullen er regelmatig invullingen moeten worden gemaakt. Om deze zo min mogelijk arbitrair te doen verlopen wordt, in volgorde van belangrijkheid, aangesloten bij:

1. formele brieven en nota's zoals toegezonden aan de Staten-Generaal. In de praktijk hebben deze vooral betrekking op de sturings/verzelfstandigingsdiscussie (rapport commissie Sint, Doorlichtingsrapport zbo's, verslagen Algemene Rekenkamer) en de werking van normalisatie/certificatie (MDW-rapportages). Tijdens de afronding van dit onderzoek kregen wij de beschikking over de concept-conclusies en aanbevelingen van de commissie-Holtslag;
2. uitspraken en documenten van instanties verantwoordelijk voor de toepassing van kwaliteitsinstrumenten, c.q. -benaderingen: Raad voor Accreditatie, Instituut Nederlandse Kwaliteit, Programmabureau OL 2000 en de Citizen's Charter Unit van de Cabinet Office, Londen.
3. gezaghebbende uitspraken en documenten van gremia zoals het Platform Doelmatigheid van het NIVRA.
4. publikaties van diverse auteurs, waaronder de schrijvers van dit onderzoek.
5. voor het onderzoek is verder geen systematisch gebruik gemaakt van gesprekken met externe deskundigen. De bijeenkomsten met de begeleidingsgroep hadden voor een deel wel dit karakter.

Een belangrijke opmerking. De doelgroep van dit onderzoek bestaat in eerste instantie uit diegenen die bij de beleidsvorming betrokken zijn op departementaal niveau. Daarbij mag veel kennis over de sturingsdiscussie bekend worden verondersteld. Voor kwaliteitsinstrumenten en -benaderingen geldt dit echter niet. Daarom zal relatief veel worden geïnvesteerd in de uitleg van deze instrumenten en benaderingen. Wij hebben echter niet de pretentie de echte werking van deze instrumenten en benaderingen op stil papier weer te kunnen geven. Mochten de eerste conclusies van dit onderzoek in de richting gaan van een verder uitwerken van de relatie tussen sturing en kwaliteit, dan pleiten wij er op voorhand voor om de kennismaking met kwaliteitszorg ook op een andere manier te laten verlopen dan via een onderzoeksrapport.

2 MEERWAARDE

2.1 Doelstelling onderzoek: meerwaarde op drie niveaus

In dit onderzoek staat de vraag centraal naar de bijdrage van kwaliteitsinstrumenten voor de aansturing van overheidsdiensten. Wij zien de komst van deze instrumenten als extern ten opzichte van de reeds bestaande, c.q. interne mogelijkheden waarover men beschikt om deze sturing mee vorm te geven. Met andere woorden: de meerwaarde van externe middelen als kwaliteitsinstrumenten moet worden aangetoond ten opzichte van interne mogelijkheden. Dit gebeurt in de vorm van een aantal veronderstellingen; veronderstellingen die als hypothesen moeten kunnen worden getoetst.

De veronderstellingen geven de mogelijke meerwaarde van kwaliteitsinstrumenten aan ten aanzien van:

- M.1 politieke aansturing;*
- M.2 wet- en regelgeving;*
- M.3 het eigen beheersinstrumentarium.*

De veronderstelling is dat er sprake is van meerwaarde als bijvoorbeeld ten aanzien van:

M.1 politieke aansturing kwaliteitsinstrumenten kunnen zorgen voor:

- a) versterking van het politiek primaat en ministeriële verantwoordelijkheid;
- b) vermindering van het risico van incidenten;
- c) versterking van de informatievoorziening van sturende en aan te sturen organisatie;
- d) verschuiving van de gerichtheid op input naar die op output en ‘outcomes’;
- e) het zichtbaar maken van betekenis overheid door versterking dienstverlening;
- f) vereenvoudiging van de toezicht op aan te sturen organisaties;
- g) vermindering en/of vereenvoudiging van coördinerende taken .

M.2 wet- en regelgeving kwaliteitsinstrumenten kunnen zorgen voor:

- a) vermindering van de wet- en regelgeving⁴;
- b) versterking van het kaderstellend vermogen van wet- en regelgeving;
- c) versterking van het integraal karakter van wet- en regelgeving;
- d) invulling van de zorgvuldigheidseisen van de Algemene Wet Bestuursrecht;
- e) versterking van de effectiviteit van wet- en regelgeving door feedback op werking wetten en regels.

M.3 het eigen beheersinstrumentarium kwaliteitsinstrumenten kunnen zorgen voor:

- a) versterking, vervanging of aanvulling van bestaande instrumenten voor toezicht;
- b) versterking en invulling van de planning- en controlcyclus;
- c) verrijking van de toezichtsfunctie binnen de planning- en controlcyclus;
- d) versterking van het integraal afwegingskader;
- e) versterking van de eigen verantwoordelijkheid voor de eigen activiteit;
- f) versterking van de externe gerichtheid.

De belangrijkste veronderstelling luidt daarbij dat kwaliteitsinstrumenten hun meerwaarde tonen op het moment dat zij leiden tot een vermindering van de sturingslast van de aan te sturen organisatie en/of de sturingsbehoefte van het sturend orgaan.

Dit betekent een vermindering in sturingslast:

- in absolute zin (vermindering in het aantal bemoeienissen dat het sturend orgaan heeft ten aanzien van de aan te sturen organisatie);
- in relatieve zin (vervanging van het aantal wet- en regelgevingsactiviteiten en het aantal

⁴ Zoals geformuleerd binnen het kader van de operatie Marktwerking en Deregulering (MDW).

- activiteiten in het kader van het beheersarrangement door alternatieven);
- zonder een te groot politiek afbreukrisico.

Afgeleid daarvan is de veronderstelling dat de sturingslast kan afnemen, als in plaats van het uitoefenen van de sturingsfuncties door het van oudsher aansturende (centrale) orgaan er een vervangende mogelijkheid tot sturing is waardoor de aan te sturen organisaties haar eigen verantwoordelijkheid effectiever kan uitoefenen. Met andere woorden: sturing door het sturend orgaan verloopt beter als er beter wordt aangesloten bij het zelfsturend vermogen van een aan te sturen organisatie. Nog weer anders geformuleerd: het moet gaan om het bijsturen van een in beginsel zichzelf sturend systeem⁵.

Een voorwaarde hiervoor is een gelijk blijven van doelstellingen tussen (centraal) sturende en aan te sturen organisatie, onder een tegelijk gelijkblijvend (zo mogelijk dalend) afbreukrisico. Dit laatste op basis van de veronderstelling dat een organisatie die een betere 'fit' toont met haar omgeving – zich 'responsief' toont - minder snel het soort fouten zal maken dat tot afbreuk van het vertrouwen in het sturende orgaan leidt. Hier speelt het klantbegrip een rol bij; voor wie is de aan te sturen organisatie actief?

2.2 Sturing

De meerwaarde van kwaliteitsinstrumenten voor sturing hangt af van het doel en de richting van de activiteiten gericht op sturing. In hoofdstuk drie worden deze allereerst in beeld gebracht. Op basis van de systeemleer wordt zelfsturing als uitgangspunt genomen, waarbij bijsturing nodig is en blijft op het moment dat vraagstukken aan de orde zijn van een hogere orde dan waar de aan te sturen organisatie zelf een antwoord op kan geven. Er worden vier vraagstukken van hogere orde aangegeven die even zovele elementen voor de meerwaarde van kwaliteitsinstrumenten zijn:

- B.1 afstemming en coördinatie
- B.2 audit en control
- B.3 innovatie via het doorgeven van signalen uit de omgeving
- B.4 het vaststellen van de identiteit

Vervolgens wordt een gedetailleerde omschrijving gegeven van de begrippen verbonden aan de termen sturing en toezicht. Op basis van een naar aanleiding van de discussie over 'corporate governance' gebaseerde brede definitie van sturing, wordt op een aantal elementen nader ingegaan: het begrip sturing in engere zin, het begrip beheer en vooral het begrip toezicht. Dit laatste begrip wordt ver uitgesplitst, om zoveel als mogelijk alle invalshoeken en instrumenten aan bod te laten komen. Deze instrumenten omvatten ook reeds enkele kwaliteitsinstrumenten.

Na zo het speelveld te hebben afgeperkt, worden in het kort de uitkomsten weergegeven van gedachtenwisselingen onder de onderzoekers over de te verwachten ontwikkelingen rondom de relaties tussen sturend orgaan en aan te sturen organisatie. Vier groepen van tegenstellingen rondom het thema sturing geformuleerd. Die groepen van tegenstellingen, elk een invalshoek vertegenwoordigend, lopen overigens nogal in elkaar over:

- S.1 *sturing: meer of minder noodzaak tot sturing uitvoerende diensten?*
Deze discussie staat in eerste instantie onder druk van korte termijn invloeden, leidend tot een verscherping van de focus / het doelbereik van de sturingsdiscussie:
- S.2 *sturing: focus*
Vervolgens wordt gekeken welke ontwikkelingen vanuit de omgeving op de langere termijn de richting van de sturingsdiscussie kunnen bepalen:

⁵ J. den Hollander – Sturen op afstand. Lemma, Utrecht, 1995.

- S.3 *sturing: richting en oriëntatie*
Verandering in focus en richting hebben gevolgen voor de wijze waarop toezicht wordt gehouden.
- S.4 *sturing: gevolgen voor het toezicht*

Voor elk van deze vier groepen zijn ten minste een aantal tegenstellingen geformuleerd die te maken hebben met:

- ontwikkelingen binnen de politiek, wet- en regelgeving en beheer;
- invloeden vanuit de sturingsdiscussie in het bedrijfsleven ('corporate governance');
- de wijze waarop de coördinerende functie kan worden ingevuld zoals die bij Binnenlandse Zaken berust.

2.3 De meerwaarde van het kwaliteitsbegrip

De volgende slag is het omschrijven van het kwaliteitsbegrip, inclusief de daarbij horende instrumenten en het vervolgens formuleren van veronderstellingen ten opzichte van de belangrijkste categorieën kwaliteitsinstrumenten.

Om dit te kunnen doen, wordt aangesloten bij de elementen van de discussie over sturing zoals geformuleerd in hoofdstuk 3. Kwaliteitszorg en kwaliteitsinstrumenten ontleen voor een groot deel hun werking aan het verwoorden en het bereiken van consensus over wat er onder de term 'kwaliteit' moet worden verstaan. Dit is geen vrijblijvend proces; organiseren is het in elkaars verlengde brengen van de vele kwaliteitsdefinities die er, al dan niet expliciet geformuleerd, in omloop zijn. Daarmee raakt het direct aan elementen van zelfsturing en (bij)sturing.

Na dit op abstract niveau geformuleerde kader voor kwaliteit en kwaliteitszorg, wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen in het denken hierover. Uit het denken over kwaliteit en kwaliteitszorg komen de instrumenten voort. De volgende hoofdgroepen worden hier geïdentificeerd:

- normgerichte kwaliteitsinstrumenten;
- ontwikkelgerichte kwaliteitsinstrumenten.

Deze instrumenten worden gekoppeld met de doelstellingen van betrouwbaarheid en responsiviteit, uitmondend in een aantal veronderstellingen.

De veronderstellingen ten aanzien van de verschillende kwaliteitsinstrumenten worden bij elkaar gebracht in een schema/typologie waaruit de relatieve meerwaarde van kwaliteitsinstrumenten duidelijk moet kunnen worden. In ieder geval zullen hiervan deel uitmaken:

- ISO 9000-normen (uitgewerkt in bijlage 1);
- Kwaliteitshandvesten (uitgewerkt in bijlage 2);
- het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit.

2.4 Synthese: meerwaarde voor sturing en kwaliteit

Voor de combinatie van de tegenstellingen rondom het sturingsbegrip en de veronderstellingen zoals geformuleerd rondom de kwaliteitsinstrumenten, komt het aan op een keuze van verschillende elementen.

Er wordt gekozen voor het bepalen van de meerwaarde van alle instrumenten voor sturing en toezicht, inclusief kwaliteitsinstrumenten op twee dimensies:

1. betrouwbaarheid
2. responsiviteit.

STURING EN KWALITEIT

De betrouwbaarheid wordt bepaald door de combinatie van controlemogelijkheden en de mate waarin een uitvoerende dienst in staat blijkt vorm aan haar eigen verantwoordelijkheid voor die betrouwbaarheid te geven.

De responsiviteit wordt bepaald door de mate van omgevingsgerichtheid van de organisatie, c.q. de mate waarin de organisatie in staat is input om te zetten in de gewenste 'outcomes'.

De matrix van betrouwbaarheid en responsiviteit wordt vertaald in een ontwikkelrichting voor de mate van zelfsturing zoals die mogelijk mag worden geacht.

Daarbinnen worden de verschillende instrumenten verantwoording en toezicht, voor het verzamelen van informatie uit de omgeving en het daarop reageren geplaatst, inclusief de besproken kwaliteitsinstrumenten. Tegelijk worden er ook voorbeelden gegeven van organisaties die op basis van deze indeling in een bepaalde ontwikkelfase kunnen worden geplaatst. Daaruit kunnen direct enkele weerstanden en barrières worden afgeleid.

Op basis hiervan worden een aantal concluderende veronderstellingen gedaan (C.01 e.v.), inclusief veronderstellingen ten aanzien van de beste implementatiestrategieën voor de kwaliteitsinstrumenten die de grootste relevantie hebben. Hieruit komt de meerwaarde van kwaliteitszorg voor sturing in het algemeen in tot uiting en van deze kwaliteitsinstrumenten in het bijzonder.

3 STURING

3.1 Inleiding

In het leggen van een relatie tussen sturing en kwaliteitszorg staan we in dit onderzoek al snel voor een groot aantal keuzen gesteld. Beide begrippen zijn dermate in ontwikkeling dat de accenten, instrumenten en benaderingen zich per maand wijzigen. De verleiding is dan ook groot om de op dit moment meest relevante ontwikkelingen er voor dit onderzoek uit te halen en de rest te laten voor wat het is. Voor een goede beantwoording van de meerwaarde van kwaliteitsinstrumenten lijkt het echter voor dit theoretisch onderzoek belangrijk om meer te geven dan de dagkoersen van een bepaald instrument of benadering. Voor wat de sturing betreft willen wij in ieder geval komen tot een dusdanige synthese van de verschillende sturingsbenaderingen zoals die nu opgang doen, dat het op langere termijn een basis geeft voor de beleidsontwikkeling. De huidige discussies over ministeriële verantwoordelijkheid en politiek primaat, over het ‘democratisch tekort’ en ‘government governance’ zien wij daarbij als de uitingen van vele partijen om wat in de afgelopen decennia in gang is gezet, te doordenken en onder controle te krijgen. Kwaliteitsinstrumenten worden daarbij geacht te helpen. De basis voor de discussie ligt echter bij het sturingsbegrip zelf. In dit hoofdstuk wordt lang stilgestaan bij de mogelijke definities van sturing en toezicht. Daarbij sluiten wij zo hecht als mogelijk aan bij de genoemde discussie over ‘corporate governance’ en bijvoorbeeld inventariserende rapporten als die van de Algemene Rekenkamer over het toezicht op de uitvoering van publieke taken⁶. Bestaande inventarisaties moeten ons helpen bij de analyse. Voordat het zover is, zal hier eerst moeten worden ingegaan op een aantal basale vraagstukken over het doel en de richting van sturing. Hoe realistisch is het eigenlijk om over zelfsturing te spreken? De moderne kwaliteitszorg is gebaseerd op het nemen van eigen verantwoordelijkheid door organisaties voor de kwaliteit van haar producten en diensten. Zonder de goede mogelijkheden voor zelfsturing lijkt dat ondenkbaar.

3.2 De richting van sturing

3.2.1 *Verwachtingen van sturing*

Het doel en de wijze van sturing is geen statisch gegeven. Het grote aantal instrumenten dat voor het toezicht kan worden ingezet, geeft al aan hoe lastig het is om het sturend orgaan het gevoel te geven dat de sturing adequaat is. Ook de aan te sturen organisatie heeft lang niet altijd een helder beeld wanneer haar opdrachtgever tevreden is over de wijze van opereren. Bestuurskundigen als Frissen⁷ stellen met enige regelmaat dat alles zo complex is geworden dat pogingen om greep op alle bedoelingen te krijgen welhaast bij voorbaat mislukt zijn. De conclusie kan dan zijn dat het beter is dit niet eens te proberen. Via prikkels, prestatie-indicatoren en netwerken moet in beweging worden gebracht wat zich niet meer langs formele lijnen laat afdwingen. De overheid beperkt zich in die hoedanigheid tot de structuren en processen van besluitvorming en is min of meer indifferent ten aanzien van de uitkomsten.

⁶ Algemene Rekenkamer – Toezicht op uitvoering publieke taken. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25956, nrs. 1-2.

⁷ Wij volgen hier vooral P.H.A. Frissen – De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal. Academic Service, Amsterdam, 1996. Ook het werk van Dr. M.J.W. van Twist is hier relevant.

Het probleem is dat een dergelijke visie wellicht een deel van de werkelijkheid weergeeft, maar dat de verwachtingen van burgers, politici en van veel ambtenaren zelf er een is van een rationele en tot op zekere hoogte via sturing maakbare en beheersbare samenleving. Anders gezegd: een concept als ministeriële verantwoordelijkheid komt niet voort uit een realistische verwachting dat een minister elk moment van de dag bezig is met het formuleren, controleren en uitvoeren van de zelf gekozen doelstellingen. Het komt eerder voort uit de gedachte dat er geen alternatief is voor een sturingsbegrip waarin de minister de focus is waarin alle verschillende aspecten van besluitvorming samen worden gebracht. Weer anders gezegd: in termen van de systeemleer is de minister het archimedisch punt dat, staande boven en buiten de samenleving, met behulp van stuursignalen het bestuurde systeem stuurt. We weten dat het niet zo simpel werkt, maar we verwachten het wel, want waar is het alternatief voor deze manier van werken? Het resultaat is een spanning tussen dit klassieke sturingsconcept en een sturingswerkelijkheid die in postmoderne termen wordt beschreven en verhaald. Een spanning die ook dwars door het vraagstuk van de meerwaarde van kwaliteitsinstrumenten voor sturing heen loopt. Rondom de verschillende definities van kwaliteit (zie hoofdstuk 4) woedt een vergelijkbare strijd van mensen die vasthouden aan een strak, kenbaar en meetbaar kwaliteitsbegrip en een kwaliteitsbegrip dat zich per definitie niet laat benoemen gevoerd. Het geloof in de waarde van kwaliteitsinstrumenten is daarmee gebonden aan de mate waarin men zich tot de ene of de andere groep rekent. Hoe hier mee om te gaan? Een antwoord via een omweg.

In een reeks van opleidingssituaties (gehouden bij over het algemeen grote overheidsdiensten onder grote druk) wordt de deelnemers steeds een tweetal uitspraken voorgehouden. De eerste uitspraak komt van Juran, één van de grondleggers van de moderne kwaliteitszorg: "In God we trust, all others have to give evidence". Daarmee bedoelt hij dat in beginsel alles gemeten moet worden, want alleen dan is er een basis voor vooruitgang in organisaties en processen die te groot zijn geworden om nog door een enkel persoon te worden gekend. De uitspraak die er tegenover wordt gesteld komt van Fukuyama: "Trust is the Foundation of Society". De maatschappij die het meest welvarend is, blijkt ook de maatschappij te zijn waarin er sprake is van veel onderling vertrouwen. Het opschrijven en vastleggen van heel veel zaken en in contracten (in zijn eigen Amerika) werkt in dat opzicht contra-productief. Het opschrijven van zaken ondermijnt het vertrouwen: het bouwt het niet op. De reactie van de deelnemers, hoge ambtenaren, op deze twee uitspraken is doorgaans een sterke voorkeur voor de tweede uitspraak. We zouden elkaar toch moeten kunnen vertrouwen. Velen van hen beschouwen zichzelf als professionals, ook al opereren ze gewoon in de lijn, en menen ze dat de 'meetgekete' afbreuk doet aan hun functioneren. Daarbij meent niemand van zichzelf dat hij of zij niet te vertrouwen zou zijn. Tegelijk erkennen diezelfde deelnemers doorgaans ook dat er over de volle breedte van hun organisatie sprake is van afnemend vertrouwen en is er hier en daar zelfs sprake van een volledige vertrouwensbreuk. Het geldt voor hun relatie richting de burgers, wier belangen men wordt geacht te behartigen, en richting de politiek, wiens opdrachten men wordt geacht te volgen. Daarbij geldt het gezegde: "Vertrouwen komt te voet, maar het gaat te paard". Het is meestal hier dat zich degenen melden die menen dat er geen echte tegenstelling is tussen de twee uitspraken. Het meten, aantonen en laten zien wat men doet, helpt in het opbouwen of terugwinnen van het vanzelfsprekend vertrouwen zoals dat eerder verloren is gegaan. Uiteindelijk pleit niemand voor een alles meten of vastleggen. Wel ontstaat er consensus dat het meer aantoonbaar maken van prestaties een logische weg is – en meer begaanbaar dan simpel stellen 'dat we toch te vertrouwen zijn'. Het meetbaar maken van zaken is daarbij geen doel op zich: het is het proces waarlangs men zich betrouwbaar toont.

3.2.2 *Sturingsconcept*

Het is in dit bij elkaar brengen van ogenschijnlijke tegenstellingen dat we de brug zien tussen het klassieke rationele sturingsconcept en een werkelijkheid die steeds meer irrationele trekken schijnt aan te nemen. Noem het neoklassiek: een rationeel sturingsconcept dat niet-gekende elementen, zoals die voortkomen uit complexiteit en

menselijk gedrag, wil omarmen in plaats van uitsluiten. Dit proces van het omarmen van niet gekende elementen heeft niet de kenbaarheid tot doel, maar moet leiden tot een proces van legitimering van wat in ieder geval benoemd en gekend moet worden. Paradoxen en dilemma's moeten worden onderkend maar mogen niet tot patstellingen leiden. Het maken van keuzen en het daarmee samenhangende leiderschap zijn kenmerkend voor een neoklassieke houding.

Het doel van het proces is daarmee consensus onder de belanghebbenden over zaken als systeemgrens, -doel en -richting. De basis daarvoor wordt gevormd door de systeemleer, aangevuld en onderbouwd met sociaal-psychologische aannamen.

3.2.3 *Systeemleer*

Sociale systemen zijn levende systemen. Er is sprake van een voortdurende dynamiek. Denkers over sociale systemen als Beer, Weick, Senge en – in het bijzonder – Morgan⁸ gebruiken allerlei metaforen om te visualiseren hoe deze systemen werken – of niet werken. Alleen al de noodzaak van het gebruik van deze metaforen geeft aan hoe complex deze sociale systemen kunnen zijn. Doordenkend op hetgeen daarover is geschreven, valt dan enerzijds op hoezeer wordt vertrouwd op het zelfsturend vermogen van een organisatie en anderzijds hoezeer dat zelfsturend vermogen ter discussie komt te staan op het moment dat deze dreigt te worden gerealiseerd. Het is een tegenstelling waar men niet omheen kan als het gaat om sturing.

3.2.4 *Zelfsturend vermogen*

Wat het zelfsturend vermogen betreft komen de uitspraken neer op a) de aanname dat complexe systemen zichzelf organiseren, primair vanuit de interne dynamiek en b) dat deze zelforganisatie om zelfsturing vraagt. Zelfs de wetten van de thermodynamica kunnen en worden aangehaald om het eerste te verklaren. Het tweede is erop gericht dat het systeem vanzelf doet wat er gedaan moet worden en tegelijk ook zichzelf in leven houdt. De sturingslasten zijn dan minimaal, terwijl de baten blijven.

Dit vertrouwen in het zelfsturend vermogen is in algemene zin groot en ook ideologisch breed verankerd. Met name aan de uiterste linkerzijde en klein rechtse zijde lijkt nog de opvatting te vinden dat zelfsturing in principe moet worden gewantrouwd. Uiterst links vanuit de redenering dat zelfsturing onvermijdelijk degenen zal bevoordelen die de eigenaren van het sociale systeem zijn. Klein rechts zal waarschuwen tegen de eigendunk van mensen die menen dat zij het zelf zijn die hun lot kunnen besturen.

De ideologische verschillen die er ook tussen de grote partijen zijn, betreffen echter niet zozeer de zelfsturing zelf, alswel waar de zelfsturing haar oorsprong en bestemming moet vinden. Hierin zijn er fundamentele verschillen te ontdekken tussen het liberale marktdenken⁹, het etatisme van de klassieke socialisten¹⁰ en het christelijk-sociale denken van de gemeenschapsverbanden¹¹. Een belangrijke stroming zoals die door D'66 wordt vertegenwoordigd, is in niet geringe mate voortgekomen uit de wens om tot een helder onderscheid te kunnen komen tussen zelfsturing en sturing door de overheid.

3.2.5 *Levende systemen*

Deze ideologische spanning is logisch en verklaarbaar vanuit het systeemdenken zelf. Het feit dat systemen zichzelf organiseren, betekent nog niet dat ze bijvoorbeeld levend en

⁸ In de literatuurlijst (hfdst. 7) worden enkele van de o.i. belangrijkste auteurs weergegeven van deze rijke literatuurstroom.

⁹ Generalisaties blijven gevaarlijk, het gaat om de 'denkgeschiedenis'. Zie bijvoorbeeld: K. Groenveld (Vz.) – Tussen vrijblijvendheid en paternalisme. Bespiegelingen over communitarisme, liberalisme en individualisering. Geschrift 82, Prof.Mr. B.M. Teldersstichting. Den Haag, 1995.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Mark Bovens e.a. – De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing. Wiarda Beckman Stichting, Amsterdam, 1995.

¹¹ Binnen het CDA is bijvoorbeeld door een werkgroep van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA een relevant beleidsprogramma in ontwikkeling rondom "Maatschappelijke verantwoordelijkheid, zelfregulering en wetgevingskwaliteit."

levensvatbaar ('viable') zijn. Een levend systeem is in staat tot een respons op een stimulus, waarvan tevoren bij de bouw van het systeem niet was gedacht. Het kan leren van ervaringen wat het optimale antwoord is op een prikkeling. Een lerend systeem groeit en vernieuwt zichzelf. Het is goed bestand tegen fouten en verstoringen. Het resultaat is een systeem dat zich aanpast aan veranderende omstandigheden en ook overleeft in situaties waaraan door de ontwerper van het systeem tevoren niet was gedacht. Echter, elk systeem dat zichzelf organiseert, doet dat in de praktijk door subsystemen (operationele eenheden) te scheppen (Beer¹²: systeemfunctie 1) die ieder ook weer de kenmerken van een zelfsturend systeem willen aannemen. Hoe verhouden deze systemen zich vervolgens tot elkaar? Belangrijk voor het functioneren van levende systemen is dat zij steeds gebonden zijn aan vraagstukken van een hogere orde.

3.2.6 *Vraagstukken van een hogere orde*

Vraagstukken die de subsystemen niet zelfstandig kunnen oplossen en waarvoor zij afhankelijk zijn vraagstukken van een ander, hoger systeem. In termen van Stafford Beer betreffen die activiteiten van een hogere orde de:

- coördinatie van de subsystemen (operationele eenheden) om onvruchtbare oscillatie te voorkomen, bijvoorbeeld concurrentie tussen de eenheden die zo ver gaan dat het ten koste gaat van het geheel, danwel om synergie te bevorderen (Beer: systeemfunctie 2)
- activiteiten van audit en control, erop gericht de bijdrage aan het geheel te waarborgen, met minimale sturing op basis van een steeds zo actueel mogelijk gehouden model van de subsystemen in hun wijze van functioneren (systeemfunctie 3, waarvan 2 onderdeel uitmaakt).
- activiteiten die de ontwikkeling in de omgeving verkennen en die in innovatie vertalen (systeemfunctie 4).
- identiteitsfunctie (systeemfunctie 5), een interne functie die het evenwicht handhaaft tussen systeemfunctie 3 (het hier en nu van de organisatie) en systeemfunctie 4 (het daar en straks van de organisatie).

Het zijn de vraagstukken van een hogere orde die de grenzen van de zelfsturing aangeven. Het accepteren van sturing als het gaat om vraagstukken van een hogere orde is echter nog iets anders dan het accepteren van (formele) ondergeschiktheid. Er is sprake van een 'toegevoegde waarde hiërarchie'¹³. Op het hogere niveau gaan principieel andere zaken om, die betekenis geven aan het lagere niveau. En die principieel andere insteek is ook de enige rechtvaardiging voor de sturing vanaf dat niveau. Het lagere niveau is quasi-autonoom, namelijk autonoom in de eigen taal, de eigen wereld, zolang het maar de bijdrage aan het grotere geheel geeft zoals die verwacht mag worden.

3.2.7 *Bijsturen van zelfsturing*

Dit quasi-autonome niveau is in dit denken optimaal. Ieder niveau van zelfsturing heeft daarbij een eigen identiteit, waarbinnen zowel aan strategievorming als aan operationele activiteiten wordt gedaan. De basisaanname is daarbij dat de optimale vorm van sturing er een is van het bijsturen van een zelfsturend systeem. Het zelfsturend systeem moet deze vorm van sturing 'verdienen', door de bijsturing te accepteren en erop te anticiperen. Het hogere niveau richt het bijsturen op de zaken die van hogere orde zijn. Audit en control vloeien daar uit voort.

Audit en control (systeemfuncties 2 en 3) vormen het statische element van het sturingsbegrip van hogere orde, zoals de innovatiefunctie (systeemfunctie 4) het dynamische begrip vormt. Als het goed is, wisselen zij elkaar af en inspireren zij elkaar. Als het niet goed is, komt de coördinatiefunctie in beeld. Onder alle omstandigheden is

¹² Den Hollander, p. 24 e.v.

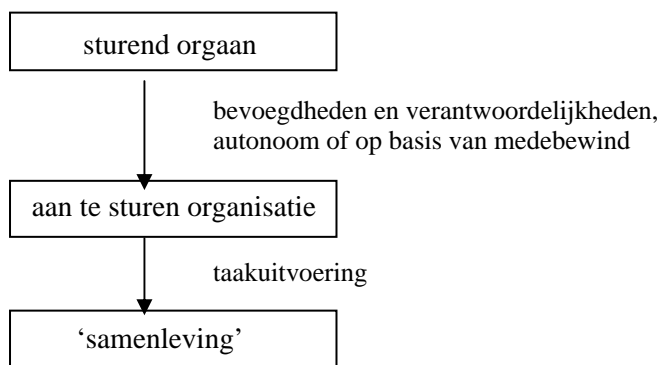
¹³ idem, p. 27.

een ingreep in de zelfsturing op basis van een hogere orde bepalend voor de identiteit van de aan te sturen organisatie.

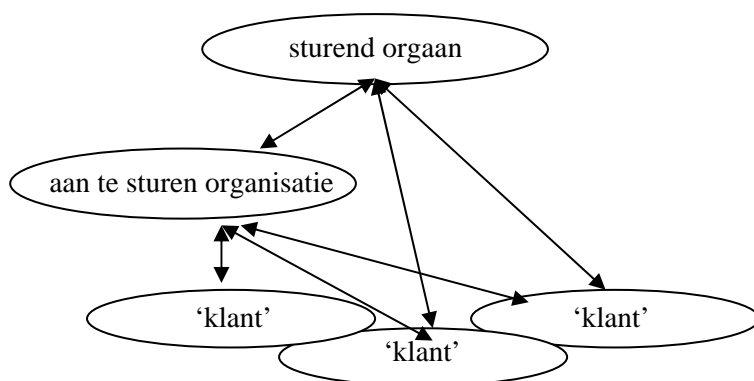
3.2.8 Sturing en klantbegrip

Het bijsturen van zelfsturing gebeurt in een complexe en dynamische omgeving. Het bovenstaande stelt vooral een tweezijdige relatie centraal: die tussen een sturend orgaan en een aan te sturen organisatie. In de praktijk worden sturingsrelaties echter vorm gegeven in een meerzijdige wisselwerking tussen talloze organen, organisaties en hun omgeving. Daaruit vloeien weer ingewikkelde discussies voort over bevoegdheden en systeemgrenzen. Het rapport van de Commissie Holtslag¹⁴ vraagt bijvoorbeeld aandacht voor het feit dat lang niet altijd een minister verantwoordelijk kan worden gesteld voor de uitvoering en het toezicht op een aan te sturen organisatie, maar constateert tegelijk dat er veel onduidelijk is in de wijze waarop bevoegdheden en verantwoordelijkheden hun vorm hebben gekregen in een bepaald veld. Het rapport van de Algemene Rekenkamer over toezichtsrelaties geeft een beeld van zowel veel overlappingen als van witte plekken. Om redenen van eenduidigheid wordt hier verder niet ingegaan op de horizontale relaties tussen organen en organisaties onderling. Wel wordt het tweedimensionele karakter van de sturingsrelatie waar nodig doorbroken door het inbrengen van de omgeving in de relatie, in het bijzonder via het klantbegrip.

Het klassieke beeld is het volgende:



Dit relatief eenduidig beeld van taakuitvoering gericht op het algemeen belang wordt vervangen door een ander beeld, geïnspireerd en ontleend aan dat van de markt.



Er ontstaat een driehoek: sturend orgaan – aan te sturen organisatie – ‘klant’. Sturend orgaan en aan te sturen organisatie kunnen ieder hun eigen contacten hebben met de ‘klant’ en daar hun eigen sturingssignalen aan ontleen. Dit maakt het complex, maar biedt ook nieuwe mogelijkheden voor sturing. Een kwaliteitshandvest (H 4.5) is een

¹⁴ Concept eindrapport Commissie Holtslag, versie 28 mei 1998.

voorbeeld van een instrument dat door een sturend orgaan mede is geïntroduceerd om via de klant de aan te sturen organisatie te beïnvloeden, vanuit de veronderstelling dat een meer op de klant gerichte organisatie minder snel fouten maakt in haar relatie met de omgeving en incidenten eerder zal voorkomen.

Tegelijk blijkt het klantbegrip altijd complex te zijn voor wat primair ‘taakorganisaties’ heten te zijn. Mede daarom zijn er velen binnen de overheid die weigeren het klantbegrip te hanteren. Die weigering heeft te maken met de redenering dat een te zeer inspelen op de behoeften van individuele klanten (burgers of bedrijven) het zicht kan ontnemen op integrale afwegingen vanuit het ‘algemeen belang’. Ook vanuit de economische wetenschap zijn er bezwaren tegen een expliciet klantbegrip binnen de overheid. De economische definitie van een klant verwijst naar een persoon of bedrijf bij wie het ‘bepalen, betalen en genieten’ in één hand berust. Als het gaat om overheidsdiensten zijn deze drie functies per definitie gescheiden.

Een relativering van het klantbegrip binnen de overheid is dus noodzakelijk. Desalniettemin lijkt er een belangrijke reden te zijn waarom men ook binnen de overheid wel voortdurend pogingen zal ondernemen het klantbegrip vast te stellen. Die reden kan ontleend worden aan de systeemleer, in de zin dat een systeem dat zichzelf tot doel heeft nooit in beweging zal komen. De interne gerichtheid die ontstaat bij organisaties zonder expliciete externe doelstelling is op de langere termijn dodelijk voor de betrokken organisatie. Daarom moet er een ‘trekker’ buiten het eigen systeem worden gezocht om voor in beweging te komen. Overwegingen van algemeen belang hebben voor veel aan te sturen organisaties – met name de nu verzelfstandigde organisaties – in het verleden onvoldoende prikkel opgeleverd om voor in beweging te komen. In het klantbegrip zoekt men nu kennelijk een vervangende prikkel. De discussies over het klantbegrip zijn in de kern discussies over de sturingsrelatie. De opkomst van het klantbegrip is daarmee waarschijnlijk in niet geringe mate de oorzaak voor de huidige belangstelling in kwaliteitsinstrumenten.

Om vervolgens goed om te kunnen gaan met de diverse klantengroepen die men kan onderscheiden, ziet men dat in bijna alle overheidsorganisaties veel energie wordt gestoken in het semantisch onderscheiden van de diverse groepen. Zo wordt de Minister, de logische klant, vaak als ‘de opdrachtgever’ aangeduid en krijgen andere groepen – die in strikt bedrijfsmatige termen als ‘halffabrikaten’ zouden kunnen worden aangeduid – de status van ‘klant’. Voorbeelden van dergelijke klanten zijn leerlingen, uitkeringstrekkers, gevangenen, e.d..

Dit nader aanduiden van het klantbegrip lijkt haar voorlopig hoogtepunt te vinden in het in hoofdstuk 4 nader aangeduide model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit. Hierin (zie schema) worden de verschillende belanghebbenden gekoppeld aan het primaire proces van een organisatie en ontstaat er ook een nader ingevuld beeld van het klantbegrip.

Schema 3.2.8 Klantbegrip Handleiding model INK

3.3 Definities en omschrijvingen van sturing en toezicht

3.3.1 *Sturing in brede zin*

Bijsturing van zelfsturing is dus kenmerkend voor organisaties die zichzelf organiseren. Om de doelstellingen van bijsturing en zelfsturing mogelijk te maken worden er reeds een groot aantal begrippen, termen en middelen ingezet. Deze staan hier centraal. Er zijn in de afgelopen periode de nodige pogingen ondernomen om hierin ordening te brengen. Voor een deel hebben deze het zicht op een goede ordening eerder ontnomen dan versterkt. Met andere woorden; er is geselecteerd en een eigen ordening gemaakt.

Voor de omschrijving van het begrip ‘sturing’ wordt aangesloten bij de omschrijving van het CIPFA-rapport¹⁵, zoals is weergegeven door het Platform Doelmatigheid¹⁶. Dit sturingsbegrip is geïnspireerd op een voor de publieke sector geschikt gemaakte definitie van het ‘(corporate) governance’-begrip. Het wordt omschreven als:

“Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezichthouden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve (doelmatige) realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van de belanghebbenden.”

Binnen dit brede sturingsbegrip wordt dus zowel de eigenlijke sturing begrepen als de handelingen die gericht zijn op beheersing en toezicht.

Sturend orgaan en een aan te sturen organisatie hebben in deze definitie niet alleen dezelfde beleidsdoelstellingen met elkaar gemeen, maar ook de wijze waarop deze doelstellingen moeten worden gerealiseerd. Daarin schuilt ook een wezenlijk verschil met marktorganisaties. Kijkend naar de actualiteit van het sturingsvraagstuk, willen wij deze brede sturingsdefinitie, inclusief alle elementen, in eerste instantie richten op de mogelijkheid voor risicobeheersing, c.q. het voorkomen van incidenten die afbreuk doen aan een beeld van goede sturing en de effectiviteit van de ministeriële verantwoordelijkheid die daar terecht of niet terecht mee wordt verbonden. Niet omdat die incidenten op zichzelf zo veel betekend zijn, maar omdat ze in de praktijk als lakmoesproef lijken te fungeren voor het functioneren van de gehele overheid. Vervolgens komt een breed sturingsbegrip in zicht, waarin alle vraagstukken van een hogere orde zoals eerder geformuleerd aan bod komen.

3.3.2 *Sturend orgaan en aan te sturen organisatie*

Het sturend orgaan wordt hierbij steeds gedefinieerd als het kerndepartement dat politiek verantwoordelijk is voor de uitvoering van een publieke taak. Deze taak is op basis van wet- en regelgeving doorgemandateerd of gedelegeerd aan een uitvoerende organisatie, waarbij op de uitvoering ervan toezicht wordt gehouden op basis van een beheersregime. De aan te sturen organisatie (of: de dienst) is de entiteit die verantwoordelijk is voor (een bijdrage aan) de uitvoering van een publieke taak¹⁷. Daarbij wordt er geen onderscheid gemaakt tussen het publiek of private karakter van de organisatie zelf. Evenmin wordt er een onderscheid gemaakt tussen organisaties die activiteiten, diensten of producten leveren aan individuele burgers en organisaties die (in een keten) leveren aan andere organisaties en instituten. Met andere woorden: het betreft zowel verzelfstandigde

¹⁵ Corporate Governance, a framework for public service bodies, CIPFA.

¹⁶ Studierapport Platform Doelmatigheid ‘Recht op het doel af. Overheidsmanagers op zoek naar het einde van de Regenboog’. NIVRA, Amsterdam, 1996. De bovenstaande definitie heeft het Platform afgeleid van de jubileumrapporten van de Directie Accountancy van het Ministerie van Financiën over ‘Corporate Governance’ en van de Departementale Accountantsdienst van het Ministerie van VROM over “VROM en het government governance model”.

¹⁷ In principe wordt hierin de in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken gemaakte ‘Doorlichting zelfstandige bestuursorganen’ van 1996 gevolgd, aangevuld met de niet-zelfstandige bestuursorganen en uitvoerende diensten waarvan het ministeriële gezag onomstreden is.

diensten als agentschappen en uitvoerende diensten onder het directe gezag van een minister. Verder kan het bestuurlijk gezag formeel ook een ander zijn of gedeeld worden met andere partijen dan alleen de minister(s). Ook voor dit soort maatschappelijke middenveldorganisaties blijft overeind, dat ten aanzien van de publieke taak die door de organisatie wordt uitgeoefend, de publieke verantwoordingsplicht blijft gelden en er dus sprake van sturing, beheersing en toezicht zal zijn.

3.3.3 *Sturing in enge zin*

De sturing (in engere zin) gebeurt op basis van aanwijzingen die het sturend orgaan mag geven, gelet op de ministeriële verantwoordelijkheid die het sturend orgaan blijft dragen (ook na mandatering en delegatie). Wij gaan ervan uit dat er altijd sprake is van enige vorm van sturing, zelfs in het geval van privatisering, zolang er sprake is van een politiek gedefinieerde publieke taak. Geen sturing is in dat geval ook sturing. Bij deze sturing in enge zin gaat het in de kern om de afwisseling van signalen zoals die voortkomen uit een driehoek van politiek-bestuurlijke afwegingen, formele beleidsontwikkelingen en bestaande juridische kaders. Er is met name rondom de verzelfstandiging en privatisering van bestuursorganen veel aandacht besteed aan de wijze waarop dit het beste kan gebeuren. Dat heeft zich geconcentreerd op de vormgeving van de toekomstige verhouding tussen sturend orgaan en aan te sturen organisatie, de zogenaamde interfaceproblematiek. Tot nu toe kent die interface een vooral financieel-juridische invalshoek. Hoe moeilijk het is om vat te krijgen op het totaal van de sturingsproblematiek, is gebleken uit de zgn. Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen¹⁸. Deze doorlichting heeft vooral beschrijvingen opgeleverd en relatief weinig concrete aangrijpingspunten voor sturing. Het is wellicht daarom dat die sturing nu vooral vorm krijgt via bestaande wettelijke kaders, via beheersingsregimes en het toezichtsinstrumentarium.

3.3.4 *Verantwoording*

Het beheersingsregime in het kader van de sturing, zoals hierboven is geformuleerd, omvat de toedeling en verantwoording van de voor de beleidsdoelstelling noodzakelijke inzet van mensen en middelen (met name de 'PIOFAH-reeks'¹⁹) gerelateerd aan de beleidsdoelstelling. De wijze waarop dit binnen de aan te sturen organisatie gebeurt en er vervolgens verantwoording over wordt afgelegd aan het sturend orgaan, vormt het voorwerp van de planning- en controlcyclus. Voor deze cyclus zijn in de loop der tijd een groot aantal instrumenten ontwikkeld. De wijze waarop deze inhoud krijgen, is echter nogal verschillend. In het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar het toezicht op de uitvoering van publieke taken wordt gesteld dat nog slechts 53% van alle onderzochte diensten erin slaagt een jaarplan op te stellen. Dit is geen goed uitgangspunt voor de beheersbaarheid voor de organisatie. Tegelijk is de druk tot een betere verantwoording te komen groter. Niet voor niets is er bijvoorbeeld een Kordes-trofee voor het beste jaarverslag. Het recente rapport van de Commissie voor de Rijksuitgaven is ook een voorbeeld van het zoeken naar een betere 'kwaliteit' van de verantwoording²⁰. Het is mogelijk dat er nu van twee kanten een nieuwe impuls binnen de overheid voor een betere verantwoording komt. In de eerste plaats kan deze impuls uitgaan van de discussie rondom 'corporate governance' en voor de overheid daarvan afgeleide vorm: 'government governance'. Binnen het bedrijfsleven is de discussie over 'corporate governance' vooral een discussie over een versterking van de rol van de aandeelhouder. Minder zichtbaar, maar daarom wel zo relevant, is het een discussie over de positie van

¹⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken – Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen. TK 1996-1997, 25 268, nr. 1.

¹⁹ PIOFAH: Personeel – Informatie – Organisatie – Financiën – Administratie (of: Aankoop) – Huisvesting.

²⁰ Werkgroep verbetering van de kwaliteit van de financiële verantwoordingen – Naar een nieuwe stijl van verantwoorden.. Commissie voor de Rijksuitgaven, Ministerie van Financiën, 1998.

de institutionele aandeelhouders, zoals de grote pensioenfondsen, en een discussie over de samenstelling en bevoegdheden van de Raden van Commissarissen. Van de discussie over 'government governance' mag een opwaardering worden verwacht van de verschillende belanghebbenden bij overheidsactiviteiten, al dan niet tot uiting komend in de wijze waarop uitvoerende of verzelfstandigde diensten bestuurlijk worden aangestuurd.

De tweede impuls komt vanuit de kwaliteitszorg. Het formuleren en publiceren van proceseisen zoals nu wettelijk in een aantal situaties wordt voorgeschreven, kan ook worden gezien als een vorm van verantwoording.

Nog aanmerkelijk verder gaat de wens van het Ministerie van Justitie dat uiterlijk in 1999 alle (meerjaren)beleidsplannen en -verslagen worden vormgegeven langs de lijnen van het model Nederlandse Kwaliteit (zie par. 4.6). Dit voornemen kan voor de nodige spanningen zorgen, omdat het vragen oproept over wie 'eigenaar' is van de uitkomsten van een kwaliteitssysteem.

3.3.5 *Beheersing*

De toezichthoudende activiteiten zijn, voor zover ze direct betrekking hebben op de beleidsdoelstellingen rondom de uit te voeren taak, vooral gericht op het rechtmatigheids- en het doelmatigheidsaspect. In het verlengde hiervan gaat het bij het toezicht op de beheersactiviteiten vooral om de controle op de juiste aanwending van de mensen en middelen (zie 2.1.5).

Het is nooit genoeg. Het tegelijk zeer uitgebreide en genuanceerde COSO-rapport²¹ stelt dat elk beheersingsmodel, hoe goed ook, te maken heeft met een aantal inherente beperkingen, namelijk:

- onjuiste oordeelsvorming bij de besluitvorming;
- menselijke fouten en vergissingen;
- samenspanning door twee of meer personen;
- doorbreking van het interne beheerssysteem door de hogere leiding.

Bovendien is het ontwerp van een beheersingssysteem afhankelijk van bepaalde randvoorwaarden, zoals benodigde mensen en middelen.

In de meest elementaire zin valt het bovenstaande proces van sturing uiteen in twee elementen: de aansturing zelf en het toezicht op de gevolgen van de sturing. Hieronder worden de verschillende vormen van toezicht beschreven, waaronder diverse kwaliteitsbenaderingen. Elke beschrijving van een vorm wordt afgesloten met een korte karakterisering van de vorm.

3.3.6 *Toezicht in brede zin*

Er is een ruime voorraad aan termen beschikbaar om het element toezicht mee vorm te geven. In de literatuur overlappen de termen elkaar regelmatig of vallen er witte vlekken. Hier wordt een eerste omvattende poging gedaan tot rubricering van het begrip toezicht – daarbij noodzakelijkerwijs al wat vooruitlopend op de mogelijke rol van kwaliteitsinstrumenten. Het gaat hier dus om een breed toezichtsbegrip, dat uiteenvalt in een groot aantal andere termen. Hier wordt vooral op de termen ingegaan die relevant zijn voor de relatie tussen sturend orgaan en aan te sturen organisaties. Op burgers en bedrijven gerichte termen als 'opsporing' en 'handhaving' lijken primair gericht op de relatie met individuele burgers en bedrijven en vallen hier vooralsnog buiten.

Het ruime begrip toezicht kan gebruikt worden in relatie tot een groot aantal termen. Van oudsher wordt er een onderscheid gemaakt tussen 'inspectie', 'toezicht', 'controle'. Het gaat om benaderingen en instrumenten voor:

²¹ Internal control – integrated framework - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

- a) inspectie, inclusief opsporing;
- b) toezicht, toezicht in enge zin, inclusief (interne) controle, mede gericht op handhaving;
- c) certificatie;
- d) visitatie;
- e) integrale benaderingen.

De benaderingen lopen van strak ('tight') naar ruim ('loose') en van traditioneel naar nieuw. Elders (hoofdstuk V) worden ze in een breder kader (schema) geplaatst. Het moderne toezichtsbegrip, zoals dat door de Algemene Rekenkamer en de Commissie-Holtslag wordt gehanteerd, is terug te vinden onder de term toezicht in enge zin.

a) Inspectie

Doorgaans wordt het object van inspectie gezocht buiten de (overheids)organisatie zelf. De keuringsdienst voor vleeswaren inspecteert het vlees bij slagers, niet binnen het eigen departement. Inspectie kan daarbij zowel gaan om inspectie op het niveau van individuele producten of diensten, als om typen van producten en diensten. Tegelijk is er ook altijd een rol geweest voor inspecties binnen het systeem van de sector zelf. Met name als er incidenten hebben plaatsgevonden, wordt er gericht naar de oorzaken gezocht door deze te laten inspecteren.

Een dergelijke inspectie had tot voor kort vooral een strafrechtelijke basis. Op dit moment zien we een oprekken van het inspectiebeprip. Inhoudelijk omdat naar meer wordt gezocht dan incidenten of incidentele afwijkingen van de norm, maar ook aspecten van de bedrijfsvoering worden onder de loep genomen. Zo bestaat het voornemen bij het Ministerie van Justitie om het gehele personeelsbeleid aan een inspectie te onderwerpen. In die vorm is ook sprake van een steeds bredere interpretatie. Zo wordt op basis van de nieuwe Politiewet de Inspectie Politie ook belast met het toezien op het systeem van zelfevaluatie zoals dat op basis van het model Nederlandse Kwaliteit plaatsvindt. Zonder de term als zodanig te gebruiken, kennen we de inspectiefunctie ook op andere manieren. Tot ongeveer tien jaar geleden was het voor politiek gevoelige onderzoeken niet ongebruikelijk om een Commissie van Wijze Mannen te benoemen. Sindsdien heeft de Tweede Kamer via het instrument van de parlementaire enquête die functie naar zich toe getrokken. Vanuit een nog ruimer oprekken van het begrip inspectie kan worden gezegd dat het instituut van de Nationale Ombudsman toeziet op de kwaliteit van overheidsdiensten.

Wat alle vormen van inspectie met elkaar gemeen hebben, is 'gericht wantrouwen' en een onderschikking van de aan te sturen organisatie ten opzichte van het inspecterend orgaan. Daar waar de inspectie wordt verricht in opdracht van het sturend orgaan, wordt dus de (verticale) onderschikking benadrukt. Het feit dat lang niet alle inspecties de nakoming van hun aanbevelingen direct kunnen afdwingen, doet daar in beginsel niets vanaf.

b) Toezicht in enge zin

Het toezicht in de betekenis zoals die doorgaans aan het begrip sturing wordt verbonden, heeft te maken met de klassieke controlefunctie zoals die wordt uitgeoefend in het kader van de verantwoordingsplicht die hoort bij de uitvoering van een wettelijke taak.

Er is zo langzamerhand een groot aantal varianten op deze toezichtsfunctie gegroeid waarin weer verschillende dimensies te onderkennen zijn. De Algemene Rekenkamer – en in aansluiting daarop de commissie Holtslag²² – omschrijft het begrip toezicht als 'het verzamelen van informatie over de vraag of een bepaalde handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het

²² Concept eindrapport commissie Holtslag, versie 2.0 – 28 mei 1998.

eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren'.²³ De Algemene Rekenkamer baseert dit onderscheid op de mogelijkheid tot interventie die aan toezicht zou zijn verbonden. Controle is dan als het ware toezicht zonder interventiemogelijkheid. Zo zouden er nogal wat adviesraden zijn die toezichthoudende taken hebben gekregen zonder daarin verder te kunnen gaan dan een advies. In dit onderzoek zal bij de synthese van sturing en kwaliteitszorg dit onderscheid tussen toezicht en controle worden aangehouden, maar zal er voornamelijk weinig directe betekenis aan worden gehecht. De effectiviteit van toezicht staat hoe dan ook ter discussie, interventiemogelijkheid of niet.

In het verlengde van de Algemene Rekenkamer constateert de Commissie-Holtslag dat goed toezicht alleen mogelijk is binnen heldere bestuurlijke verhoudingen – en dat het daar nogal eens aan ontbreekt. Tegelijk doet zij de belangrijke constatering dat “weeffouten in een bestuurlijk stelsel nauwelijks opgelost worden door middel van toezicht”²⁴. De Commissie stelt verder, dat ook als de bestuurlijke verhoudingen helder zijn, dan nog waarschijnlijk niet ontkomen kan worden aan een gedifferentieerd stelsel van toezichtsvormen. Om te bepalen wat het passende toezichtsarrangement is, dient expliciet te worden gemaakt wat objecten, motieven, functies, instrumenten en positie van het toezicht zijn. Kortom; dient het toezicht aan een aantal kwaliteitseisen te voldoen.

Inhoudelijk is er verder het wezenlijke onderscheid te maken tussen rechtmatigheids- en doelmatigheidscontrole /-toezicht. De langzame verschuiving van de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer van pure rechtmatigheidstoetsing naar doelmatigheidstoetsing is symptomatisch voor een groter accent dat tot in het begin van de negentiger jaren is komen te liggen op overwegingen van effectiviteit en efficiency. Inmiddels ontwikkelt het zich weer verder, door naast doelmatigheid ook factoren als ‘transparantie’ en de wijze van verantwoording richting direct belanghebbenden (burgers) in beschouwing te nemen. Op die wijze verbreedt de controle- en toezichtsfunctie zich steeds verder, al zijn er de nodige personen die menen dat de rechtmatigheidstoetsing altijd zal blijven overheersen.

Een vergelijkbare verschuiving valt er te zien van financiële vormen van toezicht – en hier komt het begrip audit in beeld – naar meer operationele vormen van toezicht. Het is vanuit de financiële wereld zelf – geïnspireerd door bewegingen als het cash-flow-denken en activity-based-costing – dat er een correctie is gekomen op een te eenzijdige benadering van organisaties als een verzameling financiële kengetallen. De ‘balanced score card’ is de meest zichtbare vorm van deze correctie, maar in meer algemene zin mag de opkomst van operational audit als een dergelijke correctie worden gezien. De operational audit²⁵ is snel te schetsen door er alles onder te laten vallen wat niet-financieel is. In de praktijk is deze vorm van audit zich aan het ontwikkelen tot een brede visie op organiseren, inclusief een al even breed arsenaal van diagnose-instrumenten. Het instrument voor deze vorm van toezicht is de audit; een (steekproefsgewijs) toetsen van de uitvoering van een taak door het ter plaatse bezien van de situatie en het inzien van de documenten en het daarover rapporteren. Kenmerkend daarbij is wel – en daarin blijft het een traditioneel toezichtsinstrument – dat de audits worden uitgevoerd door een gespecialiseerde (interne) afdeling en dat het object van de operational audit, hoezeer ook opgerekt, gericht blijft op beheer. Een variant van de operational audit is de EDP-audit,

²³ Algemene Rekenkamer – Toezicht op uitvoering publieke taken. Rapport 18 maart 1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 956, nrs. 1-2. Eén van de constatering van dit rapport is dat het voor organen met een toezichthoudende taak nogal eens schort aan de mogelijkheid om daadwerkelijk te interveniëren. De reden hiervoor komt in hoofdstuk 5 aan de orde.

²⁴ Concept eindrapport Commissie Holtslag, par. 1.1 Conclusies.

²⁵ Voor een uitstekend overzicht: Drs. A.J.G. Driessen, drs. J.W. van der Kerk en A. Molenkamp – Operational auditing. Een managementkundige benadering. Kluwer Bedrijfs wetenschappen, 1993. Het lijkt er op dat dit boek een belangrijke inspiratie is geweest voor het platform doelmatigheid.

die specifiek gericht is op de informatiefunctie. De uitvoering van de controlfunctie – al dan niet in de vorm van een audit – kan zowel door instanties binnen als buiten de organisatie gebeuren. De inschakeling van externe accountants mag daarbij gezien worden als een opmerkelijke stijlfiguur: een vorm van private toetsing die meer gezag lijkt te hebben dan toetsing door (interne) publieke instanties.

Het voorgaande zal niet zonder reden het beeld geven van een opeenstapeling van vormen van toezicht. Het overzicht is echter niet compleet zonder melding te maken van het feit dat naast deze vormen van (nationaal) toezicht, er ook steeds meer vormen van internationaal, (vooral Europees) toezicht ontstaan.

Samenvattend kan toezicht tenslotte nog gekenmerkt worden, als een ten opzichte van inspectie mildere vorm georganiseerd wantrouwen, waarbij onderschikking van de aan te sturen organisatie in- en extern verankerd is, maar er wel een vorm van wederkerigheid bestaat.

c) Certificatie

Certificatie is het verstrekken van een bewijs dat een organisatie of persoon haar producten of diensten zo kan leveren als zij stelt dat zij zullen worden geleverd. Het gaat om het verstrekken van een geobjectiveerd bewijs door een deskundige buitenstaander dat aan de verwachtingen die worden gewekt, conform specificaties, zal worden voldaan. In de praktijk gaat het hierbij om certificatie op basis van op Europees en nationaal niveau vastgestelde normen, waarvan op de naleving wordt toegezien door een certificerende instelling die daartoe is erkend (geaccrediteerd) door de Raad voor Accreditatie, die weer op Europees en internationaal niveau is geaccrediteerd. Ook het toezicht op deze naleving geschiedt op basis van audits. In eerste instantie een interne audit en vervolgens op regelmatige basis de externe audit door de certificerende instelling.

Het meest bekend is de procescertificatie op basis van de NEN-ISO 9001-9004-reeks, maar het is verstandig voor ogen te houden dat ook producten (via bijvoorbeeld het ‘CE-merk’), systemen (bijvoorbeeld milieusystemen op basis van de ISO 14000-reeks) en personen in beginsel gecertificeerd kunnen worden.

Op dit moment is er gerede twijfel over de interpretatie en toepassing van met name de ISO 9000-normen, zelfs dusdanig dat het functioneren van de Raad voor Accreditatie ter discussie is komen te staan. Niettemin blijft ISO 9000 uiterst relevant voor bedrijfsleven en overheid en ligt er in het kader van het streven naar deregulering een uitspraak van het Kabinet dat aan certificering in beginsel de voorkeur moet worden gegeven boven wetgeving. Dit heeft alles te maken met het veronderstelde zelfregulerende karakter ervan. Vooralsnog lijkt het grootste effect ervan een versterking van het procesmatig denken binnen een organisatie. In een aantal gevallen heeft dit geleid tot de constatering dat men op basis van de bestaande processen niet de gewenste resultaten kon behalen en is men overgegaan tot herontwerp, oftewel ‘business proces re-engineering’.

Het proces van certificatie is als zodanig nog steeds een vorm van georganiseerd wantrouwen op basis van een verticale toezichtsrelatie. Het feit dat het de organisatie zelf is die het certificaat aanvraagt en dat dit wordt vastgelegd in een contract, geeft echter een duidelijk horizontaal karakter aan certificatie.

d) Visitatie

Met name waar sprake is van een organisatie met een erkende hoge mate van autonomie, waarin mensen werken die ook een hoge mate van autonoom gedrag vertonen, blijken traditionele vormen van inspectie, toezicht en certificatie tekort te schieten. Op die plaatsen, de universitaire wereld is er het klassieke voorbeeld van, zie je vormen van ‘peer review’ waarbij op basis van het persoonlijk gezag dat een aantal individuen hebben binnen de eigen kring, er groepen worden gevormd die bezoeken gaan afleggen aan instellingen en op basis daarvan uitspraken doen (waarmee visitatie een vorm van audit

is). Doordat er op verschillende plaatsen wordt gevisiteerd, ontstaat de mogelijkheid van vergelijking. Deze vorm van ‘benchmarking’ (gestructureerd vergelijken) is in een sector als het hoger onderwijs het enige alternatief voor directere vormen van sturing, de reden waarom het ondanks veel kritiek toch steeds doorgaat.

De visitaties zelf zijn dus intercollegiaal van opzet en in principe aangegaan op eigen verzoek en op basis van zelfevaluatie. Het opvallende is, dat enerzijds de visitaties in het hoger onderwijs steeds meer geobjectiveerd raken in de onderbouwing (beginnend met citatenanalyses) en dat het zelfregulerend karakter ernstig geschaad is door het feit dat er budgetbeslissingen van zijn gaan afhangen maar dat anderzijds visitaties echter juist verbreding krijgen omdat het intercollegiale en vrijblijvende wordt benadrukt. De recente visitaties in het kader van het grote stedenbeleid zijn van dit laatste het voorbeeld. Opvallend in dat kader is de recente beslissing om in het verlengde van de Securitel-affaire de totstandkoming van wetgeving (de proceskant) tot onderwerp van visitatie te maken²⁶. Kennelijk is visitatie dus ook een mogelijk substituuut voor interdepartementale afstemming.

Het fenomeen visitatie is in de kern nog steeds gebaseerd op onderling vertrouwen en een horizontale benadering. Visitaties beperken zich tot nu toe wel sterk tot de eigen sector, met een ‘in’ groep van deskundige collega’s en een ‘uit’ groep van niet-deskundigen, waaronder kennelijk vaak de ambtenaren van het beleidsverantwoordelijke en dus sturende departement.

e) Integrale benaderingen

Op dit moment lijken er een aantal ontwikkelingen bij elkaar te komen. Vanuit de controlfunctie zijn er enkele integrale modellen in ontwikkeling die beogen veel meer dan alleen een beperkte financieel-economische beheersbaarheid voorop te stellen. Veel aandacht gaat daarbij uit naar het bijzondere karakter van publieke organisaties (andere noodzaak van transparantie, communicatie, integriteit) en het gecompliceerde krachtenveld van belanghebbenden daaromheen. De wijze van sturen, beheersen en toezichhouden is in deze integrale ‘governance’ benaderingen navenant genuanceerder dan in de meer klassieke benaderingen.

Niettemin, de meest significante ontwikkeling lijkt (logischerwijze?) niet uit de controlhoek te komen maar uit de sfeer van de moderne integrale kwaliteitsbenaderingen. Vaak ver voorbij het gerichte procesdenken zoals dat in de ISO-normen tot uiting komt, wordt er gewerkt aan vormen van Total Quality Management, die in feite neerkomen op een integraal sturings- en ontwikkelmodel voor een gehele organisatie. De ontwikkeling is begonnen bij de Japanse Deming-prijs, heeft zich doorontwikkeld via de Malcolm Baldrige Award en is naar Europa gekomen via een actie van een 14-tal grote ondernemingen, later verzameld in de European Foundation for Quality Management (EFQM). Met steun van het Ministerie van Economische Zaken is dit naar Nederland vertaald door het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK).

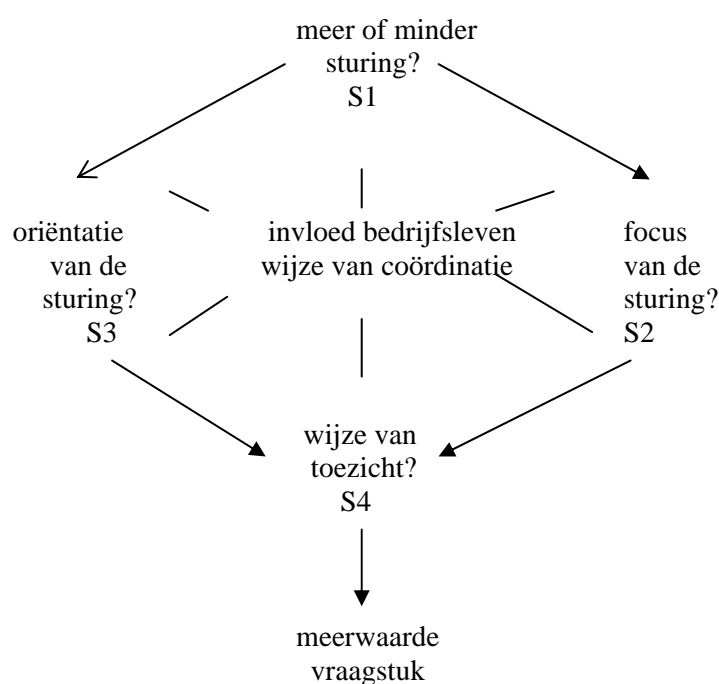
Inhoudelijk omvat het model Nederlandse Kwaliteit negen aandachtsvelden – vijf zogenaamde organisatievelden en vier resultaatvelden. Deze worden afgezet op een vijftal ontwikkelfasen: activiteitgericht, procesgericht, systeemgericht, ketengericht en maatschappijgericht (integrale/totale kwaliteit). In de kern is het model gebaseerd op de systeemleer, geïntegreerd met een aantal organisatiepsychologische aannames. Voor wat betreft de methode is het model gebaseerd op een zelfevaluatie van de organisatie gevolgd door een intercollegiale toetsing (audit) op managementniveau. Model en audit zijn nadrukkelijk gericht op verbetering en niet op controle. Uitgangspunt voor de audit is intersubjectiviteit en niet objectiviteit.

²⁶ Witte stukken 25 268, nr. 7.

Het model ontkent zeker niet de noodzaak voor een basis van hiërarchische aansturing, maar het streven is naar een participatieve stijl van leidinggeven waarin de eigen verantwoordelijkheid voorop staat. In de audit komt dit tot uiting in het horizontale karakter ervan. Controle en het leveren van negatief commentaar worden vervangen door het aangeven van de sterke punten in de organisatie en het aangeven van de mogelijkheden voor verdere verbetering. Wat het model exact omvat komt in hoofdstuk 4 nader aan de orde. Of het model als integrale benadering ook geschikt is voor afwegingen rondom sturing komt in hoofdstuk 5 voluit aan de orde.

3.4 Veronderstellingen over sturing

Hieronder wordt, zeer in het kort, een aantal eerste veronderstellingen geformuleerd over trends in de sturingsdiscussie. Deze zijn in eerste instantie tot stand gekomen door het formuleren van een aantal tegenstellingen die de discussie over sturing lijken te beheersen. Deze tegenstellingen worden, mede met het oog op de omvang van het onderzoek, hier verder niet weergegeven, maar het lijkt wel nuttig de richting aan te geven waarheen wij menen dat de discussie over sturing en toezicht zich zal ontwikkelen. Voor het formuleren van de tegenstellingen is de volgende structuur gebruikt:



In elk van de groepen stellingen is ten minste stil gestaan bij de drie dimensies van politiek, wet- en regelgeving en beheer, aangevuld met ten minste een stelling die te maken heeft met de invloed vanuit het bedrijfsleven op de discussie ('corporate governance') en de mogelijke veranderingen in de wijze waarop de wijze van (interdepartementale) coördinatie dient te verlopen. Voor het overige zijn de nodige tegenstellingen onderzocht die een reflectie zijn van wat de auteurs menen dat een dominante rol speelt in de sturingsdiscussie. Zo is onder S1 een stelling opgenomen over het al dan niet 'hybride' mogen zijn van verzelfstandigde diensten en is onder S.3 de o.i. meest invloedrijke discussie in wetenschappelijke kring over rationale en niet-rationele mogelijkheden voor sturing opgenomen.

Deze tegenstellingen zijn dus uiteindelijk neergeslagen in een reeks 'eerste veronderstellingen'. Deze veronderstellingen kunnen gezien worden als de formulering

van een aantal verwachtingen over hoe de discussie rondom sturing en toezicht zich verder zal ontwikkelen. Daarbij is een tijdshorizon van ongeveer vijf jaar gehanteerd. Het gaat hier om (nog) niet-getoetste veronderstellingen. De veronderstellingen geven een beeld van de meerwaarde die kwaliteitsinstrumenten moeten geven, willen ze helpen bij het geven van meer greep op ontwikkelingen en discussies die, zoals uit de veronderstellingen hieronder mogen blijken, nog lang niet tot een rustig en evenwichtig beeld leiden.

Voor wat betreft de vraag naar meer of minder sturing:

- 1.1a - er is sprake van een omslag in het denken over verzelfstandiging, resulterend in weerstand tegen een verdergaande verzelfstandiging van overheidsdiensten. Dit gaat zowel op voor de sturende organen als voor de maatschappij in haar geheel;
- 1.1b - er zullen minder wetsvoorstellen worden ingediend die op afstandplaatsing tot gevolg hebben;
- 1.1c - aan te sturen organisaties zullen ondertussen meer greep krijgen op hun processen en diensten. De verwachtingen over de kwaliteit van deze processen en diensten stijgen echter sneller dan de snelheid waarmee men grip krijgt. Teleurstellingen in de vorm van incidenten zullen regelmatig het gevolg zijn. Sturing blijft daarmee onderwerp van discussie;
- 1.2.a - aan te sturen organisaties zullen over het geheel genomen winnen aan ruimte om zelfsturend te zijn, maar niet op punten of de momenten waarop de betrouwbaarheid van de dienst ter discussie kan komen te staan;
- 1.2.b - de discussie zal zich blijven concentreren op vormgeving van de interface tussen sturend orgaan en aan te sturen organisaties. Deze discussie zal sterk juridisch gekleurd blijven, maar andere elementen gaan een zwaardere rol spelen, zoals het gebruik van normen en prestatie-indicatoren;
- 1.2.c - de veronderstelling is dat het hybride karakter van aan te sturen organisaties zal blijven toenemen;
- 1.3 - de trend richting decentralisatie en uniforme prestatie-indicatoren zal aanhouden aan, ondanks tegenbewegingen;
- 1.4 - de vraag naar coördinatie en afstemming zal toenemen. Sturende organen en aan te sturen organisaties zijn niet in staat zelfstandig de dilemma's rondom de wijze van aansturing op te lossen.

Voor wat betreft de focus van de discussie over sturing:

- 2.1 - incidenten bepalen de sturingsdiscussie en gaan die overheersen. Het politiek primaat wordt geaccentueerd, waardoor de verwachtingen over beheersing en betrouwbaarheid toenemen, hetgeen vervolgens tot teleurstellingen zal leiden, waardoor de behoefte aan sterkere sturing wordt vergroot, etc.;
- 2.2 - het vermogen om informatietechnologie te beheersen is en blijft vooralsnog onvoldoende ontwikkeld om een gedisciplineerd en centraal aangestuurd informatiebeleid mogelijk te maken;
- 2.3 - kwaliteit van dienstverlening wordt steeds meer de focus voor sturing;
- 2.4 - met vertraging in de tijd, volgt de overheid de trend van het bedrijfsleven richting globalisering en flexibilisering. Deze vertraging kan echter aanzienlijk zijn;
- 2.5 - de invloed en de betekenis van informele beleidsnetwerken van uitvoerende diensten zal vooralsnog toenemen. Het coördinerend departement zal zich door gebrek aan eenduidigheid over haar rol (draagvlakparadox) beperken tot de rol van ondersteuner van processen op basis waarvan sturende en aan te sturen organisaties elkaar ontmoeten en zeer terughoudend zijn met interventies.

Voor wat betreft mogelijke verschuivingen van de richting waarheen gestuurd wordt:

- 3.1a - er zal sprake zijn van een belangrijke verschuiving richting horizontale aansturing. Aanspraken op basis van autonomie kunnen niet zonder meer worden doorbroken met aanspraken op basis van de hiërarchie;
- 3.1b - zodra uitvoerende organisaties het gevoel hebben dat zij hun processen en de kwaliteit van hun producten of diensten voldoende beheersen zullen zij dit gaan gebruiken om daarmee de aansturende organisatie te beïnvloeden;
- 3.2a - sturende organisaties spreken veel over het belang van een betere dienstverlening aan de burgers en confronteren uitvoerende diensten met de gevolgen daarvan als hierin wordt tekortgeschoten. Dit gedrag zal overwegend een symbolisch karakter houden zolang er geen breed gedragen politiek-ambtelijke steun is voor kwaliteit van dienstverlening;
- 3.2b - een verschuiving van input naar outputsturing wordt als intentie gedeeld door zowel sturend orgaan als aan te sturen organisatie, maar stuit aan beide zijden op meetproblemen en problemen bij het op verschillende niveaus formuleren van de gewenste uitkomsten;
- 3.3a - rationele sturing blijft de basis voor sturing, waarbij elementen uit de incrementele benadering worden gebruikt voor een inschatting hoe snel men tot en hoe ver men met sturing kan komen;
- 3.3b - er is geen werkend alternatief voor bottom-up, maar een sterkere inzet top-down, vooral om de twijfelende organisaties over de streep te halen, blijft gewenst (doorbreking draagvlakparadox);
- 3.4 - met een sterk vertragend effect zullen de ontwikkelingen in de sfeer van corporatieve governance, zich doorvertalen naar de wijze waarop de overheid wordt ingericht;

Als het gaat om de rol van toezicht:

- 4.1a - het denken over toezicht ijlt na op het denken over verzelfstandiging;
- 4.1b - er zullen daarom nu pas zoveel toezichthoudende activiteiten worden ontplooid, dat ze zelfs als een (over)last worden ervaren, mede vanwege vragen over de relevantie en effectiviteit van veel methoden voor toezicht;
- 4.1c - zullen meer doelmatigheidsoverwegingen in het toezicht wordt nagestreefd, maar rechtmatigheidsoverwegingen blijven overheersen;
- 4.1d - zal de traditionele externe accountantsverklaring in toenemende mate als onvoldoende garantie voor een deugdelijk toezicht worden ervaren;
- 4.2a - zal de huidige planning- en controlcyclus als niet voldoende effectief worden ervaren;
- 4.2b - de kern van het probleem rondom de planning- en controlcyclus niet zozeer in de reikwijdte zal worden ervaren, maar in het te sterk beheersmatige karakter ervan. Beperking lijkt eerder aan de orde dan uitbreiding;
- 4.3 - op dit moment is de aversie tegen toezicht groter aan het worden dan de acceptatie ervan.
- 4.4 - het vaststellen van ranglijsten tussen overheidsdiensten zal toenemen en zo nodig worden afgedwongen. Toezichthoudende en inspecteren instanties gaan een rol spelen in het vaststellen van de ranglijsten van aan te sturen organisaties op basis van geselecteerde indicatoren;
- 4.5a - coördinerende en toezichthoudende taken komen onvermijdelijk op meer gespannen voet met elkaar te staan;
- 4.5b - er zullen vele wegen worden bewandeld om informatie uit aan te sturen organisaties te halen voor doelstellingen van coördinatie en toezicht. Dit zal spanningen geven met de aan te sturen organisaties.
- 4.6 - het toezichthouden op aan te sturen organisaties en de ondersteuning van deze organisaties door middel van acties en adviezen gaan als functies steeds meer door elkaar heen lopen, wat veel vragen over de betrouwbaarheid van zowel de toezichthouders als de ondersteuners zal oproepen.

Bovenstaande ruwe veronderstellingen over de huidige situatie krijgen op basis van het onderzoek hun toekomstgerichte antwoord in de vorm van een centrale stelling en de daar aan gekoppelde hypothesen (pag. 9-10).

4 KWALITEIT

4.1 Hoofdlijn: kwaliteit, kwaliteitszorg en kwaliteitsinstrumenten

4.1.0 *Kwaliteit als open begrip*

Na hetgeen hiervoor gesteld is over sturing, komt nu het thema ‘kwaliteit’ aan bod. Wat de sturingsdiscussie en de discussie over kwaliteitszorg met elkaar gemeen hebben is een grote behoefte aan ordening. De discussie over kwaliteitszorg is voor een groot deel een discussie over wat onder kwaliteit moet worden verstaan. Dat is voor een deel het simpele gevolg van het feit dat een woord (op)nieuw de overheidsarena binnenkomt, daarnaast is het is voor een belangrijk deel inherent aan een open begrip als kwaliteit. Niemand is tegen kwaliteit, iedereen is er voor - wil het wat betekenen dan moet het nader omschreven worden. Overall duikt inmiddels het woord ‘kwaliteit’ op en dus is het tijd voor de waarschuwing van Bomans: “Indien je een woord veel hoort, weet dan dat het begrip ervan verdwenen is.” Dat dreigt hier ook, of het is nog erger; men denkt dat men het wel begrijpt wat men onder kwaliteit dient te verstaan. De misvatting dat men iets begrijpt kan erger zijn dan het niet begrijpen.

4.1.1 *Het proces van het verduidelijken van het begrip kwaliteit*

In verschillende opzichten kan het begrip kwaliteitszorg beschreven worden als het proces van het verduidelijken van het begrip kwaliteit. Iedereen heeft eigen beelden van wat kwaliteit is, soms expliciet, maar meestal impliciet. De hoedanigheid van producten, diensten en activiteiten is voortdurend het onderwerp van omschrijvingen en oordelen die allemaal uiteindelijk een uitspraak over de gewenste kwaliteit inhouden. Het expliciet maken van deze omschrijvingen en oordelen is in de praktijk het grootste deel van de activiteiten in het kader van kwaliteitszorg. De zichtbare kant ervan zijn de procedures, handboeken, positiebepalingen, handvesten en certificaten. Ze leiden als het goed is vooral tot een afstemming van wat onder welke omstandigheden als de goede of wat als de verkeerde kwaliteit mag worden aangeduid. Het doen van uitspraken over wat kwaliteit is en wat geen kwaliteit is, is niet vrijblijvend. Mensen organiseren zich binnen doelorganisaties. De uitspraken die mensen doen binnen die organisaties over de hoedanigheid van producten, diensten en activiteiten slaan bij voortduring terug op het doel van een organisatie. Het expliciet maken van omschrijvingen en oordelen - het omschrijven van de kwaliteit - is dus werken aan het doel van de organisatie. De afstemming van wat goede of slechte kwaliteit is, is tegelijk ook een afstemming over het doel en de werkwijze binnen organisaties.

Ideaal gesproken liggen het doel van de organisatie en het doel dat mensen binnen die organisatie hebben in elkaars verlengde. In de praktijk is het lang niet altijd duidelijk wat het doel van de organisatie is of moet zijn en wat de rol van de mensen daarin moet zijn. Zo is er recent binnen een departement een inventarisatie gemaakt van wat eigenlijk de taakstellingen zijn op basis waarvan uitvoerende diensten hun werkzaamheden verrichten. De taken bleken niet bekend en soms zelfs niet geformuleerd te zijn, terwijl er wel al jaren activiteiten zijn en er budgetten en middelen aan de diensten worden verstrekt. Hoe kunnen er dan uitspraken worden gedaan of wat deze uitvoerende diensten doen kwalitatief goed is of niet?

Het proces van kwaliteitszorg is dus voor een groot deel het expliciet maken van veronderstelde kwaliteiten. In de praktijk betekent dit een complex proces van het expliciet maken en afstemmen van uiteenlopende en vaak ongelijkwaardige zaken. Het streven naar integrale kwaliteit is daar voor een goed deel uit verklaarbaar.

Kwaliteitszorg is daarmee niet alleen het proces waarlangs de hoedanigheid van producten, diensten en activiteiten wordt benoemd, het is ook het (meta)proces waarlangs tot afstemming en integratie wordt gekomen over de manier waarop tot die producten, diensten en activiteiten wordt gekomen. Dit betekent het expliciet maken van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, van wie wanneer wat doet. Er moet voor worden gezorgd dat de persoonlijke kwaliteitsdefinities in het verlengde komen te liggen van de kwaliteitsdefinitie van de organisatie, zoals verwoord in haar doelstelling. Integraal management en integrale dienstverlening zijn specifieke vormen van hetzelfde proces van het in elkaars verlengde brengen van kwaliteitsdefinities. De organisatiedoelstelling en de eigen doelstellingen van managers en dienstverleners worden letterlijk en figuurlijk in lijn gebracht.

4.1.2 *Waarom?*

Dit proces van integratie en afstemming is meer dan alleen ingewikkeld. Het vergt dat mensen bereid en in staat zijn expliciet te maken wat zij verstaan onder de kwaliteit van hun producten, diensten en activiteiten en dat zij hun omschrijvingen ondergeschikt willen maken aan die van de organisatie. Er zijn genoeg mensen die eraan twijfelen of dat ooit zo zal werken. Waarom zouden mensen dat willen doen?

De beantwoording van de 'waaromvraag' is ook weer onderdeel van hetzelfde proces van expliciet maken van onderliggende bedoelingen. De theorie van kwaliteitszorg is glashelder. Ze legt het doel van kwaliteit voor een organisatie bij 'de klant', wie of wat dat ook moge zijn. Het doel van de organisatie is gericht op het tevredenstellen van de klant; het waarmaken van zijn of haar verwachtingen. Zo worden de kwaliteitsdefinities van producten, diensten en activiteiten, het proces van afstemming en integratie, het doel van de organisatie en de verwachtingen van de klant keurig in elkaars verlengde gebracht. Een slang die uiteindelijk in de eigen staart zal bijten, want de reacties van de klanten als wel of niet voldaan wordt aan de verwachtingen, vormen de feedback op basis waarvan de organisatie tot verbetering kan komen.

4.1.3 *Aansluiting bij systeemleer*

Het benoemen van kwaliteit - de hoedanigheid van producten, diensten en activiteiten - leidt zo tot een regelkring. Kwaliteitszorg kan dan worden omschreven als het in de vorm van een regelkring vormgegeven proces van het benoemen van kwaliteiten. De regelkring kent een doel buiten zichzelf: de klant. De verwachtingen van de klant en diens reacties op het al dan niet voldoen aan de verwachtingen vormen de slinger voor het op gang brengen van de regelkring. Op het moment dat binnen kwaliteitszorg de regelkring gesloten wordt, ontstaat het kwaliteitssysteem, inzet en resultaat worden met elkaar verbonden en dit leidt tot een nieuwe inzet met een nieuw resultaat. Het kwaliteitssysteem biedt de structuur op basis waarvan kwaliteitszorg succesvol plaats kan vinden en kwaliteitsuitspraken expliciet worden gedaan.

Er is in de kwaliteitszorg dus een belangrijke parallel te vinden met de principes van de systeemleer. De regelkring is een (zelfregulerend) systeem, de klant is het mechanisme waardoor het systeem richting krijgt. Zou er geen klant zijn, dan kiest het systeem zichzelf tot doel en zal het niet in beweging komen. Dan vindt er geen 'verbetering' plaats.

4.1.4 *Verbeteren als doel*

Het 'verbeteren' is de achterliggende gedachte van kwaliteitszorg. Er schuilt een positief mensbeeld achter de theorie van kwaliteitszorg. Mensen en organisaties kunnen en willen zichzelf verbeteren - en dat bij voortduring. Daarin is kwaliteitszorg niet neutraal, is het in ieder geval meer dan het simpele benoemen van kwaliteiten. Het mensbeeld is ook positief in die zin dat ervan uit wordt gegaan dat mensen verantwoordelijkheid kunnen en willen dragen voor het vormgeven van kwaliteitszorg. Mensen stemmen af wat ze verstaan onder de kwaliteit van producten, diensten en activiteiten en geven zo vorm aan een regelkring. Ze doen dat door afstemming van verwachtingen en verantwoordelijkheden en vormen zo een kwaliteitskring, een ander begrip uit de theorie rondom kwaliteitszorg. Net zoals een concept als integraal management aansluit bij de noodzaak om in het kader van integrale kwaliteitszorg tot afstemming en integratie van het organisatiedoel en de eigen doelstelling van de manager te komen, zo kan hier worden aangesloten bij het concept van de lerende organisatie.

4.1.5 *Kwaliteitszorg en zelfsturing*

Er wordt hier zo nadrukkelijk bij stil gestaan, om te laten zien hoe sterk de parallel is tussen het denken over sturing en het denken over kwaliteitszorg.

Het is logisch om in het denken over sturing en kwaliteitszorg aan te sluiten bij de principes van de systeemleer, net zoals de principes van integraal management en de lerende organisatie geheel aansluiten bij de principes van kwaliteitszorg. Daarom gaan we nog een stap verder: de discussie over de mogelijkheden en beperkingen van zelfsturing is ook de discussie over de mogelijkheden en beperkingen van kwaliteitszorg en andersom. Het principe van zelfsturing loopt één op één met het principe van kwaliteitszorg: het zelf benoemen en afstemmen en integreren van de omschrijvingen van de eigen producten, diensten en activiteiten.

Tegelijk zien we dat zelfsturing geen doel op zich kan zijn. Er is altijd een hoger doel nodig om het systeem, de regelkring of het kwaliteitssysteem, de organisatie in beweging te krijgen. Binnen kwaliteitszorg is dat de klant. En daar komen we wellicht gelijk bij het probleem, dat er kan zijn om de beginselen van kwaliteitszorg toe te passen binnen een overheidsomgeving.

4.1.6 *Beperkingen van het klantbegrip*

Zoals al eerder aan de orde is geweest (par. 3.2.8) zijn er mensen die menen dat de overheid überhaupt geen klanten heeft. Als taakorganisatie verricht zij activiteiten die het individueel belang van een klant te boven gaan. Zonder zo ver te gaan als een totale verwerping van het klantbegrip, zijn er nog meer mensen binnen de overheid die menen dat het klantbegrip in ieder geval te smal is om er goed mee uit de voeten te kunnen. Die laatste groep heeft in ieder geval het gelijk aan zijn of haar zijde, in die zin dat het economische klantbegrip stelt dat een klant de persoon of organisatie is waarbij het bepalen, betalen en genieten van een product, dienst of activiteit in één hand is. Binnen de overheid zijn deze drie functies welhaast per definitie gescheiden en daarom alleen al is het klantbegrip altijd problematisch.

De moderne kwaliteitszorg is ondenkbaar zonder klantbegrip. Het is het doel buiten het systeem van de organisatie waardoor deze in beweging kan komen. Geen regelkring kan draaien zonder een klant als doel te nemen. Tegelijk is er nog nauwelijks sprake van een klantbegrip dat goed kan omgaan met de complexiteiten van de overheid. Het dichtste bij komt nog het eerder afgebeelde schema waarbij verschillende klantengroepen worden gekoppeld aan het primair proces. Dit schema is ontwikkeld in het kader van het model Nederlandse Kwaliteit²⁷.

Echter, voor het moment moet eigenlijk worden volstaan met de uitspraak dat in het kader van kwaliteitszorg het de discussie over het klantenbegrip zelf is die van waarde is; in

²⁷ Handleiding positiebepaling en verbetering voor de publieke sector. INK, 1998.

ieder geval meer dan het enkele begrip ‘de klant’. Het proces van het denken over wie de klant(en) is (zijn) en wat mag worden verwacht door die klant, blijft de trekker voor kwaliteitszorg, waarbij de uitkomst van dat proces lang niet altijd eenduidig is. Het is geen nieuwe constatering; maar ook binnen het denken over kwaliteitszorg lijken overheidsorganisaties niet over het soort eenduidige prikkels uit de omgeving (de marktprikkel) te beschikken waardoor mensen en organisaties tot verbetering zouden kunnen komen. Het meer centraal stellen van individuele burgers en bedrijfsleven als ‘de klant’ kan dat wel beter maken, maar niet wezenlijk veranderen.

4.1.7 Twee kernbegrippen

Is dit tekortschietend klantenbegrip een doodlopende weg voor kwaliteitszorg binnen overheidsorganisaties? Nee, maar we zijn hier wel op de grenzen gestuit van wat een door en voor het bedrijfsleven ontwikkelde managementbenadering kan zeggen over organisaties in een publieke omgeving. Willen we verder komen dan moeten we teruggaan naar het proces van de duiding van het begrip kwaliteit en daarbij aansluiten bij hetgeen eerder door ons is gezegd over het begrip sturing.

In het hoofdstuk over sturing is gesproken over de natuurlijke voorkeur van systemen om zichzelf te organiseren. Tegelijk is gesteld dat die zelfsturing altijd aan beperkingen onderhevig moet zijn wil het systeem overleven. Over de beperkingen van zelfsturing werd aangesloten bij o.a. de gedachten van Beer. Hij gaf een invulling van de zaken die van een dusdanige (hogere) orde zijn dat ze nooit door het zelfsturende systeem zelf kunnen worden opgepakt. Deze hebben te maken met de noodzaak van afstemming en coördinatie, het zorgen voor de noodzakelijk innovatie en het doen van de audits en de controle die niet aan de organisatie zelf kunnen worden overgelaten. De eerste zaken van hogere orde hebben te maken met het feit dat zelfsturende organisaties zo op zichzelf gericht kunnen raken dat zij zelf niet meer in staat zijn tot het dynamiseren van het systeem. Het doen van audit en controle heeft te maken met de statische kant van de organisatie: er moet zicht gehouden kunnen worden op de staat waarin de organisatie zich bevindt.

In deze zaken van een hogere orde bij sturing is een duidelijke parallel te vinden in bestaand onderzoek over kwaliteit en kwaliteitszorg. Een grootschalig onderzoek²⁸ onder managers in Amerikaanse dienstverlenende organisaties had als doel het in beeld brengen wanneer deze managers het woord ‘kwaliteit’ in de mond nemen. Wat verstaan zij onder dit begrip. Het bleek dat zij onder kwaliteit een veelheid van zaken verstaan, maar dat twee thema’s steeds terugkeren: *betrouwbaarheid* en *luisteren*. Onder betrouwbaarheid kan dan worden verstaan dat men moet kunnen verwachten dat als iets een keer goed gaat, het ook de tweede keer goed gaat. De kans op fouten is minimaal en taken kunnen indien nodig naadloos worden overgenomen. Onder luisteren wordt natuurlijk verstaan het luisteren naar de klanten, maar ook het luisteren naar elkaar, naar de interne klant. Als het gaat om betrouwbaarheid is kwaliteitszorg dus het systeem op basis waarvan de gerechtvaardigde verwachting kan worden gebaseerd dat afspraken zullen worden nagekomen. Als het gaat om luisteren vraagt kwaliteitszorg om een systeem van afspraken op basis waarvan naar de behoeften van een derde, de klant, wordt geluisterd. Beide dingen hebben iets gemeen: het gebruik van de buitenstaander - degene met wie afspraken wordt gemaakt, de klant - om intern de zaken op orde te krijgen.

4.1.8 Kernbegrippen voor de overheid

Hoewel dit een onderzoek betreft onder Amerikaanse managers, is hier een analogie te maken met zaken en waarden die het hart van het functioneren van overheidsorganisaties raken. Juist de overheid dient zich betrouwbaar te tonen. De gelijkheid voor de wet, het voorkomen van precedenten, het afwegen van het algemeen belang versus eigen belang:

²⁸ Leonard Berry, A. Parasurama en Valerie A. Ziethand – Improving services quality: lessons learned. Academy of Management Executive, vol. 8, no. 2, May 1994, p. 32 - 45.

het zijn allemaal zaken die draaien om de betrouwbaarheid van de overheid in het maatschappelijk verkeer. Het begrip luisteren raakt het hart van de democratische rechtsstaat. Luisteren naar de kiezer, de belastingbetaler, de dienstenvrager zorgt uiteindelijk voor de vernieuwing van de overheid. Het begrip betrouwbaarheid heeft te maken met een verwant begrip als 'vertrouwen'. Dat vertrouwen kan zowel tot uiting komen binnen de hiërarchische lijn als – meer horizontaal - tussen contractpartijen. Het begrip luisteren verdient het om te worden aangescherpt via de eveneens verwante term 'responsiviteit'. Responsiviteit duidt aan dat er wat wordt gedaan met het luisteren, het is de actieve vorm ervan.

De wisselwerking tussen de begrippen betrouwbaarheid en luisteren/responsiviteit kan zorgen voor het in beweging zetten van organisaties binnen de overheid en dat op een manier die veel rijker is dan alleen via een helder maar te beperkt klantbegrip. De betrouwbaarheid en het luistervermogen van een uitvoerende organisatie binnen de overheid zijn zaken van een hogere orde. Zij zijn oorzaak en aanleiding voor een sturend orgaan binnen de overheid om aan de aan te sturen organisatie eisen te stellen. Daarbij blijft het beginsel van zelfsturing overeind. Sturing en bijsturing op basis van deze begrippen mag en moet echter worden verwacht, wil er van kwaliteitszorg sprake zijn.

4.1.9 Instrumenten

Er zijn inmiddels een groot aantal benaderingen en instrumenten ontwikkeld om kwaliteitszorg te ondersteunen. Deze zijn ontwikkeld van en voor het bedrijfsleven en dragen doorgaans de sporen van een zeer rationele benadering van mensen en organisaties. De grote meerderheid is gericht op het in beeld brengen van de proceskwaliteit van een organisatie. De werking is gebaseerd op het organiseren van een borg onder het kwaliteitssysteem. Elke borg bestaat uit een reeks normen voor een product, dienst of activiteit of voor het proces waarlangs deze worden gerealiseerd. Deze borg bestaat uit het structureren van de verwachtingen van klant en organisatie zodat deze verwachtingen ook op langere termijn kunnen worden gehonoreerd. Daarmee sluiten deze kwaliteitssystemen dus nauw aan op het eerder genoemde betrouwbaarheidsbegrip. In toenemende mate wordt dit als te beperkend ervaren. Moderne kwaliteitsinstrumenten, zoals het model Nederlandse Kwaliteit, gaan aanzienlijk verder en beogen ook de meer dynamische, klantgerichte kanten van het kwaliteitsbegrip in beeld te brengen. Het is met name in deze laatste variant dat kwaliteitszorg en organisatie-ontwikkeling gaan samenvallen en dat ook de discussie over borging gaat samenvallen met de discussie over sturing en toezicht. De meerwaarde van een kwaliteitsinstrument voor sturing mag dan natuurlijk optimaal worden geacht. In het vijfde hoofdstuk van dit onderzoek willen wij dit in beeld proberen te brengen.

4.1.10 Wat hierna volgt

Zover is het echter nog niet. Het bovenstaande is een synthese van het denken over kwaliteitszorg in de ogen van de auteurs. Het lijkt ons van belang om nog eens over dezelfde grond te gaan, maar dan aansluitend bij de literatuur en de gangbare denkbeelden over kwaliteitszorg. Het is in het verlengde hiervan dat de kwaliteitsinstrumenten in beeld komen. Wij hanteren hiervoor een indeling die aansluit bij hetgeen wij hierboven hebben gesteld, maar werken dit vervolgens concreet uit voor de ons inziens drie belangrijkste kwaliteitsinstrumenten. Daarbij willen wij de werking van de instrumenten in beeld brengen door het gebruik van een gecompliceerd voorbeeld uit de complexe overheidswereld.

Het lijkt ons goed hierbij te vermelden, dat wij dit deels doen omdat ons is gebleken dat er – en niet alleen binnen de overheid – nog veel kennis ontbreekt over kwaliteitszorg en

kwaliteitsinstrumenten²⁹. Het is moeilijk over de merites van kwaliteitszorg en de daarbij horende instrumenten te spreken als er geen gemeenschappelijke basiskennis bestaat. Zo komt het veel voor dat men het onderscheid tussen bijvoorbeeld de systematiek van de ISO-normen en het model Nederlandse Kwaliteit niet weet te maken, dan wel er een tegenstelling in ziet die er niet hoeft te zijn. En dan wordt nog voorbij gegaan aan de velen die kwaliteitszorg bij voorbaat zien als niet meer dan een bureaucratische exercitie van semi-managers die professionals van hun autonomie trachten te beroven. Hier worden daarom de belangrijkste ontwikkelingen in het denken over kwaliteitszorg gepresenteerd zoals die relevant kunnen zijn voor een overheidsomgeving. Het gaat om het soort begrippen, ontwikkelingen en instrumenten die een rol kunnen spelen als ergens binnen de overheid de vraag ontstaat ‘wat gaan we doen aan onze kwaliteit?’

4.2 Ontwikkeling van het kwaliteitsbegrip

4.2.1 *Verskillende kwaliteitsbegrippen*

In het dagelijks leven lijkt het erop dat met het woord ‘kwaliteit’ de hoogste graad van volmaaktheid wordt bedoeld. Die indruk wordt nog versterkt door reclame-uitingen met slogans waarin de superioriteit van de betrokken producten en diensten wordt aangewezen.

Het begrip kwaliteit kan, als open begrip, vanuit verschillende invalshoeken worden omschreven. De betekenis van het begrip kwaliteit verschilt met de context waarin het wordt gebruikt. Een auteur als Garvin³⁰ onderscheidt vijf conceptuele lenzen van waaruit naar kwaliteit gekeken kan worden:

1. De *transcendente* invalshoek: kwaliteit is niet precies te definiëren. Het is een eigenschap die door ervaring absoluut en overal herkenbaar zal zijn en staat voor de ‘hoogste prestaties’;
2. De *productbenadering*: kwaliteit is de mate waarin gewenste eigenschappen in het product of de dienst voorkomen. Het is een precieze en meetbare variabele die inherent is aan het product;
3. De benadering vanuit de *klant*: de klant bepaalt wat kwaliteit is. Kwaliteit is een subjectief begrip en is afhankelijk van de mate van voldoening die het product of dienst de klant oplevert;
4. De benadering vanuit het *proces*: kwaliteit is ‘conformance to requirements’, vooral de product-/dienstspecificaties en het verlopen van processen zonder fouten staan centraal in deze benadering. Kwaliteit is intern bepaald, objectief meetbaar en gericht op kostenbesparingen³¹;
5. De *waardebenadering*: kwaliteit wordt in termen van kosten en baten gedefinieerd. Een kwaliteitsproduct/-dienst is een product/dienst dat voldoet aan de specificaties tegen acceptabele kosten of goede prestaties levert tegen een acceptabele prijs.

²⁹ Net als elk wetenschappelijk (sub-)systeem kent ook kwaliteitszorg haar eigen taal, haar ‘dieventaal’. Het gebruik van die taal creëert ‘ingroups’ en ‘outgroups’. Kwaliteitszorg kent echter relatief weinig mensen in deze ‘ingroup’. Op een recente jubileumbijeenkomst van de Vereniging Kwaliteitszorg Nederland waren twaalf personen die elk dagelijks op gezaghebbende wijze met kwaliteitszorg bezig zijn. Desgevraagd wilde slechts één van hen zich als ‘kwaliteitskundige’ laten kennen. Ook de auteurs van dit onderzoek noemen zich geen kwaliteitskundigen. Wij zijn daar per saldo niet rouwig om. Het introduceren van weer een nieuw specialisme heeft weinig toegevoegde waarde; we hopen juist dat kwaliteitszorg zich gaat generaliseren tot een algemene en geaccepteerde vorm van kwaliteitszorg. Dit alles neemt niet weg dat de inzichten uit de kwaliteitszorg op de een of andere wijze wel moeten worden overgebracht.

³⁰ Garvin, 1984, 26.

³¹ Crosby, 1979, 112-119.

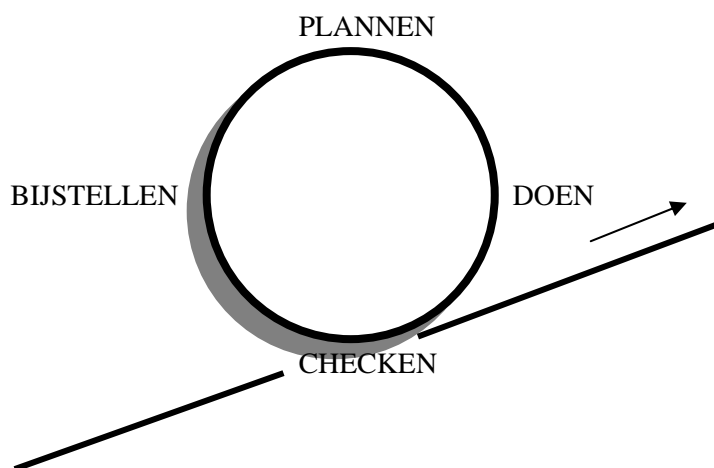
<i>Invalshoek</i>	<i>Bepalende actor</i>
Transcendent	Wetenschapper, filosoof, kunstenaar
Product/dienst	Leverancier, opdrachtgever
Klant	Passagier, gebruiker, gast, patiënt
Proces	Management, dienstverlener, opdrachtgever
Waarde	Econoom, controller, toezichthouder

4.2.2 De achtergrond van kwaliteitszorg

Kwaliteitszorg is erop gericht de hele organisatie beter te laten functioneren. Al heel snel valt daarom de term ‘totale’ kwaliteit of ‘integrale’ kwaliteit. Kwaliteitsprogramma’s mikken niet op het herstellen van fouten, maar op het voorkomen ervan. Belangrijk daarbij is dat de medewerkers in staat worden gesteld de eigen werksituatie te beheersen. Naast Deming (zie hieronder) zijn de theorieën van Crosby, Juran, en Imai leidend binnen het kwaliteitsdenken. Voor het creëren van een volledig beeld over de kwaliteitskundige context waarin aan de invoering van kwaliteitsinstrumenten gewerkt wordt, zijn deze achtergronden van belang.

Deming

Het basisconcept voor kwaliteitszorg is afkomstig van de Amerikaanse statisticus Deming. In de theorieën van veel latere kwaliteitsdenkers zijn veel van zijn ideeën terug te vinden. Volgens Deming staat het management centraal bij de invoering van kwaliteitsacties³². Met de Deming-cirkel wordt het proces van kwaliteitszorg weergegeven. Het resultaat is een kwaliteitssysteem.



Schema 4.2.2 De Deming-cirkel

³² W. Deming - Quality, Productivity, and Competitive Position, MIT Technology, Cambridge, 1982.

De Deming-cirkel is een methode om op systematische wijze tot voortdurende verbetering te komen. De cirkel begint bij het maken van een goed plan. Volgens Deming is een plan alleen goed als het gebaseerd is op feiten. Wanneer het plan voltooid is, wordt het uitgevoerd. Op de uitvoering volgt een controle om te kijken of het plan de gewenste resultaten heeft opgeleverd. Na de controle wordt het plan bijgesteld, reactie. Plannen, uitvoeren, controleren en reageren en opnieuw de cirkel doorlopen; op deze wijze ontstaat een continu proces van kwaliteitsverbetering.

Juran

De Amerikaan J.M. Juran (ingenieur en jurist) is gespecialiseerd in de uitvoeringsmodellen van kwaliteitsbeheersing. Ook zijn streven is gericht op het verminderen van fouten en kostenbesparing. De nadruk van zijn aanpak ligt op het betrekken van de medewerkers in de organisatie bij de processen. Juran schenkt veel aandacht aan motivatievraagstukken en de bedrijfscultuur. Volgens hem is er een speciale rol weggelegd voor de topleiding³³ :

- topleiding creëert en leidt een kwaliteitsteam;
- topleiding stelt kwaliteitsdoelen vast;
- topleiding zorgt voor benodigde infrastructuur: opleidingen en andere hulpmiddelen;
- topleiding meet regelmatig de vooruitgang;
- topleiding geeft erkenning en stemt het beloningssysteem hierop af.

Crosby

Een van de hedendaagse kwaliteitsdenkers is de Amerikaan Philip B. Crosby. Net als Deming is hij een statisticus. Hij heeft een basiskwaliteitsconcept ontwikkeld met de volgende uitgangspunten³⁴:

- Al het werk moet worden opgevat als een proces. Iedere taak bestaat uit een serie activiteiten die een resultaat opleveren. Dit resultaat moet zijn afgestemd op de wensen en eisen van de klant.
- Het kwaliteitsproces kent vier pijlers die de leidraad vormen voor het uitvoeren, beheersen en verbeteren van bedrijfsprocessen.

De vier pijlers van Crosby zijn:

1. *De definitie van kwaliteit*: onder kwaliteit verstaat Crosby 'het voldoen aan vereisten'.
2. *Het systeem van kwaliteit*: om aan de vereisten van kwaliteit te kunnen voldoen zullen bedrijfsprocessen, alsmede de voortgebrachte goederen en diensten, voortdurend moeten worden gecontroleerd en beoordeeld. Kwaliteit is preventie en geen beoordeling. De organisatie moet zich wapenen tegen problemen en geen tijd verdoen met het opsporen en ad hoc verhelpen van gebreken.
3. *De prestatienorm*: er zal een norm moeten worden gesteld om de prestaties mee te vergelijken. Prestatie-indicatoren moeten worden ontwikkeld. Indien men kwaliteit wil leveren zal men moeten voldoen aan de eisen van de klant. De prestatienorm is 'zero defects' en geen AQL ('Accepted Quality Level'). Als men met fouten rekening houdt, komen er ook fouten. Het is een houding om aan de eisen van de klant te voldoen.
4. *Het meten van kwaliteit*: kwaliteit wordt gemeten door te berekenen wat het kost als men niet voldoet aan de vereisten.

³³ Juran, J. M. - Kwaliteitsmanagement: plannen - besturen – verbeteren. Kluwer, Deventer/Antwerpen, 1992.

³⁴ Crosby, Ph. B. - Quality is free; the art of making quality certain. McGraw-Hill, New York, 1979.

Imai

Kwaliteitszorg is ontstaan in het Westen en overgenomen door de Japanners. De bekendste Japanner op het gebied van kwaliteitszorg is Masaaki Imai. Zijn publicatie over het onderwerp 'Kaizen'³⁵ (betekent: *Het voortdurend verbeteren van de gehele organisatie*) heeft ook in Nederland veel invloed. De nadruk van deze aanpak ligt op de werkvloer. Het management moet luisteren naar de medewerkers ten aanzien van kwaliteit. De mensen op de werkvloer worden hierbij niet gezien als de probleemveroorzakers maar als de dragers van de oplossingen. In het boek 'Kaizen' gaat Imai ervan uit dat kwaliteitszorg een concept is dat over een periode van jaren moeizaam en door middel van kleine stappen kan worden gerealiseerd. De hele organisatie moet zich ermee bezighouden. Het is een vorm van consistent en volgehouden incrementeel veranderen. De drie basisprincipes van 'Kaizen' zijn³⁶:

- de vier schijven van de Deming-cirkel: plannen, doen, controleren, reageren en daarna weer de cirkel rond;
- meten is weten (alle processen moeten worden gemeten; integrale meting);
- kwaliteitsbeheersing door bijvoorbeeld kwaliteitskringen.

De essentie van Kaizen is eenvoudig. De manier van leven (op het werk, het sociale leven of thuis) kan voortdurend worden verbeterd. Naar organisaties toe kan dit productiviteitsverbetering, totale kwaliteitszorg, bedrijfskringen, voortdurende scholing en innovatie betekenen. De praktijk ervan vraagt om een zeer consistente manier van werken. Met name in de Verenigde Staten is op een gegeven moment geconstateerd dat deze manier van werken vreemd is aan de cultuur van de gemiddelde onderneming. Het is als reactie op de Kaizen-filosofie dat auteurs als Armand Hammer³⁷ zijn gekomen met het concept van 'herontwerp'. Binnen 'business process reengineering' wordt er juist vanuit gegaan dat veranderingen het beste in één sprong zijn te realiseren, waarbij het verleden zoveel als mogelijk ter zijde moet worden geschoven en strikt redenerend vanuit de behoeften van de klant, een nieuwe organisatie wordt opgebouwd.. Als het gaat om het invoeren van verandering op basis van kwaliteitszorg, zie je dat men steeds naar het juiste evenwicht zoekt tussen de Kaizen-filosofie en de herontwerpfilosofie. Met name in Europa hebben we moeite met het radicale karakter dat beide benaderingen kenmerkt en wordt naar een gulden middenweg gezocht.

<i>Goeroe</i>	<i>Opvatting</i>	<i>Uitvoerder</i>	<i>Benadrukte systeem</i>
Deming	Meten is weten	Specialist	Kwaliteitscontrole
Juran	Het kan altijd beter	Manager	Kwaliteitsbeheersing
Crosby (algemeen)	Doe het meten goed	Management	Kwaliteitszorg
Imai (bijzonder)	Luister naar de mensen	Medewerker	Kwaliteitskringen
Hammer	Ophouden gebaande paden te asfalteren	Management	Radicale vernieuwing

³⁵ M. Imai - Kaizen: de sleutel van Japans succesvolle concurrentie. Kluwer, Deventer/Antwerpen, 1990.

³⁶ J.W.M. van Leeuwen en A.C. Waszink - Management van verbetering: kwaliteit in veranderingsperspectief. Samsom, 1993, 96-100.

³⁷ Michael Hammer en James Champy – Reengineering the corporation: a manifesto for business revolution. HarperCollins, New York, 1993.

4.2.3 Voornaamste elementen van kwaliteitszorg

Kwaliteitszorg is een onbepaald begrip. Telkens heeft het een andere betekenis al naar gelang de context. Eerder is kwaliteitszorg omschreven als het expliciet maken en vervolgens afstemmen en integreren van verschillende kwaliteitsbegrippen. Hier wordt vervolgens deze operationele definitie van kwaliteitszorg gehanteerd:

”Kwaliteitszorg is het totaal aan activiteiten die tot doel hebben factoren, die van invloed zijn op de kwaliteit van een product, dienst of proces - zodanig te integreren en beheersen, dat een product of dienst met de beoogde kwaliteit wordt geleverd of verricht.”

Voor deze definitie is gekozen aangezien het goed aansluit bij de dagelijkse praktijk van (dienstverlenende) overheidsorganisaties. De definitie impliceert dat er een zodanige manier van kwaliteitsmanagement wordt gehanteerd dat de gehele organisatie, van top tot werkvloer, betrokken wordt bij de totstandkoming van kwaliteit. Verder geeft de definitie aan dat kwaliteitszorg gericht is op het beheersen van de totstandkoming van dienstverlening, zodanig dat een bepaald niveau van kwaliteit (een norm) gewaarborgd kan worden. Met de Deming-cirkel wordt verwezen naar de wisselwerking tussen vier schakels die een volledige besturings- of managementcyclus omvatten: plannen, uitvoeren, toetsen en bijsturen, ofwel: plan, do, check, action.

<i>Kwaliteitsbeleid formuleren</i>	<i>(Plan, Action)</i> Quality Policy Deployment Quality Function Deployment Benchmarking
<i>Kwaliteitsbeleid uitvoeren</i> Controleren	<i>(Do)</i> Specificeren Statistische kwaliteitscontrole
Beheersen	Proces beschrijven Statistische procesbeheersing Klachtenbehandeling
Integreren	Cross-functional management Co-makership
Borgen	Kwaliteitsborging
Verbeteren	Voorlichting, opleiding, training Kwaliteitskringen Voortdurend verbeteren (Kaizen)
<i>Kwaliteitsbeleid toetsen</i>	<i>(Check)</i> Kwaliteitsimago-onderzoek Doelverificatie Kwaliteitskosten beoordelen Product-audit Proces-audit Kwaliteitssysteem-audit

Hierboven zijn de voornaamste elementen van kwaliteitszorg gegroepeerd in de Deming-cirkel. Vervolgens zullen we de bovenstaande elementen nader omschrijven op basis van gangbare literatuur.

a) *Kwaliteitsbeleid formuleren*

Kwaliteit van dienstverlening wordt beïnvloed door diverse op elkaar inwerkende activiteiten binnen de organisatie³⁸. Het is noodzakelijk dat deze activiteiten door middel van beleid beheerst worden om een bepaald kwaliteitsniveau te kunnen garanderen. In dit verband wordt onder ‘quality policy deployment’ de plaatsing van kwaliteitsbeleid in het totale beleid van de organisatie verstaan en wordt onder ‘quality function deployment’ de plaatsing verstaan van de kwaliteitsfunctie in de organisatie. Die plaatsing kan geheel in de lijn zijn, maar ook bijvoorbeeld voor een deel bij een aparte kwaliteitsfunctionaris. Om antwoord te krijgen op de vraag of de eisen die in het kwaliteitsbeleid gesteld worden van voldoende niveau zijn, kan het beste een vergelijking getrokken worden met soortgelijke organisaties. Benchmarking is hiervoor een veel gebruikte methode.

Benchmarking is het voortdurend kijken en vergelijken met ‘de beste in het vak’. Binnen de overheid zijn de eerste tekenen van gebruik van benchmarking te herkennen. In het bijzonder tussen de Nederlandse gemeenten wordt het reeds veelvuldig toegepast. Maar ook verzelfstandigde organen vergelijken hun prestaties in toenemende mate met gelijksoortige organisaties.

b) *Kwaliteitsbeleid uitvoeren*

De uitvoering van kwaliteitsbeleid bestaat uit het controleren, beheersen, integreren, borgen en verbeteren. Om achteraf te kunnen controleren of een dienst of product voldoet aan de behoeften, moeten volgens kwaliteitskundigen die behoeften vooraf zijn geïnventariseerd en de eigenschappen van de diensten/producten zijn gespecificeerd. Bij het beheersen van processen gaat het om variatiereductie en standaardisatie. Een complicatie hiervan is dat bij niet-routinematige interactie zoals dat zich bij de dienstverlening voordoet, maar in beperkte mate instructies, procedures of standaarden kunnen worden opgesteld. Onder het integreren verstaan kwaliteitskundigen het telkens afstemmen van gebruikerswensen en procesmogelijkheden. Hoe gecompliceerder de dienst en/of hoe groter de functiescheiding in een organisatie, hoe meer personen betrokken zijn bij het integreren, des te ingewikkelder de integratie wordt. Binnen overheidsorganisaties vindt deze afstemming doorgaans binnen ‘de keten’ plaats.

Borgen omvat de geplande en systematische acties om het vertrouwen te geven dat een product of dienst aan de gestelde eisen zal voldoen. Tot die acties behoren het vastleggen en naleven van instructies, procedures en standaarden (de ISO-serie is het beste voorbeeld). Ook in deze situatie blijven de niet-routinematige interacties, die de dienstverlening kenmerken, een probleem. Het verbeteren vindt uiteindelijk plaats door training, kwaliteitskringen en dergelijke. Verbeteren houdt een voortdurende verandering in. Het concept van de levende en lerende organisatie (voor een ‘viable system’, zie hoofdstuk 3) sluit hierbij nauw aan.

c) *Kwaliteitsbeleid toetsen*

Bij beleid gericht op kwaliteitsverbetering spelen verbeteringsprojecten en verbeterde prestaties van de organisatie een centrale rol. De inefficiëntie kan uitgedrukt worden in termen van ‘kosten van afwijkingen’, zoals die door doelverificatie kunnen blijken. Deze kosten van afwijkingen worden ook wel kosten door slechte kwaliteit of kwaliteitskosten genoemd. Aan het toetsen van kwaliteitsbeleid zijn onherroepelijk audits verbonden. Auditen heeft als uitgangspunt het ‘luisteren’. In de praktijk van organisaties betekent dit

³⁸ R.G. Challik en Waszink, A. C. - Leidraad voor kwaliteitsverbeteringsprojecten. Samsom Bedrijfsinformatie, Alphen aan den Rijn, Deurne, 1990, p. 11.

dat de organisatie door een interne groep mensen (interne audit) of door een groep externen (externe audit) wordt beoordeeld. Het auditteam toetst op basis van informatie die wordt verkregen in en van de organisatie met betrekking tot het kwaliteitsbeleid. Er zijn vele vormen van audit. In de meeste gevallen heeft die audit betrekking op de financiële prestaties van een organisatie (financial audit, zoals uitgevoerd door controllers en accountants), maar in toenemende mate worden er ook audits uitgevoerd op niet-financiële aspecten van de organisatie (ook wel 'operational audit' genoemd) (zie ook hoofdstuk 3.3)

d) Kwaliteitsbeheer

Onder kwaliteitsbeheer verstaan wij het geheel van activiteiten en beslissingen die in een organisatie worden verricht, respectievelijk genomen om de producten of diensten tegen minimale kosten op het gewenste niveau te krijgen en te houden. Kwaliteitsbeheer is dus een bedrijfsfunctie die is afgeleid van het doel om producten of diensten te ontwikkelen, te vervaardigen en op de markt te brengen, afgestemd op de behoeften van de afnemers (opdrachtgever en gebruiker), tegen verantwoord lage kosten. Kwaliteitsbeheer kunnen we dan ook omschrijven als het aspect van de totale managementfunctie dat bepalend is voor het vaststellen en ten uitvoer brengen van het kwaliteitsbeleid.

Waar de organisatie besloten heeft kwaliteitsbeheer tot een punt van actie te maken, zal een kwaliteitsbeleid moeten worden ontwikkeld. Hieronder verstaan wij het vaststellen van de kwaliteitsdoelstellingen van de organisatie, alsmede het bepalen van wegen en middelen om die doelstellingen te bereiken. Het kwaliteitsbeleid is een afgeleide van de organisatiestrategie. De organisatorische structuur, de verantwoordelijkheden, de processen en de voorzieningen voor het verwezenlijken van kwaliteitszorg legt men vervolgens vast in het kwaliteitssysteem. Dit is niet anders dan het vastleggen van alle procedures en handelingen: het kwaliteitshandboek. In deze documentatiestaat aangegeven wat van de medewerkers wordt verwacht. Dit hoeven dan niet alleen de eigen medewerkers te zijn, ook de toeleveranciers en collega-organisaties kunnen hieronder vallen.

e) Kwaliteitskosten

Producten en diensten worden gemaakt voor een gebruiker. De gebruiker kan een andere organisatie zijn: de producten en diensten worden dan gezien als grondstoffen of halffabrikaten. Na verdere transformatie ontstaan dan de eindproducten of diensten die worden 'gebruikt' door de gebruiker³⁹. Als blijkt dat een product of dienst onvoldoende is, moet het worden weggegooid, opgeknapt of als tweede keus worden gebruikt. Wat men ook besluit te doen, het betekent altijd een fors verlies. Daarom worden vele manjaren besteed aan inspectie, controle en schifting van eindproducten en diensten. Anders gezegd, onvoldoende beheersing van het totale proces brengt kosten met zich mee, erg hoge kosten zelfs: tot 15 à 20% van het totale budget. Kwaliteitsbeheersing kost ook geld. Vaak moet men investeren, in betere en duurdere meetmiddelen of apparatuur in beter opgeleide en duurdere medewerkers.

Het gaat om:

Preventiekosten

1. kwaliteitssysteem
2. procesbeheersing (ontwikkeling en invoering)
3. kwaliteitsborgingsactiviteiten (beoordeling van het kwaliteitssysteem)

³⁹ Dit is een discussie die binnen de publieke sector zeer moeilijk kan liggen. Volgens bovenstaande omschrijving is bijvoorbeeld een gedetineerde geen klant maar een 'halffabrikaat' Een omschrijving van mensen als halffabrikaat wordt – terecht – niet geaccepteerd, reden waarom ze doorgaans als een bijzondere groep klanten worden beschouwd.

4. processtudies
5. vaststellen van specificaties
6. kwaliteitsopleidingen
7. kwaliteitsmotivaties
8. kwaliteitsanalyse

Beoordelingskosten

1. ingangscontrole
2. tussenkeuring
3. eindkeuring, waaronder steekproefcontrole
4. procescontrole
5. onderhoud en verbetering van meetinstrumentarium
6. verzamelen, uitwerken en signaleren van controlegegevens
7. andere controlekosten.

Interne faalkosten

1. keus (degradatie van product of dienst)
2. afval (zogeheten vermijdbaar afval, ook aan beleidsstukken)
3. overbehandeling, herstellen, bewerken
4. procesverliezen door niet gerealiseerde kwaliteit
5. herkeuring
6. trouble shooting

Externe faalkosten

1. klachtenbehandeling
2. claims en vergoedingen
3. onderzoek retourneren
4. weglopen van ontevreden klanten (voor zover kwantificeerbaar)
5. activiteiten naar aanleiding van de door de afnemer gemelde tijdsoverschrijdingen

Hoewel deze opsomming een theoretische is, kan er uit worden geconcludeerd dat een organisatie positie moet kiezen ten aanzien van het te voeren kwaliteitsbeleid en de kosten die daarmee samenhangen.

4.3 Een ordening van kwaliteitsinitiatieven

4.3.1 Normgericht en ontwikkelgericht

Bij het invoeren van kwaliteitszorg kunnen globaal twee stromingen worden onderscheiden: de normgerichte kwaliteitszorg en de ontwikkelgerichte kwaliteitszorg⁴⁰. Beiden hebben ieder hun eigen kenmerken en kunnen ook gecombineerd voorkomen. In de onderstaande tabel zijn de twee stromingen gepresenteerd. Ze zijn daartoe op de twee assen uiteengezet waardoor vier kwadranten ontstaan. Het is een enigszins gestileerd beeld waarin de werkelijkheid ideaaltypisch wordt weergegeven. In werkelijkheid kunnen organisaties zich van het ene naar het andere kwadrant bewegen door middel van doelgerichte activiteiten.

In kwadrant 0 bevinden zich organisaties waarin geen sprake is van ontwikkelgerichte of normgerichte kwaliteitszorg. In deze situatie staat elke optie voor het vormgeven van de kwaliteitszorg nog open.

⁴⁰ Koeleman, 1995, 81 - 83.

STURING EN KWALITEIT

Het eerste kwadrant representeert organisaties met normgerichte kwaliteitszorg. Dit type kwaliteitszorg kenmerkt zich door het feit dat er in de meeste gevallen sprake is van een vastgestelde eindsituatie die certificeerbaar is, bijvoorbeeld ISO 9000. Dit kan zowel voor het dienst-, proces- als organisatieniveau gelden. Deze eindsituatie heeft een statisch karakter. Als die situatie bereikt is, vinden nauwelijks nog veranderingen plaats. Dit type kwaliteitszorg is in belangrijke mate geworteld in de structuur van de organisatie. De aandacht is met name gericht op het systeem en het geheel van regelkringen dat de gewenste situatie zal moeten handhaven. De organisatie wordt beschouwd als een machine, waarbij de kwaliteitskundige vernieuwde organisaties ontwerpt en 'aan de organisatie sleutelt'. Het invoeren van normgerichte kwaliteitszorg kan een sterke verbetering betekenen voor de organisatie.

Normgerichte Kwaliteitszorg	<ul style="list-style-type: none"> - systeem centraal - structurele inbedding - statische eindsituatie - organisatie als machine <p style="text-align: center;">1</p>	<ul style="list-style-type: none"> - combinatie van 1 en 2 <p style="text-align: center;">2</p>
Niet – normgerichte Kwaliteitszorg	<p style="text-align: center;">0</p> <ul style="list-style-type: none"> - geen bekendheid met kwaliteit - onverschilligheid t.o.v. kwaliteit - losse activiteiten zonder follow-up 	<p style="text-align: center;">3</p> <ul style="list-style-type: none"> - mensen centraal - culturele inbedding - professioneel ingebed - dynamische eindsituatie - organisatie als organisme
	Niet-ontwikkelgerichte Kwaliteitszorg	Ontwikkelgerichte Kwaliteitszorg

Tabel 4.2.3 Normgerichte versus ontwikkelgerichte kwaliteitszorg

In het tweede kwadrant kunnen organisaties worden geplaatst die zich richten op ontwikkelgerichte kwaliteitszorg (prestatie modellen). Waar ze is geïmplementeerd, wordt elke mogelijkheid aangegrepen om te verbeteren. De eindsituatie heeft een sterk dynamisch karakter, want steeds kan het goede weer worden verbeterd. De werknemer staat centraal, waarbij de basis is geworteld in de cultuur. De organisatie wordt beschouwd als een organisme, hetgeen onder andere betekent dat ze flexibel is. De kwaliteitsfunctionaris heeft met name een faciliterende functie en staat ten dienste van medewerkers en management die verbeteringen trachten door te voeren.

Het derde kwadrant is een combinatie van de ontwikkelgerichte en normgerichte kwaliteitszorg en heeft dan ook kenmerken van beide. Dit is het type kwaliteitszorg dat vaak met integrale kwaliteitszorg (IKZ) wordt aangeduid. Behalve dat er een systeem is dat de kwaliteit waarborgt, is de organisatie er ook op gericht om daar waar mogelijk verbeteringen door te voeren. Tegelijkertijd zijn die verbeteringen ingebed in het bestaande borgende systeem zodat terugvallen in de oude ongewenste situatie niet meer plaatsvindt. In deze situatie is er het vertrouwen dat werknemers hun activiteiten zoals

afgesproken verrichten. Daarnaast is er de drijfveer om alles steeds weer beter te doen. Kenmerkend voor dit type kwaliteitszorg is dat de status quo van de organisatie juist een situatie is die dynamiek als kernelement bezit: veranderingen zijn geen uitzonderingen maar regel.

4.3.2 Combinaties van systemen en instrumenten

Hieronder worden een drietal systemen of instrumenten besproken. Dit zijn de kwaliteitsinstrumenten die tegenwoordig binnen de publieke sector het meest gebruikt worden. De verschillende instrumenten kunnen niet los van elkaar gezien worden, en moeten zodoende ook in samenhang gepresenteerd worden. Aan de hand van het eerder gepresenteerde schema zullen de kenmerken van de instrumenten worden behandeld.

De onderstaande beschrijving dient twee doelen. Enerzijds het bieden van een ordening van de meest gebruikte kwaliteitsinstrumenten in de overheid. Anderzijds het overbrengen van kennis over deze instrumenten. Het huidige kwaliteitsveld is zeer verspreid. Er kunnen vele kwaliteitsinstrumenten en modellen worden onderscheiden. Hieronder is aangegeven hoe de te onderscheiden instrumenten kunnen worden geordend.

Gezien de invulling van het schema kan er gesteld worden dat er drie verschillende vormen van kwaliteitszorg gangbaar zijn:

1. Normgericht - niet-dynamisch/ontwikkelgericht
2. Normgericht - dynamisch/ontwikkelgericht
3. Niet -normgericht - dynamisch/ontwikkelgericht.

Normgerichte kwaliteitszorg	<ul style="list-style-type: none"> - ISO - ARBO - Milieusystemen - persoonscertificering - Sterlab/Sterin - klachten management <p>1</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Model Instituut Nederlandse Kwaliteit - EFQM - Malcolm Baldrige Award - Chapeau - - <p>2</p>
Niet-normgerichte kwaliteitszorg	<p>0</p>	<p>3</p> <ul style="list-style-type: none"> - kwaliteitshandvesten - benchmarking - balanced scorecard - servqual - kwaliteitsmonitor - visitatiestelsel hoger onderwijs
	Niet-ontwikkelgerichte Kwaliteitszorg	Ontwikkelgerichte kwaliteitszorg

Tabel 4.3.2 Normgerichte versus ontwikkelgerichte kwaliteitszorg: de ordening van instrumenten

4.3.3 *Drie instrumenten: ISO 9000, kwaliteitshandvesten en het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit*

De drie o.i. belangrijkste instrumenten worden in 4.4 t/m 4.5 en de bijlagen bij dit onderzoek nader uitgewerkt. Het betreft certificering op basis van de ISO 9000 normen, kwaliteitshandvesten en het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit. Elk is exemplarisch voor een bepaald segment. Nogmaals moet worden gesteld dat met deze instrumenten niet alles wordt afgedekt. Er is bijzonder veel binnen de overheid aan de hand⁴¹. Deze beschrijvingen worden in 4.4 gevolgd door een aantal (veronder)stellingen voor elk van de drie instrumenten. In hoofdstuk 5 komen deze instrumenten opnieuw terug. Dan worden ze geplaatst in de functies van betrouwbaarheid en responsiviteit.

In de bijlage worden de drie belangrijkste kwaliteitsinstrumenten besproken. Om het gebruik van deze instrumenten in een publieke omgeving meer toegankelijk te maken – en iets toe te voegen aan de bestaande handboeken – zal van een voorbeeld gebruik worden gemaakt. Dit voorbeeld is de introductie van geïntegreerde dienstverlening via een centraal dossier. Op een aantal plaatsen is sprake van de introductie van een dergelijke geïntegreerde dienstverlening, al dan niet ondersteund door het programmabureau OL 2000. Voor een goede procesbeheersing van de geïntegreerde dienstverlening is een centraal dossier onvermijdelijk. Toekomstige discussies zullen zich op zowel het niveau van de wetgeving als het beheer op het proces richten, dat zich met de inrichting van dit centrale dossier gaat bezighouden. Voor zover de politiek zich al niet bij de vormgeving van dit proces zal laten horen, zal zij zeker van zich laten horen op het moment dat hier dingen mee mis gaan.

Het voorbeeld zal hier in het geval van de ISO 9000-normen aan de orde komen als een extrapolatie van een aantal gecertificeerde processen van een sociale dienst, in het bijzonder die van de gemeente Stadskanaal. Om het beheersaspect goed aan bod te laten komen, zal uitgebreid worden ingegaan op de relatieve meerwaarde van ISO-normering door een certificerende instelling versus ISO-normering door een eigen toezichthoudende instantie van een sturend orgaan, zoals een departement.

Als het om het kwaliteitshandvest gaat, zal hier een voorbeeldhandvest worden opgesteld waarin de verschillende normen aan de orde kunnen komen. Daarbij dringt zich dan sterk de vraag op of een dergelijk handvest niet wettelijk verplicht moet worden gesteld.

Het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit maakt een onderscheid tussen organisatievelden (de inzet) en de resultaatvelden (de uitkomst). De normen van het kwaliteitshandvest zullen terugkomen in het resultaatveld ‘waardering door klanten’, waarbij expliciet zal worden ingegaan op de hantering van het binnen een publieke omgeving moeilijke klantbegrip. De overige velden zullen een meer algemene beschrijving krijgen. Bij dit model willen wij de politieke dimensie aan bod laten komen door in te gaan op het gewicht dat een auditrapport op basis van het model Nederlandse Kwaliteit zou kunnen krijgen als mocht blijken dat de vormgeving van het proces van geïntegreerde dienstverlening niet aan alle kwaliteitseisen voldoet.

⁴¹ Zie hiervoor onder andere: Vereniging van Nederlandse Gemeenten - Sturen op kwaliteit; Kwaliteitszorg en klantgerichtheid bij gemeenten. VNG Uitgeverij, Den Haag, 1996.; D.P. Noordhoek, - Kwaliteitssystemen voor de overheid: Instrumenten voor het werken aan kwaliteit binnen de overheid. In: A.J.G.M. Bekke, e.a. (red.) - Management in overheidsorganisaties (losbl). Alphen aan den Rijn, maart 1995, G2140-20.; Ministerie van Binnenlandse Zaken, Onderzoeksbureau SGBO, Onderzoek kwaliteitszorg/Overheidsloket 2000, 1996.; Ministerie van Binnenlandse Zaken, B&A-Groep - Handboek kwaliteitsmonitor; handleiding voor het gebruik van het instrument. ‘s-Gravenhage, december 1995.; Bijlagen ‘Overzicht kwaliteitsinitiatieven publieke sector’.

4.4 Certificering op basis van de ISO 9000-normen

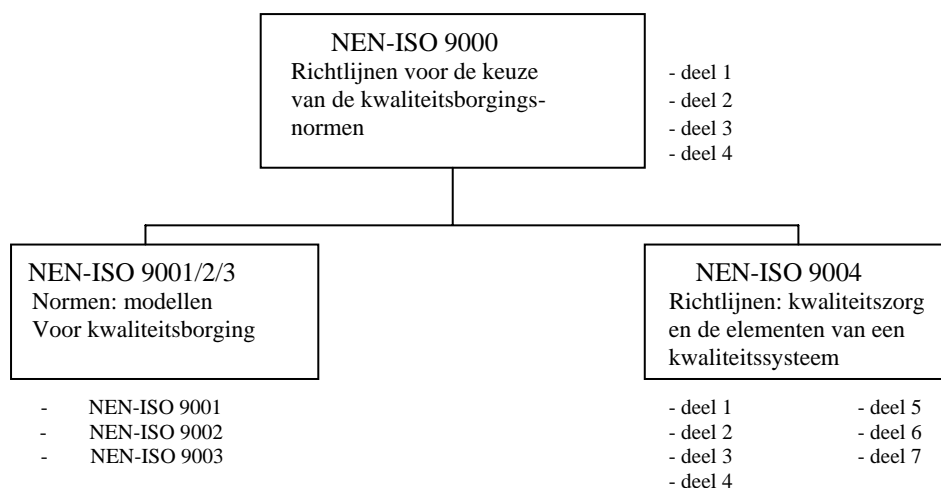
4.4.1 Achtergronden van normalisatie op basis van de ISO 9000-normen

De ISO-normen zijn ontstaan uit de logische behoefte aan normalisatie zoals die is ontstaan bij het complexer worden van allerlei informatiestromen en de vaak volstrekt verschillende manieren waarop die informatie in elkaar werd gestoken en geïnterpreteerd⁴². Die normalisatie had tot doel het op een bepaalde manier rangschikken, registreren en distribueren van informatie aan alle gebruikers zodat iedereen over dezelfde informatie kan beschikken. Normalisatie is dus gericht op goede communicatie. De ISO 9000-normen zijn ontstaan uit de behoefte om goed te communiceren over alles dat te maken heeft met kwaliteitszorg en kwaliteitsborging. De normalisatie-instituten die op dit gebied actief zijn (hier het Nederlands Normalisatie Instituut, NNI) hebben tot doel het bevorderen van de toepassing van normen en normalisatie.

Normen en normalisatie in het algemeen maken het maatschappelijk verkeer gemakkelijker en doelmatiger, bevorderen de kwaliteit van goederen en diensten, de veiligheid in het algemeen en de gezondheid van mens en dier. Europese en internationale normen leiden er daarnaast toe dat technische handelsbelemmeringen worden opgeheven. De normen zijn daarnaast al lange tijd belangrijk als bron voor know-how en worden steeds belangrijker:

- nationale wetten gaan steeds vaker naar normen verwijzen (bijvoorbeeld milieuwetgeving, bouwbesluit, CE-richtlijnen);
- normen zijn verplicht bij kwaliteitssystemen;
- in het kader van productaansprakelijkheid.

Dit proces van het opstellen van normen is al tientallen jaren aan de gang. De NAVO heeft met de AQAP's (Allied Quality Assurance Publications) op dit gebied baanbrekend werk gedaan. Bovendien verschenen in veel landen eigen normen reeksen, waaronder in Nederland (de zgn. NEN-reeksen).



Toen er een spanning kwam tussen de toenemende integratie van handelsstromen enerzijds en de vele landelijke normen anderzijds, heeft de International Standards Organisation (ISO) het initiatief genomen voor een internationale normenreeks. In 1987 kwam het tot publicatie van vijf kwaliteitsborgingsnormen: ISO 9000 tot en met 9004. In Europa zijn deze normen door het Comité Europeen de Normalisation (CEN)

⁴² Van de vele boeken over dit onderwerp volgen wij hier R. Vetjens – ‘De werkelijkheid achter kwaliteitszorg’. Addison Wesley, Amsterdam, 1995.

ongewijzigd aanvaard en zijn de leden verplicht de normen de status van een nationale norm te geven. In 1988-89 is het NNI deze verplichting nagekomen.

Het gaat daarbij om vier soorten ISO-normen in het kader van de ISO 9000 en 10000-reeks:

- termen en definities;
- modellen voor kwaliteitsborging;
- richtlijnen voor vier algemene 'product' categorieën;
- richtlijnen voor kwaliteitstechnieken.

4.4.2 *De samenhang tussen de normen*

Alleen al vanwege deze internationale impact van normen en normalisatie kan men niet om deze normen heen als het gaat om de toepassing van kwaliteitsinstrumenten voor sturingsdoeleinden. De vraag naar de meerwaarde van ISO 9000-normen is eigenlijk achterhaald als het gaat om de producten en diensten waar de overheid verantwoordelijk voor is; als het van ondernemingen wettelijk geëist wordt dan kan de wetgever toch onmogelijk achterblijven? Ook in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit wordt in feite uitgegaan van een prioriteit voor certificering boven wet- en regelgeving. Allemaal redenen om over de onvermijdelijkheid van de ISO-9000-normen te spreken.

Toch zijn er zeer weinig overheidsdiensten bekend die ISO gecertificeerd zijn. Enkele gemeentelijke diensten – met name in de sfeer van gemeentewerken en sociale diensten – en een aantal rijksdiensten. Daarvan is alleen van Rijkswaterstaat bekend dat zij voor zichzelf ISO 9000 toepassen omdat zij het ook van hun toeleveranciers eisen. Van andere organisaties is bekend dat zij er aan zijn begonnen, maar het niet hebben afgerond. Met name het certificeringsproces van enkele beleidsafdelingen is op een volledige mislukking uitgelopen. De meerwaarde is dus niet zo vanzelfsprekend als wellicht mag worden aangenomen.

4.4.3 *Doen wat je beloofd te zullen doen*

De kern van de ISO 9000-filosofie is: 'doen wat men de klant heeft beloofd te zullen doen'. Als een organisatie of dienst die klant weinig te beloven heeft, dan zal het ISO-verhaal ook een kort verhaal kunnen zijn. Zegt bijvoorbeeld een overheidsdienst op het verzoek van een werkzoekende burger om een beslissing over een uitkering te krijgen niet meer toe dan dat de burger 'een' beslissing zal krijgen, zonder over termijnen of de inhoud van de beslissing te spreken, dan kan de ISO-procedure in principe zeer globaal en oppervlakkig blijven. De praktijk is natuurlijk anders. Los van de bepalingen van de Algemene Wet Bestuursrecht hebben de meeste overheidsdiensten een groot aantal sterk vervlochten bepalingen die allemaal een dergelijke beslissing beïnvloeden en op basis waarvan impliciet en expliciet vele beloften aan verschillende klantengroepen zijn gedaan. De gedachte om een burger die zijn of haar baan heeft verloren te voorzien van alles wat er nodig is, of anders een uitkering te geven, valt onmogelijk te zien als een kleine belofte. Als alleen al dat waar gemaakt moet worden op basis van de ISO-normering, dan praten we, in ieder geval binnen Nederland, over waarschijnlijk het grootste certificeringsproject dat ooit is opgezet. Een project dat, als het lukt, een bedrijfszekere dienstverlening aan de burger mogelijk zal maken en dat, als het niet (direct) lukt, heel scherp duidelijk zal maken waar het samenspel tussen de partijen zal falen.

De samenstellers van de ISO 9000-normen stellen dat deze normen zo zijn vormgegeven dat er een optimaal evenwicht is tussen de verwachtingen van de klant en de eisen van de organisatie. Dat zou ook hier tot uiting moeten komen, als we tot een toepassing komen gericht op het voorbeeld zoals dat in de bijlage wordt gehanteerd. Dit voorbeeld wordt uitgebreid aan de hand van de relevante bepalingen uit de 9002 en 9004 normen besproken. De bespreking leidt tot uitspraken over de bruikbaarheid van de ISO normen,

de gevolgen van de hantering ervan voor sturing en toezicht en een inventarisatie van de voor- en nadelen van de normen. Apart wordt stilgestaan bij het karakter van de ISO normen; in hoeverre zijn zij, behalve op doelmatigheidsoverwegingen, ook te richten op rechtmatigheidsoverwegingen? Met andere woorden; in hoeverre kunnen de ISO normen daadwerkelijk gaan gelden als alternatief voor wet en regelgeving?

4.5 Kwaliteitshandvesten

4.5.1 Omschrijving en achtergrond

Een kwaliteitshandvest is een eenzijdige verklaring van een overheidsdienst dat zij zich publiekelijk garant stelt (committeert) voor een bepaald niveau van dienstverlening en dat deze bij het niet voldoen aan dat niveau zo mogelijk compensatie verleent.

Het gaat hierbij om het formuleren en publiceren van normen voor de eigen dienstverlening van een (aan te sturen) organisatie. Het is de opzet dat de koppeling tussen dienst, handvest en klant zo direct mogelijk verloopt; in principe daar waar de dienst (aan het loket) wordt verleend.

4.5.2 Ontstaan: Groot-Brittannië

Kwaliteitshandvesten zijn in Groot-Brittannië ontstaan vanuit de sturingsproblematiek van de conservatieve regering aan het einde van de tachtiger jaren. Na een groot deel van de rijksdienst te hebben ontmanteld en tegelijkertijd het aantal uitvoerende diensten ('agencies') te hebben vergroot, kwam de regering voor een immens sturingsprobleem te staan. Dit kon in haar optiek worden opgelost door als het ware een deel van de sturende taak in handen van de burgers te leggen. Het formuleren van normen in 'citizen's charters' door een uitvoerende dienst zou de burger de middelen in handen geven om de betrokken dienst bij de les te houden. De burger kan via een beroep op het handvest de dienst dwingen te luisteren. Het resultaat moest een dubbelslag zijn: een dienst die meer gericht is op de burger en tegelijk minder sturingslasten voor de centrale overheid. Onder Major kreeg het citizen's charter-project extra status en werd het doel meer nadrukkelijk verlegd in de richting van het recht van burgers op een goede dienstverlening. Als 'caring prime minister' zag Major de charters als het belangrijkste instrument om de overheid minder bureaucratisch te maken en meer gevoelig voor de wensen van de gewone burger. De doelstellingen van het citizen's charter initiative zijn slechts ten dele gehaald. De charters zijn wel zeer snel en zeer breed ingevoerd, maar daarin heeft ook een deel van de problematiek gelegen. De 'top-down' benadering van de eerste jaren heeft tot veel verzet en manipulatie aanleiding gegeven en heeft vooral geleid tot de beschuldiging dat het slechts een 'politieke gimmick' was. Juist bij gemeenten, waar het idee in feite ontstaan is, ontstond daardoor veel weerstand. Onder Major is die koers bijgesteld, maar het is zeer moeilijk gebleken dit beeld van een top-down-benadering bij te stellen. Het Charter Mark initiatief, een bijzondere prijsvraag specifiek gericht op de burgergerichtheid van overheidsdiensten heeft veel teweeggebracht, maar de scepsis is niet helemaal verdwenen.

Onder Tony Blair wordt het initiatief in principe nog steeds voortgezet, maar tot nu toe heeft men in feite nog zo weinig eigen gedachten over de koers die moet worden ingeslagen, dat het de vraag is of er voldoende energie is om het initiatief in de lucht te houden. Onder deskundigen wordt een gemengd oordeel gegeven over citizen's charters. Enerzijds heeft het een trendbreuk betekend als het gaat om verbetering van de dienstverlening, anderzijds is het er zo top down in gelegd dat het teveel weerstanden heeft opgewekt om blijvend te kunnen zijn en is het effect van de charters vooralsnog beperkt gebleven.

In Nederland

In Nederland is in ieder geval geen sprake geweest van een top-down benadering. Vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken is beleidsmatig positief op kwaliteitshandvesten

gereageerd, hetgeen heeft geleid tot enkele pilots. Verder is het nadrukkelijk aan het veld overgelaten om met initiatieven te komen.

Deze initiatieven zijn beperkt van aard. Uit SGBO-onderzoek is in ieder geval ten aanzien van gemeenten gebleken, dat het fenomeen kwaliteitshandvesten goed bekend is, maar dat de invoering ervan op weerstanden stuit. Weerstanden die kunnen worden samengevat in de uitspraak: “we zijn nog niet zover”. Het formuleren van normen in het kader van een handvest confronteert een dienst met het feit dat men weinig weet over wat men feitelijk presteert en over wat de klant zal verwachten. Dat, gevoegd bij onzekerheden over de juridische status en over hoe het sturend orgaan en de omgeving erop zou kunnen reageren, maakt dat men in de praktijk terughoudend is met de publicatie van kwaliteitshandvesten.

4.5.3 *Werking van kwaliteitshandvesten*

In de bijlagen wordt uitgebreid stilgestaan bij de verschillende dimensies van een kwaliteitshandvest, toegepast op het voorbeeld van een handvest gericht op een werkzoekende. Geïntegreerde dienstverlening is ook hier het achterliggende doel. De voor- en nadelen van het gebruik van kwaliteitshandvesten worden geformuleerd, inclusief de voor- en nadelen van het wettelijk verplicht stellen van kwaliteitshandvesten door het sturend orgaan.

4.6 **Het model Nederlandse Kwaliteit**

4.6.1 *Omschrijving en achtergrond van het model*

De komst van het model Nederlandse Kwaliteit heeft te maken gehad met de wens om het streven naar kwaliteit een nieuwe stimulans te geven in de vorm van een prijs. Wat we zien is dat de systematiek die daarvoor is ontwikkeld zoveel omvattend is, dat het zich gaat ontwikkelen tot een analysekader voor organisatie-ontwikkeling in het algemeen en kwaliteitszorg in het bijzonder.

Het model Nederlandse Kwaliteit (model NK) is typisch een analysemodel. Het volgt een organisatie in haar ontwikkeling richting totale kwaliteit via een negental aandachtsgebieden en langs een vijftal ontwikkelfasen. Zowel de uitkomsten van de ISO 9000-activiteiten als die van een kwaliteitshandvest kunnen hun plaats krijgen in dit model. Het resultaat van het werken met het model NK is een beeld van de ontwikkeling van de totale organisatie, van input naar output en terug. Het model is de meest ver doorgevoerde toepassing van de systeemleer binnen de kwaliteitszorg, met duidelijke overlappings met de theorie van de lerende organisatie.

Het model valt in theoretische termen te omschrijven als een horizontaal toetsbare zelfevaluatie van intersubjectief tot stand gekomen omschrijvingen van kwaliteitselementen van een organisatie, waarbij inzet en resultaat van handelingen van de organisatie met elkaar in verband worden gebracht en afgezet worden op een ontwikkeltraject richting totale kwaliteit, hetgeen inhoudt de integratie van alle bedrijfsactiviteiten op systeem-, keten en maatschappelijk niveau. De elementen van deze omschrijving komen in het vervolg aan bod.

Voor het ontwikkelen van het model Nederlandse Kwaliteit is men uitgegaan van het model van de Europese kwaliteitsprijs: The European Quality Award. Deze prijs is een initiatief van de European Foundation for Quality Management (EFQM) en is tot stand gekomen na het bestuderen van de Japanse Deming Award en de in de Verenigde Staten bekende Malcolm Baldrige National Quality Award. De EFQM bestond in eerste instantie uit een beperkt aantal chief executive officers van multinationale ondernemingen. Hun activiteit kwam voort uit de behoefte om de kwaliteitszorg een nieuwe impuls te geven en uit enige onvrede over de beperkingen van het werken met de ISO 9000 -normen. Zij hebben naar Japan en de Verenigde Staten gekeken en in algemene zin een inventarisatie gemaakt van de laatste inzichten op het

gebied van organisatie-ontwikkeling. De belangrijkste elementen daaruit zijn neergeslagen in dit model⁴³. Zij kozen nadrukkelijk voor het stimuleren van verbetering als methode om tot een hogere kwaliteit te komen en niet het afdwingen van normen. Mede daarom kwamen zij uit bij het instrument van een prijs.

Het ontwikkelen van deze prijs is, met steun van het ministerie van Economische Zaken, hier in Nederland in handen gegeven van een Stuurgroep Nederlandse Kwaliteit. Deze Stuurgroep is later omgezet in het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK).

Er is in de loop der jaren enige verwarring ontstaan over de naamgeving. In het begin werd het model vooral aangeduid onder de afkorting NKPO of NKP: de Nederlandse Kwaliteitsprijs- en Onderscheiding. Na verloop van tijd bleek echter dat het model veel werd gebruikt door organisaties die zich niet op korte termijn zouden aanmelden voor de prijs of onderscheiding. Het model ontwikkelde zich tot een model met een meer algemene werking. Daarom is het model nu vooral bekend als het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit, het INK-model. Daar houden wij aan vast, al hebben wij, om een model niet te zeer op te hangen aan welk instituut dan ook, een voorkeur voor de omschrijving als 'model Nederlandse Kwaliteit' - model NK.

Het model heeft sinds de introductie in 1993 een snelle vlucht genomen. Aanvankelijk vooral in het bedrijfsleven, nu in toenemende mate binnen de overheid. In de sectoren justitie, politie, onderwijs, welzijn en gezondheidszorg is het zich tot het leidende model aan het ontwikkelen voor de ontwikkeling van de sector; in bijna alle andere sectoren wordt ermee geëxperimenteerd.

Vanuit het Instituut Nederlandse Kwaliteit wordt getracht het model zo universeel mogelijk toepasbaar te houden. Toch bestaat op veel plaatsen, vooral buiten het bedrijfsleven, behoefte aan een eigen vertaling van het model. Dit heeft op dit moment geleid tot 'handleidingen' voor de sectoren onderwijs, zorg en de publieke sector⁴⁴. Verder bestaat er inmiddels ook een aparte handleiding voor kennisintensieve organisaties. Daarnaast worden voor onderwijsdoelstellingen per sector standaardcases ontwikkeld⁴⁵.

In de bespreking van de ISO-normen en kwaliteitshandvesten is het voorbeeld van de geïntegreerde dienstverlening op basis van een centraal dossier gehanteerd. Vooralsnog is er hier, mede om het onderzoek niet te omvangrijk te maken, van afgezien om dit voorbeeld op vergelijkbare wijze hier te hanteren. We beperken ons daarom tot het invullen van de resultaatgebieden van het model als het gaat om de toepassing van dit voorbeeld. Om een goed beeld te krijgen van hetgeen het werken met het model oplevert verwijzen wij in ieder geval graag naar de voorbeeldcases zoals die inmiddels zijn ontwikkeld door het Instituut Nederlandse Kwaliteit.

⁴³ De EFQM overweegt op dit moment een uitbreiding van het aantal aandachtsvelden van 9 tot 11. Vanuit Nederland is men hier niet voor om het model niet complexer te maken dan het is. Mogelijk wordt het verschil van inzicht veroorzaakt door het feit dat men op Europees niveau de 'Handleiding positiebepaling en verbetering' niet kent, waarin de vijf ontwikkelfasen meer nadrukkelijk in tot uiting komen dan in de EFQM-documenten.

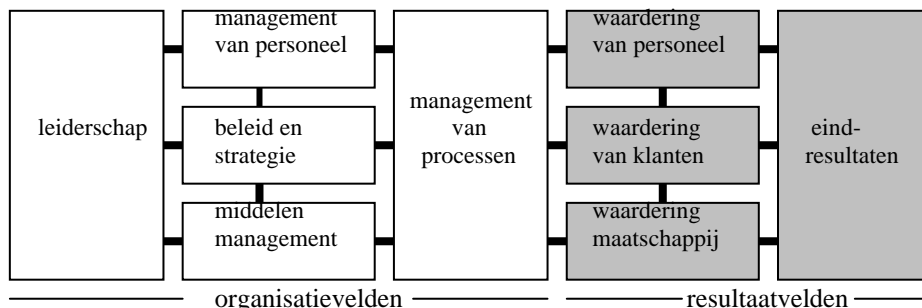
⁴⁴ De handleiding voor de publieke sector is op 13 mei 1998 gepubliceerd als opvolger voor de handleiding voor niet op winst gerichte organisaties. Deze omvat tevens de handleiding zoals die is ontwikkeld voor gemeentelijke organisaties.

⁴⁵ Recent is een voor het onderwerp van dit onderzoek zeer relevante case ontwikkeld rondom een zelfstandig bestuursorgaan (De 'KKC-case', gemodelleerd op basis van het Bureau voor Industriële Eigendom).

4.6.2 Elementen van het model

4.6.2.1 Negen velden

Hieronder de negen ‘aandachtsvelden’ van het model:



Het model omvat negen velden, waarvan vijf de aandachtsgebieden omvatten die te maken hebben met wat er nodig is om de organisatie vorm te geven (de ‘enablers’) en vier velden die gericht zijn op de te behalen resultaten. Tezamen vormen de velden in principe één grote regelkring, waarbij wat wordt ingezet aan de organisatiekant, eruit moet komen aan de resultaatkant en andersom. De verbinding van organisatievelden en resultaatvelden binnen het kader van het model levert een gestructureerde feedback op voor de organisatie.

4.6.2.2 Vijf fasen

Of er werkelijk al sprake is van een regelkring, hangt af van de ontwikkelfase van de organisatie. Binnen het model wordt de organisatie geplaatst op een ontwikkellijn die bestaat uit een vijftal fasen, die ieder een bepaalde stap in de richting van integrale kwaliteit vertegenwoordigen. Deze vijf fasen vormen een unieke Nederlandse toevoeging aan het model van de European Foundation for Quality Management (EFQM).

Het gaat om de volgende vijf fasen:

Fase I activiteitgericht	Het goed uitvoeren van de gestelde taak staat centraal. De onderlinge afhankelijkheid krijgt weinig aandacht. Er ligt veel nadruk op het oplossen van problemen nadat ze zijn ontstaan en op basis van klachten over de verleende dienst.
Fase II procesgericht	Hierin staat het voortbrengingsproces en de beheersing daarvan centraal. Op basis van metingen en kennis van processen vinden verbeteringen plaats.
Fase III systeemgericht	Organisaties in deze fase richten zich op de totale Organisatie, inclusief de ondersteunende processen, en de beheersing daarvan. Beheersing van processen staat in het teken van interne en externe klantgerichtheid. Metingen in het gehele proces zijn gericht op het signaleren van trends en ontwikkelingen. Op basis van deze trends neemt de organisatie preventieve maatregelen.
Fase IV ketengericht	Hierbij wordt de beheersing van de totale organisatie in relatie gebracht met leveranciers en gebruikers / opdrachtgevers. Kennis en capaciteiten in de voortbrengingsketen worden optimaal benut. In

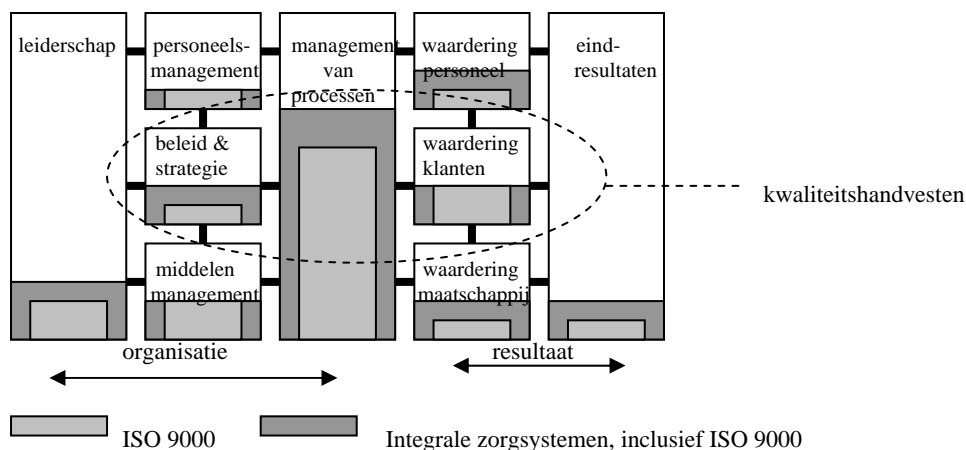
samenwerking met leveranciers en klanten wordt een win-win situatie voor de hele keten gerealiseerd.

Fase V totale kwaliteit (maatschappijgericht) Bij organisaties in deze fase zijn visie en beleid van de organisatie gebaseerd op verantwoordelijkheidsgevoel voor de maatschappij. De zorg voor kwaliteit is intern en extern verankerd.

Organisaties plaatsen zich middels een zelf-evaluatie op deze vijf-fasen schaal. Het is logisch om aan een organisatie die zich in bijvoorbeeld fase III plaatst een hogere waardering toe te kennen, dan aan een organisatie die in fase I of II verkeert. Voor een goede hantering van het model kan het heel belangrijk zijn om te erkennen dat het voor een organisatie in een bepaalde fase onvermijdelijk en zeer positief kan zijn om zich in één van de eerste fasen te bevinden. Met name voor pioniersachtige organisaties is de activiteitgerichte eerste fase ook direct de beste fase. Met het verder ontwikkelen van een organisatie moet er ook een ontwikkeling naar een hogere fase te zien zijn.

4.6.3 Model, ISO en handvesten

De ISO-normering en kwaliteitshandvesten zijn direct terug te vinden in de velden die met het managen van processen en respectievelijk de waardering door klanten te maken hebben. Tegelijk wordt er gesteld dat het niet mogelijk is om actief te zijn in de tweede, procesgerichte fase, zonder te beschikken over de beschrijvingen van de kenmerken van de organisatie zoals die typerend zijn voor de ISO-normering. Kwaliteitshandvesten zijn niet denkbaar zonder dat bijvoorbeeld de leiding de toepassing ervan actief ondersteunt. Met andere woorden: de verschillende kwaliteitsbenaderingen vullen elkaar aan en komen bij elkaar. Inhoudelijk is er geen botsing tussen de verschillende benaderingen. In termen van gebruik en achterliggende filosofie zijn die verschillen er wel degelijk. Zo omvat het model NK veel meer aandachtsgebieden dan de ISO-normen, tegelijk worden ze veel globaler gehanteerd⁴⁶. Het model Nederlandse Kwaliteit is veeleer een inspiratiemodel, de ISO-normen hebben een wetenschappelijke pretentie. Het ene model is inter-subjectief, het andere is semi-objectief. In de discussie tussen aanhangers van beide benaderingen (de echte deskundigen weten beide systemen perfect te verzoenen) spelen kwaliteitshandvesten geen echte rol. Handvesten zijn de breekijzers voor de externe gerichtheid van (semi-)overheidsorganisaties. Ze zijn als zodanig te smal om een totale kwaliteitsbenadering te kunnen dragen.



Schema 4.6.4. Relatie tussen model, ISO, zorgsystemen en handvesten⁴⁷.

⁴⁶ Interessant in dit verband is de poging van ‘Certiket’ om beide systemen te verzoenen als het gaat om kennisintensieve dienstverleners als organisatie-adviseurs.

⁴⁷ Ontleend aan Handleiding positiebepaling publieke sector. INK, 1998, p. 17.

4.6.4 *Stappen*

De essentie van het werken met het model NK is het doen van een zelfevaluatie. Zelfevaluatie is het zelfstandig systematisch beoordelen van de manier waarop een organisatie haar taken uitvoert en welke resultaten dit oplevert. Binnen het kader van het model gebeurt dit in de vorm van een eerste positiebepaling gevolgd door een meer uitgebreide zelfevaluatie, die vervolgens door een extern auditteam van collega's tegen het licht wordt gehouden. Positiebepaling, zelfevaluatie en audit zijn een inspiratie voor de verbeterplannen die daaruit moeten volgen. Het model NK is dus vooral een analysemodel, waaronder de veronderstelling ligt dat verbeterd (zelf)inzicht leidt tot verbeteringen in de organisatie.

De positiebepaling vormt de eerste kennismaking met het model. Aan de hand van de handleiding gaat men, geholpen door een aantal voorbeeldteksten, vaststellen in welke fase men zich bevindt. Als men dat voor alle negen velden heeft gedaan beschikt men over een eerste profiel van de organisatie. In de praktijk moet men vooral in het begin veel energie steken in de vraag 'wat verstaan wij hieronder?' 'Wie zijn onze klanten, wat is beleid, wat is uitvoering?' Uit de discussies over dergelijke definities blijkt dat men vaak niet dezelfde taal spreekt binnen de organisatie. Een wereld van impliciete aannames over wat er in de organisatie gebeurt en hoe deze in elkaar zit komt dan boven.

Deze (in de praktijk ontvullende) analyse is op zich niet meer dan het begin voor de eigenlijke exercitie: het doen van een zelfevaluatie en het maken van het daaraan verbonden verbeterplan.

Deze zelfevaluatie is niet gebonden aan een bepaalde vorm, maar in de praktijk wordt er voor elk deelaspect van de negen velden een beschrijving gegeven van de stand van zaken zoals de organisatie die ziet. Over het algemeen is dit een overzicht van activiteiten en resultaten die moet aantonen dat de organisatie op weg is naar een betere kwaliteit. Het laat heel concreet zien wat de organisatie doet, en in die zin is het doorgaans een zeer positief verhaal.

De punten die de organisatie zelf als negatief beoordeelt, of waarvan men zelf vindt dat men er nog in tekort schiet, komen over het algemeen niet in het zelfevaluatie-rapport terecht. Die punten vormt de basis voor het verbeterplan, dat apart van het zelfevaluatie-rapport wordt geformuleerd.

4.6.5 *Audit*

Het zelfevaluatie-rapport wordt voorgelegd om te worden beoordeeld door een auditteam. Dit auditteam bestaat uit personen die op hetzelfde (management)niveau zitten als degenen die het zelfevaluatie-rapport hebben geschreven. Het gaat hier dus om intercollegiale toetsing op basis van zelfevaluatie. De selectie van de auditors (door het INK) vindt niet primair plaats op basis van deskundigheidsoverwegingen, maar op overwegingen die te maken hebben met het vermogen van de auditors om zich kritisch te verplaatsen in de situatie van (het management van) de betrokken organisatie. Mede naar aanleiding van een bedrijfsbezoek, komen de auditors tot een oordeel. Zij geven per deelaspect een oordeel over het zelfevaluatie-rapport. Uitgaande van de tekst van de organisatie zelf (geen georganiseerd wantrouwen), vragen zij de organisatie om te bewijzen wat er in het rapport staat, vervolgens komen zij tot een oordeel. Dit oordeel omvat een tweetal grafische voorstellingen van de fase waarin een organisatie zich verkeert ('profiel' en 'spinnenweb'), een 'score' en, eigenlijk het belangrijkste van alles, een terugmeldingsrapport waarin zo helder mogelijk de organisatie wordt omschreven en de punten voor verbetering worden aangegeven.

De score bestaat uit een inschatting van de organisatie in termen van het model. Dit gebeurt genuanceerder dan in de positiebepaling. Per deelaspect geven de auditors door middel van een percentage aan wat zij (in het geval van de organisatievelden) vinden van de 'benadering' en het 'bereik' van hetgeen de organisatie heeft opgeschreven, respectievelijk (voor de resultaatvelden) van de 'relevantie' en de 'mate en bereik' van de geselecteerde resultaten.

De percentages worden later vertaald in een score van maximaal 1000-punten, waarin de vijf fasen weer te herkennen zijn (200 punten per fase).

Op basis van deze score kunnen organisaties zich aanmelden voor de Prijs- of Onderscheiding. Voor de prijs is een score van 600 - 700 punten al snel noodzakelijk (fase III - IV), voor de onderscheiding kan een score van 450 volstaan. Belangrijk voor het krijgen van de onderscheiding is dat men vooruitgang heeft laten zien op de weg naar totale kwaliteit. Voor de duidelijkheid; beginnende organisaties hoeven nog niet aan dergelijke scores te denken. Het is zeer normaal voor een organisatie om tussen de 150 en 250 punten te verzamelen (fase I – II). Het is dan ook verstandig in de discussie over het model niet te veel accent te leggen op de scores. Het gaat vooral om de redenering achter de scores en de inspiratie die deze bieden voor verdere verbetering. Prijzen zijn zo ver weg, dat het geen zin heeft ze in de discussie te betrekken.

Het is uit het bovenstaande hopelijk duidelijk geworden dat het werken met het model Nederlandse Kwaliteit een lange termijn investering is. Waarschijnlijk gaan er ten minste twee jaar over heen voordat de eerste cyclus is doorlopen van positiebepaling naar zelfevaluatie naar audit en verbeterplan. Voordat er resultaten te zien zijn, in de zin dat de organisatie zich bijvoorbeeld een fase verder heeft ontwikkeld dan het bij het begin is, kan er rustig nog eens een dergelijke periode overheen gaan. Als men met het model wil werken, dan betekent dit een commitment voor ten minste vijf jaar. Als de leiding van de organisatie daar niet toe bereid is, is het de vraag of het verstandig is om het model te gaan hanteren.

4.6.6. Verantwoordelijkheid en verantwoording op basis van het model

Het Instituut Nederlandse Kwaliteit is er duidelijk over: het is de organisatie die een audit aanvraagt op basis van het model die ook verantwoordelijk is voor wat er met het auditrapport gebeurt. Met andere woorden; de organisatie is eigenaar van het rapport. Dit leidt onvermijdelijk tot spanningen voor organisaties in de publieke sector. Zoals de handleiding publieke sector het zegt:

“verantwoording en verantwoordelijkheid horen bij elkaar. Er kan wel een spanning bestaan, waar zorgvuldig mee om moet worden gegaan. Met name als er weinig vertrouwen is tussen het sturend orgaan en de publieke organisatie die met het model gaat werken, is het verstandig zuiver te zijn in de afspraken over het gebruik van informatie zoals die uit het model voortkomt.”

Wat is zuiver? In de praktijk van een aantal overheidssectoren, ziet men een ware worsteling op gang komen. In de kern komt het neer op de vraag in hoeverre men elkaar durft te vertrouwen als het gaat om een goede omvang met de rapporten. Dit speelt op allerlei manieren, maar in de discussies spitst het zich vooral toe op de vraag in hoeverre de rapportages een beoordeling inhouden van de leiding van een aan te sturen organisatie en in hoeverre de rapportages in het kader van het model gebruikt kunnen en moeten worden voor rapportages in het kader van de p&c-cyclus.

4.6.6.1 Model en de kwaliteit van de leiding

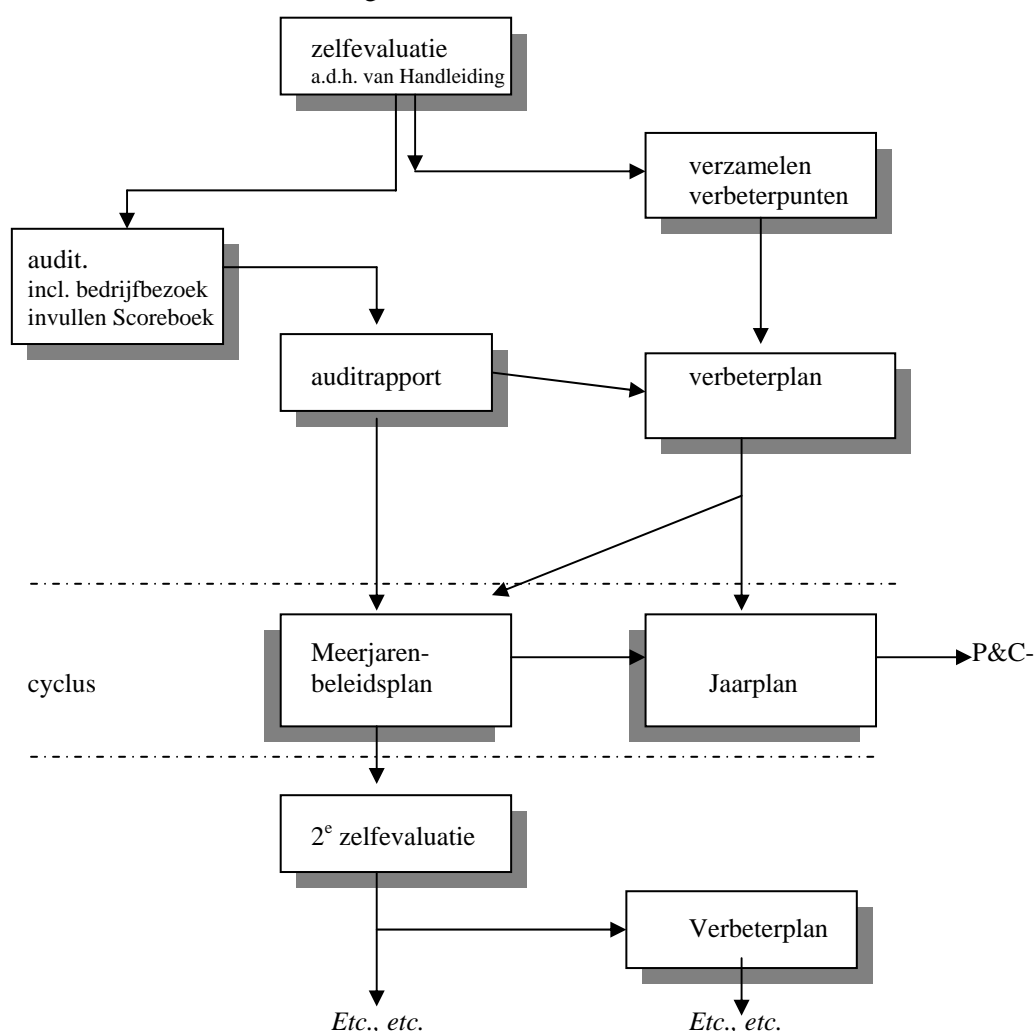
Rondom het auditrapport speelt met name de vraag in hoeverre het rapport gebruikt kan worden voor beoordelingen van de directie van een aan te sturen organisaties door het sturend orgaan. In sommige sectoren wordt expliciet de afspraak gemaakt dat dit niet het geval is, in weer andere sectoren krijgt men wel inzage in het rapport, maar is er de afspraak gemaakt dat in ieder geval in de eerste twee jaar het geen gevolgen zal hebben voor de beoordeling. In een heel enkele sector is het onomstreden dat de rapporten van meet af aan gebruikt worden in de beoordeling. Vertrouwen lijkt hier steeds de sleutelterm. Naarmate de verhoudingen tussen de leiding van de sturende organisatie en het sturend orgaan ‘normaler’ zijn wordt eerder geaccepteerd dat rapporten worden ingezien dan andersom.

Inmiddels is met name binnen de sectoren van het Ministerie van Justitie te zien dat het model wordt geïntegreerd in opleidingen voor de ambtelijke top. De conclusie lijkt te zijn, dat wil het model werken, de leiding eerst bereid en in staat moet zijn om als integraal manager te denken en werken.

4.6.6.2 Model en de p&c-cyclus

Een ander aspect dat zwaar blijkt te wegen is de mate waarin het model en de daaruit voortkomende rapporten gebruikt kunnen worden in het kader van de P&C-cyclus. Het model is hier in eerste instantie niet voor ontwikkeld, maar het ligt voor de hand, dat als een aan te sturen organisatie haar activiteiten vorm geeft langs de lijnen van het model, dat dan ook de rapportage richting het sturend orgaan zich langs deze lijnen zal gaan afspelen. Binnen een aantal sectoren van het Ministerie van Justitie is inmiddels de uitspraak gedaan dat alle rapportages in het kader van de meerjarenbeleidscyclus vanaf 1999 dienen plaats te vinden langs de lijnen van het model.

De juiste formulering is dan, dat de meerjarenbeleidsplannen en –verslagen geïnspireerd worden door de zelfevaluaties, auditrapporten en verbeterplannen zoals die worden gemaakt op basis van het model. Hieronder treft u het voorbeeld aan van de Dienst Justitiële Inrichtingen van het Ministerie van Justitie⁴⁸. De stippellijnen geven aan dat het hier om een indirecte relatie gaat.



⁴⁸ Dienst Justitiële Inrichtingen Ministerie van Justitie – Werkwijzer voor het vormgeven van de kwaliteitszorg aan de hand van het INK-model. Den Haag, versie januari 1998.

De cyclus van zelfevaluatie-rapport tot en met verbeterplan zou in de ogen van het ministerie een periode van twee jaar moeten omvatten. Het auditrapport volgt in beginsel binnen een paar maanden op het zelfevaluatie-rapport.

Bij dit voorbeeld moet worden aangetekend, dat zeker binnen de overheid er nog geen ervaring is opgedaan met de beste doorlooptijd van deze trajecten. Het is mogelijk dat bij organisaties die voor het eerst met het model beginnen en zich nog in de eerste (activiteitgerichte-) fase bevinden de doorloop langer moet zijn. In ieder geval is het de ambitie van zowel de nieuwe Politiewet als van verschillende sectoren om deze doorlooptijd uiterlijk binnen de genoemde twee jaar te houden.

Ook het gebruik van het model in het kader van de p&c cyclus draagt dus gevaren in zich. De kans bestaat dat het model als het ware overgenomen wordt door de staffunctionarissen die zich normaal met de p&c-cyclus bezig houden en dat het model vooral wordt gericht op de financiële- en beheersmatige aspecten waar tot nu toe in de p&c-cyclus vooral op wordt gelet. Het is niet voor niets dat nu in het kader van de 'government governance' discussie wordt getracht de focus van de p&c-cyclus te verbreden.

Het model is bedoeld als een integraal afwegingskader voor en door de leiding van de organisatie. Als het model verengd wordt tot de sturing in het traditionele kader van de (financiële) afwegingsfunctie dan levert het vele werk relatief weinig op. De andere kant van het verhaal is, dat mocht men er wel in slagen model en p&c-cyclus aan elkaar te koppelen, met instandhouding van ieders eigen verantwoordelijkheid, dat dan wel eens een zeer sterk sturingsmodel zou kunnen ontstaan.

4.6.6.3 Model en 'corporate governance'

Bij de definities en termen rondom sturing in hoofdstuk 3 is aangesloten bij een definitie zoals die wordt gehanteerd binnen de discussie over 'corporate governance'. Omdat deze discussie in ieder geval binnen de overheid parallel lijkt te lopen met de discussies over kwaliteitszorg, in het bijzonder het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit, is het relevant hier verder bij stil te staan. Het lijkt voor de coördinatie van de sturing op voorhand belangrijk om het beste uit beide ontwikkelingen te combineren en elkaars blinde vlekken te ondervangen.

Het gedachtegoed van de Commissie Corporate Governance, beter bekend als de Commissie Peters, komt er in ieder geval in de beeldvorming op neer dat er wordt gepleit voor meer zeggenschap van de aandeelhouders, de verschaffers van het kapitaal. Daarin schuilt tegelijk de voor de hand liggende parallel met de publieke sector, waarin ook gesproken wordt over een meer directe invloed van de belastingbetaler, de individuele burger. In de afgeleide discussie over 'government governance' zie je dit dan ook terugkeren. Tegelijk wordt de governance-discussie ook gebruikt om te komen tot een meer genuanceerd beeld van de wijze waarop sturing dient plaats te vinden. Het gaat om nieuwe 'omgangsvormen' tussen een onderneming en haar stakeholders. Regels voor goed bestuur en toezicht en regels voor een verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten er de uitkomst van zijn.

Zowel 'corporate governance' als 'government governance' nemen daarbij zelfsturing als uitgangspunt. Zowel in de private als publieke sector moet het stelsel van governance leiden tot een goed evenwicht in de belangen van organisatie en toezichthouder. Daarbij gelden wel verschillende prikkels. De markt is het logische mechanisme voor corporate governance. Voor de publieke sector geldt een ander mechanisme, namelijk de openbaarheid van zijn handelen en de daarmee samenhangende 'tucht van de transparantie'.

Het is deze transparantie die dwingt tot het doen van verslag over de aspecten die de governance-relatie raken. Een verslag dat waarborgen omvat ten aanzien van het sturen

(S), beheersen (B), verantwoorden (V) en toezichhouden (T) ten aanzien van alle governance-relaties.

Dit alles moet in ieder geval concreet vorm krijgen in een 'governanceverslag'. Dit verslag omvat:

- een vaststelling van welke doelstellingen binnen het relevante beleidsterrein worden nagestreefd, welke instrumenten daartoe worden ingezet, welke actoren hier een rol in spelen, wat de rol van de desbetreffende overheidsorganisatie is en hoe hierover met belanghebbenden is gecommuniceerd.
- Een beschrijving van de wijze waarop de organisatie waarborgt dat haar wijze van sturen, beheersen, verantwoorden en toezichhouden gekenmerkt wordt door een logische en adequate onderlinge samenhang.
- Een analyse van eventuele witte vlekken in de governancestructuur. Dat gebeurt door enerzijds een confrontatie met de doelstellingen die worden nagestreefd, de wijze waarop taken en bevoegdheden zijn toebedeeld aan de diverse actoren en de wijze waarover hierover met belanghebbenden wordt gecommuniceerd, met anderzijds de wijze waarop de overheidsorganisatie stuurt, beheerst, toezicht houdt en daarover verantwoording aflegt.

De ministeries van VROM en OCW zijn begonnen met het maken van een verslag langs deze lijnen.

De benadering wordt neergezet als een managementinstrument en zo is het ongetwijfeld ook bedoeld. Echter, net zo min als 'corporate governance' een initiatief is van de gemiddelde aandeelhouder, is 'government governance' een initiatief van de betrokken burgers. In het geval van corporate governance kan gezegd worden dat het initiatief en de kracht vooral uitgaan van de institutionele beleggers. De aanbevelingen van de commissie Peters draaien veeleer om hun positie dan die van de individuele aandeelhouders. In het geval van 'government governance' gaat het initiatief vooral uit van groepen die zich professioneel met het toezicht op overheidsorganisaties bezighouden, met name de accountants. Zeker binnen de overheid is het met het oog op de acceptatie van de benadering verstandig om stil te staan bij de vraag of de governancebenadering voortkomt uit een behoefte van de leiding van overheidsorganisaties of vanuit bijvoorbeeld de accountants.

In het oog vallende verschillen tussen corporate / government governance en model Nederlandse Kwaliteit:

Kenmerkend voor 'corporate governance':

- smalle focus : de (institutionele) aandeelhouder / belanghebbende centraal
- ontwikkeld vanuit de financiële functie
- normgericht
- output gericht
- government governance: gericht op transparantie
- werkend via jaarverslag (p&c-cyclus)
- totale governancecyclus beslaat ongeveer 4 jaar
- sterk geëntameerd vanuit beroepsgroep (accountants)

Kenmerkend voor model Nederlandse Kwaliteit:

- brede focus: hele organisatie in ogenschouw
- ontwikkeld vanuit de managementfunctie
- van input naar outcomes
- ontwikkelgericht
- gericht op leggen relatie tussen inzet en resultaat
- veel aandacht voor positie leidinggevenden
- totale rapportagecyclus model beslaat ongeveer 2 jaar
- geen specifieke overheidsvariant

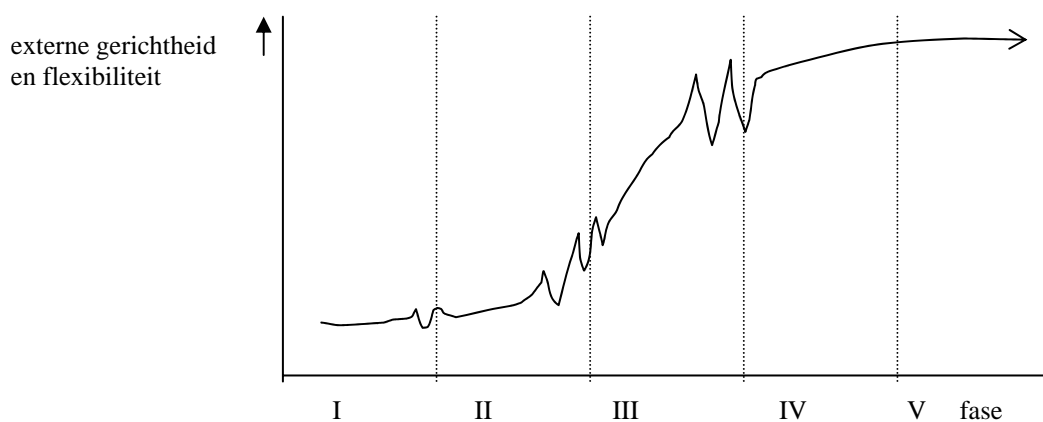
- werkend via zelfevaluatie en audit (geen onderdeel p&c-cyclus)
- geschikt voor (uitvoerende) diensten met zelfsturing

4.6.7 Ontwikkelrichting binnen de publieke sector

Aan het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit ligt een veronderstelling ten grondslag die sterk raakt aan de veronderstellingen over zelfsturing en bijsturing zoals geformuleerd aan het begin van zowel dit hoofdstuk als in het voorgaande hoofdstuk. De veronderstelling lijkt de kern te raken van de spanning tussen sturing en kwaliteit en verdient daarom apart aandacht.

Achter de vijf fasen van het model schuilt de veronderstelling dat het logisch is om van de ene fase over te gaan naar de andere. Van activiteitgericht, naar procesgericht, naar systeemgericht en verder. Achter hetgeen geschreven is over zelfsturing en bijsturing schuilt de veronderstelling dat het mogelijk is om tot een hogere vorm van zelfsturing te komen onder vermindering van de noodzaak tot bijsturing.

In de opleidingen van het Instituut wordt benadrukt dat er achter de indeling van de fasen geen normatief beeld wordt gehanteerd, in de zin dat een organisatie die zich in een hogere fase bevindt een 'betere' organisatie is dan een organisatie die zich in een lagere fase bevindt. Zo kan het voor een organisatie in de pionierfase zeer passend zijn om zich in de eerste, activiteitgerichte fase te bevinden. Toch wordt, mede door het bestaan van zoiets als een Prijs en Onderscheiding, wel degelijk de veronderstelling gehanteerd dat het logisch en verstandig is om zich als organisatie te ontwikkelen van de ene naar de andere fase. Dat is wat van het INK-model een model voor organisatie-ontwikkeling maakt. Deze ontwikkeling wordt hieronder voorgesteld als de overwinning van een aantal barrières. Met name de overgang van de tweede naar de derde en van de derde naar de vierde worden daarbij als cruciaal gezien en als maatstaf genomen voor het in aanmerking komen voor Prijs of Onderscheiding.

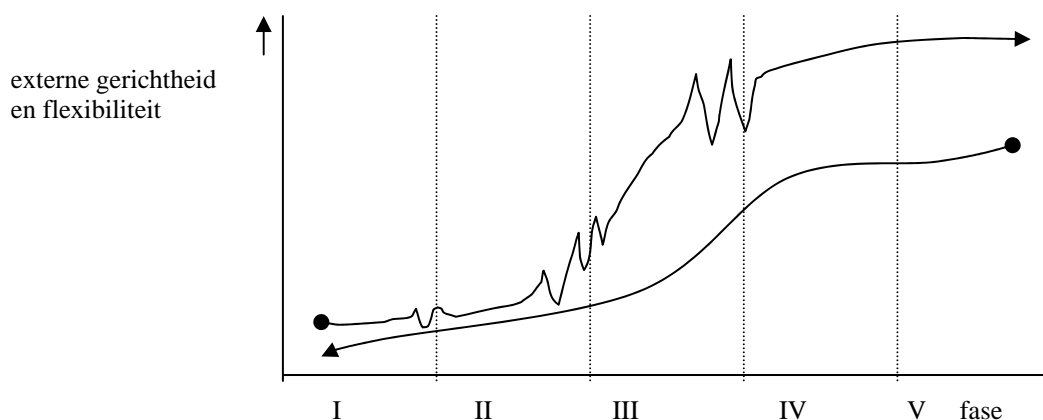


Schema 4.6.7.a Ontwikkelgang van een organisatie.

Het probleem met bovenstaande voorstelling binnen de publieke sector is dat daarin de eigen rationaliteit van de organisatie als uitgangspunt wordt genomen. De organisatie is zelfregulerend en bepaalt haar eigen ontwikkelgang richting totale kwaliteit. Dit veronderstelt een mate van autonomie die in ieder geval binnen de publieke sector niet in volle omvang bestaat. Het tegenovergestelde kan net zo goed worden beweerd; organisaties binnen de publieke sector zijn per definitie niet autonoom. Om binnen de publieke sector tot totale kwaliteit te komen moet daarom⁴⁹ als het ware een 'dubbele weg' worden gegaan. Om zich als organisatie te kunnen ontwikkelen moet eerst de afhankelijkheid van de publieke sector worden afgebouwd. De rationaliteit van de

⁴⁹ Hardjono en Hes – De Nederlandse Kwaliteitsprijs- en Onderscheiding. Kluwer Bedrijfswetenschappen, 1995.

publieke sector is namelijk precies omgekeerd. Elke organisatie in de publieke sector start vanuit een maatschappelijke behoefte (fase V), wordt gevormd uit het overleg tussen ketenpartner (fase IV), wat zich neerlegt in een systeem van wetten en regels (fase III), wat weer tot procedures (fase II) en vervolgens tot concrete handelingen leidt (fase I).



Schema 4.6.7.d 'De dubbele weg': ontwikkelgang van een organisatie binnen de publieke sector

De veronderstelling van het model is dus helemaal gebaseerd op de eigen verantwoordelijkheid van de organisatie wil totale kwaliteit tot de mogelijkheid behoren. Dat is niet alleen een normatieve veronderstelling. Het is gebaseerd op diverse moderne managementbenaderingen die uitgaan van zo dicht als mogelijk opereren bij de omgeving, het optimaal gebruik maken van het potentieel van medewerkers, participatief leiderschap als de optimale vorm van leiderschap, de theorieën van de lerende organisatie zoals geformuleerd door Argyris, Senge en anderen. Wat ook de geldigheid van deze benaderingen, ze moeten wel toegepast worden in een omgeving waarin afgerekend wordt op het waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid en de uitvoering van de aan de organisatie toevertrouwde wettelijke taken. Op het moment dat bijvoorbeeld een zelfstandig bestuursorgaan haar processen al redelijk op orde heeft, weet wat haar diverse klantengroepen wensen (fase II) en zich voorneemt zich te ontwikkelen tot een systeemgerichte organisatie (fase III), terwijl tegelijkertijd de (politieke) aansturing nog op basis van incidenten gebeurt (fase I), dan zal het voor dat zelfstandig bestuursorgaan op cruciale momenten onmogelijk zijn om die ambitie waar te maken. Om systeemgericht te werken heeft men waarschijnlijk opdrachtgevers en een omgeving nodig die op een dergelijk niveau wensen kan formuleren dat de primaire processen zonder tegenstrijdigheden kunnen worden ingericht. Weliswaar zullen de ambities vaak op hoog niveau worden geformuleerd (keten- en maatschappijgericht: fase IV en V), in de praktijk zou het wel eens best zo kunnen zijn dat de opdrachten van sturend orgaan zoveel meervoudige en vaak tegenstrijdige doelstellingen omvat, dat het eenduidig inrichten van het primaire proces bijzonder moeilijk wordt, zeker op het moment dat wordt afgerekend op incidenten en niet op structurele resultaten.

Diverse veronderstellingen dringen zich hieruit op:

- Een te groot fase verschil tussen sturend orgaan en aan te sturen organisatie leidt tot problemen en blokkades;
- Verwachtingen worden zeker binnen de overheid op hoog faseniveau geformuleerd, het feitelijk opereren is op laag niveau.

Eerste ervaringen met het model

Het model heeft zich hierboven doen kennen – althans in theorie – als een stevig onderbouwde mogelijkheid om (descriptief) de organisatie mee in beeld te brengen in kwaliteitstermen. De eerste ervaringen met de toepassing van het model in de publieke

sector geven nog te weinig ruimte om tot conclusies te kunnen komen. Toepassing van het model is in de ogen van het Instituut Nederlandse Kwaliteit een kwestie van vele jaren werken aan het op een hoger niveau krijgen van de organisatie. Voor zover de auteurs van dit onderzoek het overzien, bevinden de organisaties die met het model kennis hebben gemaakt zich in de fase van de introductie of net erna. Dit alles neemt niet weg dat, bijvoorbeeld in het geval van de politie, het model al is opgenomen in wetgeving en gebruikt gaat worden als basis voor de p&c cyclus.

Fase een naar twee

De eerste ervaringen met het model, gebaseerd op enkele tientallen audits in vooral de strafrechtketen⁵⁰, geven aan dat de meeste aan te sturen organisaties zich over het geheel genomen nog in de activiteitgerichte fase (fase I) bevinden, met uitschieters naar boven toe. De organisaties lijken zich te kenmerken door veel projectorganisaties, projectorganisaties die niet zelden gericht zijn op de beschrijving en invoering van processen en een eerste meting van resultaten. Wat de meting van resultaten betreft, gaat het hier om de eerste onderzoeken onder de belangrijkste klantgroepen en de eigen medewerkers. Goed wordt gescoord als het gaat om het formuleren van (personeels)beleid en het volgen van een aantal financiële- en operationele maatstaven. Dit lijkt echter vooral te zijn veroorzaakt door de eisen die worden gesteld vanuit de verschillende beleids- en p&c-cycli. In hoeverre hier daadwerkelijk zelf op gestuurd kan worden door de aan te sturen organisatie is vaak onduidelijk.

Organisaties die zich nog in de eerste fase bevinden lijken vooralsnog meer baat te hebben bij een aantal gerichte acties, juist op het gebied van processen en de meting van een aantal resultaten, dan een toepassing van het model in volle omvang. Pogingen om op alle elementen van het model vooruitgang te boeken is waarschijnlijk teveel gevraagd. Het model lijkt haar rol vooral te spelen in de eerste analyse, daarna moeten er concrete acties volgen. In het verlengde hiervan blijkt de kracht en positie van de leiding van de betrokken organisatie vaak problematisch.

4.6.8 Meerwaarde model

Samenvattend kunnen we, kijkend naar de meerwaarde van het INK-model voor de drie niveaus, ze als volgt langslopen:

4.6.8.1 Op politiek niveau

Het traject dat met het model in gang wordt gezet zal, als het eenmaal draait, een cyclus van een tweetal jaren omvatten. Zeker bij de start en bij organisaties die zich nog in de eerste fase bevinden zal de cyclus meer tijd in beslag nemen. Zonder expliciete druk van het sturend orgaan mogelijk drie tot vier jaren. Dit betekent in ieder geval dat niet op korte termijn mag worden verwacht dat van het model en haar rapportages een grote impact zal uitgaan richting het politieke debat in de komende periode. Het werken aan het model kan wel als een positief signaal gelden dat men serieus werk maakt van het volgen van de eigen kwaliteit en organisatie-ontwikkeling.

Het belang op politiek niveau ligt vooralsnog waarschijnlijk eerder in de manier waarop via het model naar aan te sturen organisaties wordt gekeken en de verwachtingen die men op basis daarvan kan formuleren voor de verdere ontwikkeling.

4.6.8.2 Wet- en regelgeving

Met name in de nieuwe Politiewet wordt expliciet verwezen naar het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit. Verwacht mag worden dat met name bij de organisaties in de strafrechtketen dit ook op andere plekken zal gaan gebeuren.

⁵⁰ Veronderstelling geformuleerd op basis van een twintigtal opleidingen met het model en de uitwisseling van ervaringen met het model met het Instituut Nederlandse Kwaliteit en verschillende 'kennispartners'.

De formulering in de Politiewet heeft te maken met de wijze waarop de Inspectie Politie toezicht houdt op de activiteiten van de verschillende korpsen. De Wet schrijft niet voor hoe de korpsen met het model om moeten gaan, wel dat de verantwoording dient te geschieden langs de lijnen van het model en dat regelmatig audits worden gehouden, gebaseerd op het model.

Het feit dat het model uitgaat van de eigen verantwoordelijkheid van de organisatie voor de eigen kwaliteit, lijkt het model minder geschikt te maken als directe basis voor wet- en regelgeving. Het per definitie hiërarchisch karakter van wet- en regelgeving verzet zich in principe ook tegen de horizontale vorm van toezicht waar het model via haar audits voor kiest. De wetgever zou zich ten aanzien van het model slechts op twee manieren kunnen uitspreken: *kaderstellend* – er dient op basis van het model te worden gewerkt en geaudit – en *resultaten eisend*: de organisatie dient ten minste de resultaten ten aanzien van die en die maatstaven zichtbaar te maken. De wetgever gaat daarmee aan de kant van de output van het beleid zitten, niet aan de kant van de input.

Wat wel als meerwaarde zou kunnen worden geformuleerd, is dat de inrichting van het model een inspiratie kan zijn om wet- en regelgeving meer cyclisch vorm te geven, met oog voor de aandachtsvelden zoals die in het model zijn geformuleerd.

4.6.8.3 Beheer

Het effect op beheersniveau is in potentie bijzonder groot. Voor ogen houdend, dat het model in eerste instantie descriptief en niet prescriptief werkt, mag ervan worden uitgegaan dat er grote invloed uitgaat van een werkwijze waarbij beleidsdoelstellingen, werkprocessen en een breed palet aan resultaten met elkaar in verband worden gebracht. Het voornaamste risico lijkt te schuilen in het in de beschrijving blijven hangen met het model. De kans bestaat dat het maken van zelfevaluaties en verbeterplannen in plaats komt van het eigenlijke verbeteren. Het model wijst daarbij zelf op een groot aantal kwetsbaarheden.

Het eerste gebruik van het model suggereert dat het belangrijkste effect op korte termijn schuilt in het krijgen van ‘zicht op samenhang’. Het denken in functionele afdelingen wordt vervangen door meer procesdenken, bezuinigingsdenken wordt vervangen door een bredere blik op de door de organisatie te behalen resultaten. In de ogen van een aantal leidinggevenden die nu de eerste ervaringen hebben opgedaan is dit een blijvend effect: “als je er eenmaal mee begonnen bent gaat de geest niet meer terug in de fles”. Een heel enkele leidinggevende binnen een overheidsorganisatie is begonnen alle activiteiten te structureren langs de lijnen van het model, waaronder de maandrapportages (MARAPS) en jaarplanning. Daar is de meerwaarde voor het beheer evident. Tegelijk moet worden geconstateerd dat het waarschijnlijk nog te vroeg is om significante effecten te meten.

5 STURING EN KWALITEITSINSTRUMENTEN

5.1 Betrouwbaarheid en responsiviteit

In dit slothoofdstuk willen wij tot een synthese van de discussie over sturing en de beoordeling van de verschillende kwaliteitsinstrumenten komen, met het beantwoorden van de vraag naar de meerwaarde van deze kwaliteitsinstrumenten als doelstelling. Het verwoorden van deze uitgangspunten vergt taalgebruik op een hoog abstractieniveau, de concrete invulling ervan komt in de loop van dit hoofdstuk naar voren, met de conclusies aan het eind.

5.1.1 *Zelfsturing als uitgangspunt*

Eerder hebben wij de meerwaarde van kwaliteitsinstrumenten vertaald als de mate waarin de aan te sturen organisatie in staat wordt gesteld autonoom, c.q. zelfstandig te opereren met een optimale uitvoering van de publieke taak en zonder de ministeriële verantwoordelijkheid in het geding te brengen. Hetzelfde geldt in feite ook voor alle instrumenten gericht op sturing.

Het uitgangspunt is daarbij dat elke organisatie zichzelf zal willen organiseren en daarmee zelfsturend is. Een zo groot mogelijke ruimte waarin deze zelfsturing tot zijn recht kan komen is in beginsel gewenst. Immers, elke vorm van sturing grijpt in als het gaat om de mogelijkheden van de aan te sturen organisatie om zich te richten op haar omgeving. Maar dan zal het sturend orgaan er wel voldoende op moeten kunnen vertrouwen dat de doelstellingen van de aan te sturen organisatie in het verlengde liggen van het sturend orgaan en dat er geen onaanvaardbare risico's voor het sturend orgaan worden genomen bij het gebruiken van de autonome ruimte. Volledige zelfsturing wordt daarbij als onwenselijk en zelfs als onmogelijk gezien. Er zullen altijd vraagstukken van een hogere orde ontstaan die buiten en boven het aan te sturen orgaan uitstijgen. Het sturend orgaan is en blijft verantwoordelijk voor alles wat nodig is voor een goede afstemming van de vele beleidsdoelstellingen. Daarvoor zal het signalen uit de omgeving halen, nieuwe impulsen geven en via inspectie, toezicht en controle alles doen wat noodzakelijk is om zich ervan te verzekeren dat die vraagstukken van hogere orde ook daadwerkelijk aan de orde komen. Daarmee blijft het aan te sturen orgaan ook mede de identiteit bepalen van het aan te sturen orgaan.

Echter, de intensiteit en de wijze waarop dat gebeurt kan sterk verschillend zijn. Aan de fictie van ministeriële verantwoordelijkheid wordt in de praktijk inhoud gegeven door een groot aantal instrumenten die geen van alle volledig dekkend te maken zijn voor de werkelijkheid van wat er in de aan te sturen organisatie en het betrokken veld gebeurt. De complexiteit is zo groot geworden dat volstaan moet worden met een basisvertrouwen dat de aan te sturen organisatie in lijn werkt met de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarmee komt de werkelijkheid van de ministeriële verantwoordelijkheid steeds dichterbij de wenselijkheid van de theorie: het bijsturen van zelfsturende organisaties. Kwaliteitsinstrumenten kunnen daar een bijdrage aan leveren op het moment dat ze helpen om de vraagstukken van een hogere orde mede te beantwoorden.

Kwaliteitsinstrumenten hebben dus een meerwaarde als ze helpen tot maximale zelfsturing te komen in combinatie met minimale bijsturing, daarbij het sturend orgaan maximaal het gevoel gevend dat aan verwachtingen zal worden voldaan (het gedrag van de aan te sturen organisatie voorspelbaar is) en de aan te sturen organisatie haar eigen organisatie zo kan inrichten dat ze haar taak optimaal kan invullen. Dit optimaal invullen betekent tegelijk een optimale gevoeligheid voor omgevingsignalen.

5.1.2 *Kwaliteitszorg als nieuwe invalshoek; aanpak*

Rondom sturing is reeds veel onderzoek verricht. Het extra element in dit onderzoek wordt gevormd door de kwaliteitsbenadering; dus om een nieuwe invalshoek te krijgen wordt daar in eerste instantie op aangesloten als opstap voor de gevraagde synthese. Wij

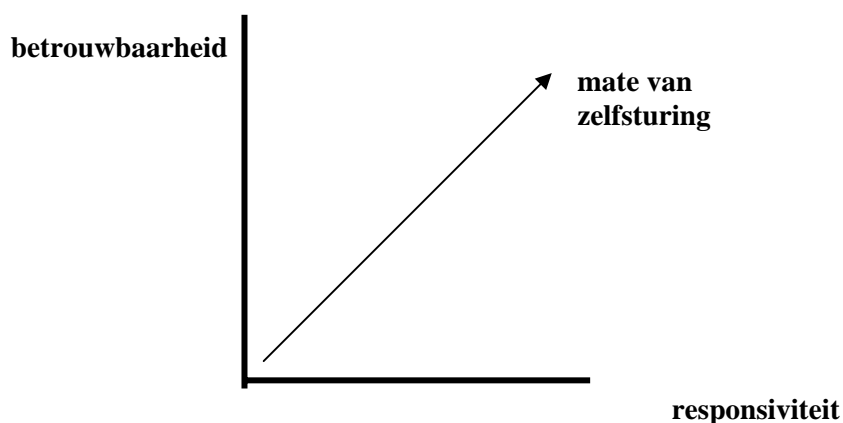
vinden die aansluiting vooral in de keuze van de definitie van kwaliteit en in elementen van het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit. Een en ander wordt uitgewerkt in de vorm van een aantal schema's en tabellen. Voor een goed begrip hiervan, het volgende:

- de schema's zijn bedoeld om meerdere lagen van begrippen met elkaar te verbinden. Dit betekent dat er in de schema's met meerdere varianten van de 'x-as' of 'y-as' kan worden gewerkt;
- zoveel als mogelijk wordt aangesloten op bestaand begrippenkader;
- volledigheid wordt nagestreefd, maar is niet altijd mogelijk;
- anders dan in ieder geval in de kwaliteitszorg gebruikelijk, wordt in eerste instantie geredeneerd vanuit het perspectief van het sturend orgaan (kijkend vanaf het '0-punt');
- er wordt gewerkt met 'fasen'. De verschillende fasen komen over elkaar heen (als 'de schillen van een ui'). De ene fase is dus niet zozeer een vervanging van de voorgaande fase als wel een aanvulling op een hoger niveau van zelfsturing.

5.1.3 Twee begrippen

Geconstateerd is, dat er een veelheid aan definities is van 'kwaliteit' en de daaraan verbonden begrippen, afhankelijk van het niveau waarop men het begrip wil benaderen. Hier wordt aangesloten op het kwaliteitsbegrip (zie hoofdstuk 4) waarbij het hoofdbegrip tot twee onderliggende begrippen te herleiden valt: 'betrouwbaarheid' en 'responsiviteit' ('luisteren').

De koppeling van de begrippen betrouwbaarheid en responsiviteit levert, sterk versimpeld, een schema op in de vorm van een matrix (schema 5.1.1). Het begrip 'betrouwbaarheid' wordt op de verticale as geplaatst. Het begrip 'responsiviteit' wordt op de horizontale as geplaatst.



Schema 5.1.3 Tussen betrouwbaarheid en responsiviteit

In aansluiting op de hierboven gemaakte veronderstelling van de meerwaarde, is de aan te sturen organisatie die het beste de elementen betrouwbaarheid en responsiviteit weet te combineren, tegelijk ook de organisatie waarvan in beginsel verwacht mag worden dat een maximale ruimte van zelfsturing gerechtvaardigd is bij de uitvoering van haar publieke taak(en). Dat is echter geen vanzelfsprekende zaak. Een voorbeeld is de Amsterdamse beurs. Ondanks vele eerdere signalen (HCS-zaak, vele gevallen van voorkennis), bleek de beurs niet op basis van zelfregulering tot een maatschappelijk aanvaarde vorm van zelfregulering te komen. Na druk vanuit het Openbaar Ministerie en de politiek (die wel luisterden) werd uiteindelijk afscheid genomen van het systeem van volledige zelfregulering. De identiteit van de beurs stond op het spel. Meestal zal de lijn echter andersom zijn, richting meer sturing. In die gevallen hebben sturend orgaan en aan te sturen organisatie er in beginsel belang bij te weten hoe betrouwbaar en responsief men is in de ogen van de ander.

In dit schema gaat het primair om de vormgeving van de relatie tussen sturend orgaan en aan te sturen organisatie. De inhoud van de sturing en het soort prikkels op basis waarvan men respons geeft, is wel van belang (want reden voor bijsturing op basis van zaken van een hogere orde), maar komt niet direct in het schema tot uiting omdat het wordt gezien als de context afhankelijke variabele.

5.1.4 *Betrouwbaarheid*

Het begrip ‘betrouwbaarheid’ wordt gehanteerd om aan te kunnen geven in welke mate de gegeven sturing (gegeven en gekregen) aan de verwachtingen voldoet of, anders gezegd, beheerst wordt. De term heeft primair betrekking op de relatie tussen sturend orgaan en aan te sturen organisatie; het geeft de invulling van het begrip ‘sturing’ in de meest klassieke zin. Het gaat hierbij met name om de concrete invulling van het verantwoordings- en het toezichtselement uit de sturingsdefinitie. Verantwoording en toezicht worden binnen dit sturingsbegrip met elkaar verbonden.

Als maatstaf voor de betrouwbaarheid wordt de mate genomen waarin de aan te sturen organisatie haar taken en de daarmee samenhangende processen beheerst. Parallel aan de mate van betrouwbaarheid loopt de mate waarin sturend orgaan en aan te sturen organisatie elkaar wel of niet vertrouwen. Vertrouwen mag worden veronderstelt in de relatie tussen sturend orgaan en aan te sturen organisatie, maar is in de praktijk niet vanzelfsprekend. Voor maximale zelfsturing is een ontwikkeling noodzakelijk van gericht wantrouwen naar echt vertrouwen.

5.1.5 *Responsiviteit*

Het begrip ‘responsiviteit’ kan worden gebruikt om een reeks van elementen uit de sturingsdiscussie mee inhoud te geven. Het begrip zelf is tot nu toe vooral gebruikt om de snelheid aan te geven waarmee wordt gereageerd op prikkels (responsijd). Hier wordt het begrip ruimer gebruikt en begint het met het luisteren van aan te sturen organisaties naar signalen van buiten de eigen organisatie (de eigen systeemgrens) en wat de aan te sturen organisatie daar vervolgens mee doet. Met andere woorden; hier gaat het om de wijze waarop het sturend orgaan kan kijken naar de manier waarop de aan te sturen organisatie haar relatie met de omgeving vorm geeft. Het vormgeven van de relatie tussen een organisatie en haar omgeving is in feite het vormgeven aan het kwaliteitsbegrip. Het werken aan responsiviteit is daarmee in de meest directe zin het ‘sturen op kwaliteit’. De mate waarin de aan te sturen organisatie luistert naar de omgeving (‘prikkel’ verzamelt) en er vervolgens actief iets mee doet (respons geeft) is dus een indicatie voor de mate waarin het sturend orgaan de aan te sturen organisatie meer ruimte kan geven voor zelfsturing, respectievelijk minder reden heeft om op basis van overwegingen van hogere orde moet gaan bijsturen. Parallel hieraan loopt de veronderstelling dat een organisatie die beter luistert naar externe signalen en daar actie op wil nemen, ook meer transparant is en eerder uit eigen beweging zal overgaan tot het afleggen van verantwoording aan belanghebbenden. Een externe oriëntatie en een meer resultaatgerichte oriëntatie lopen hierin parallel met de invulling van het begrip responsiviteit.

Een organisatie mag verondersteld worden meer verantwoord van de autonome ruimte gebruik te kunnen maken naarmate de ‘externe gerichtheid’ groter is. Hier is het de veronderstelling dat organisaties, met name die zonder effectieve marktprikkel, de neiging hebben tot interne gerichtheid. De prikkels binnen de organisatie zijn over het algemeen groter dan de prikkels die medewerkers vanuit de omgeving ontvangen. Het kan goed zijn dat deze organisatie uit professioneel zeer hoogwaardige individuen bestaat, maar door deze mate van interne gerichtheid kunnen zij minder goed in staat zijn om te anticiperen op omgevingssignalen en neemt de kans op incidenten toe. Vergroting van de externe gerichtheid brengt tegelijk ook een grotere ‘resultaatgerichtheid’ met zich mee. Op zich horen de gerichtheid op de formulering van beleid en de resultaten die daarop worden behaald in evenwicht te zijn. Zoals het rapport

van de Algemene Rekenkamer over de kwaliteit van de dienstverlening en de eerste audits op basis van het model INK tonen, beschikken in de praktijk weinig organisaties over indicatoren die een juist beeld geven van de resultaten. Dat heeft zeker te maken met meetbaarheidsproblemen, maar er is meer aan de hand. De veronderstelling is hier, dat aan te sturen organisaties minder moeite hebben met het benoemen van hun resultaten naarmate ze meer vertrouwen hebben in het vermogen van het sturend orgaan om er juist mee om te gaan. De mate van resultaatgerichtheid is daarmee in feite een indicator van de mate waarin sturend orgaan en aan te sturen organisatie elkaar vertrouwen. In die zin is het begrip vertrouwen de verbindende schakel tussen de assen van betrouwbaarheid en responsiviteit.

Er speelt nog een ander punt een rol bij het doordenken van het aspect responsiviteit en de daaraan verbonden resultaatgerichtheid. Op basis van de systeemleer kan een onderscheid worden gemaakt tussen input, throughput en output. De laatste tijd wordt daar in toenemende mate ook het begrip 'outcomes' aan toegevoegd.

De verschuiving richting een grotere mate van resultaatgerichtheid lijkt gelijke tred te houden met een verschuiving in de belangstelling van input(financiering), via throughput (procesdenken, bijvoorbeeld voorgestaan in het kader van de ISO 9000 normen) en uiteindelijk output en gewenste outcomes. Het is een verschuiving die formeel al vorm krijgt via de Comptabiliteitswet, maar ook tot uiting komt in meer aandacht voor prestatie-indicatoren en de formulering daarvan in het kader van kwaliteitshandvesten. In de recente discussies over 'corporate governance' en - in het verlengde daarvan - 'government governance' wordt dit verregaand uitgewerkt. Daarin wordt ook zichtbaar dat betrouwbaarheid geen werkelijke invulling kan krijgen zonder dat een organisatie zich 'responsive' toont voor de signalen uit haar omgeving, of dit nu de aandeelhouders zijn in het bedrijfsleven of de vele belanghebbenden in de overheidsomgeving.

5.1.6 Integratie van betrouwbaarheid en responsiviteit

Waar betrouwbaarheid en responsiviteit, sturing en kwaliteit, elkaar ontmoeten vindt de integratie en afweging plaats op basis waarvan beslist kan worden over de mate van (bijsturing van) zelfsturing. Afstemming en coördinatie van de taak van de aan te sturen organisatie met die van andere aan te sturen organisaties kan op basis hiervan plaatsvinden. Termen als 'integrale kwaliteit' en 'integrale sturing' (het ruime sturingsbegrip) worden hier synoniem. Om te bepalen op welk niveau deze integratie plaats zal vinden moeten we echter op systeemniveau analyseren wat de relatie is tussen sturing en kwaliteit. Vervolgens zullen op de integratie-as een aantal 'ontwikkelfasen' worden afgezet.

5.2 Sturing en kwaliteitszorg gecombineerd

5.2.1 *Sturing: dynamisch en statisch*

Hoe kan tot een synthese van sturing en kwaliteitszorg worden gekomen? In lijn met de eerdere hoofdstukken wordt aangesloten bij het beginsel van bijsturing van zelfsturing op basis van de vraagstukken van hogere orde zoals geformuleerd door Beer⁵¹. Hij stelt dat elk systeem zichzelf stuurt, c.q. organiseert. Tegelijk stelt hij dat er altijd vraagstukken van een hogere orde zijn op basis waarvan deze zelfsturing nooit absoluut kan of mag zijn. Deze vraagstukken van een hogere orde vormen de legitimering voor de bemoeienis van een sturend orgaan met een aan te sturen organisatie. Wij herformuleren de vraagstukken van hogere orde gericht op innovatie en identiteit als het zoeken naar (*dynamische*) *kwaliteit*. Het systeem van zelfsturing krijgt uit de omgeving de noodzakelijke nieuwe impulsen om te kunnen functioneren en overleven. De instrumenten daarvoor zijn het zoeken naar *prikkels* uit de omgeving en de *respons* daarop. Kenmerkend daarvoor is een omslag van reactief naar pro-actief omgaan met signalen uit de omgeving.

Wij herformuleren de vraagstukken van een hogere orde gericht op afstemming en coördinatie en die van audit en control (het ruime sturingsbegrip) als in feite het zoeken naar *statische kwaliteit*. Het systeem van zelfsturing blijft stabiel en voorspelbaar genoeg om bijsturing door het sturend orgaan mogelijk te houden. De instrumenten daarvoor zijn de *verantwoordingsactiviteiten* door de aan te sturen organisatie en het op basis daarvan *toezicht* kunnen houden door het sturend orgaan, inclusief de nodige ingrepen. De mate waarin de aan te sturen organisatie daarin haar beheersing van de eigen organisatie toont is hierin een bepalende factor.

Samenvattend:

- activiteiten van de aan te sturen organisatie gericht op het verzamelen van prikkels en het geven van respons daarop vormen het deel van de sturingsactiviteiten gericht op de dynamische kwaliteit, blijkend uit de mate van responsiviteit.
- activiteiten van de aan te sturen organisatie gericht op verantwoording en toezicht vormen het deel van de sturing gericht op statische kwaliteit, blijkend uit de mate van betrouwbaarheid.

De synthese komt tot stand op de as van betrouwbaarheid en responsiviteit, door een systeem dat statische en dynamische elementen, inzet en resultaat met elkaar verbindt. Naarmate het sturend orgaan en de aan te sturen organisatie meer vertrouwen in elkaar krijgen en meer gericht zijn op de maatschappelijk gewenste uitkomsten is het uitgangspunt van zelfsturing het beste waar te maken. Het proces in die richting kan gevolgd worden aan de hand van een aantal fasen die de ontwikkeling weergeven van de relatie tussen de aan te sturen organisatie en het sturend orgaan, primair weergegeven vanuit het standpunt van het laatste.

5.2.2 *Ontwikkelfasen*

Om aan te geven hoe de elementen op de horizontale en verticale as geplaatst kunnen worden, worden in het schema een aantal ontwikkelfasen gehanteerd. Deze zijn geïnspireerd op de fasen van het model Nederlandse Kwaliteit (zie bijlage 3), maar staan verder los van dit specifieke instrument.

⁵¹ Den Hollander, p. 24 e.v.

De ontwikkelfasen zijn:

I *activiteitgericht*

Het goed uitvoeren van de gestelde taak staat centraal. De onderlinge afhankelijkheid krijgt weinig aandacht. Er ligt veel nadruk op het oplossen van problemen nadat ze zijn ontstaan en op basis van klachten over een verleende dienst. Metingen gebeuren incidenteel of gericht op een beperkt aantal aspecten van de uit te voeren taak; er wordt naar de omgeving geluisterd als de omgeving dit afdwingt;

II *procesgericht*

Hierin staan het voortbrengingsproces en de beheersing daarvan centraal. Op basis van metingen en kennis van processen vinden verbeteringen plaats. Er worden lang genoeg metingen verricht om vraagpatronen te onderkennen en trends te kunnen signaleren, maar dit gebeurt overwegend reactief; er wordt geluisterd naar de omgeving, maar dit betekent nog niet dat er iets wordt gedaan met wat er wordt gehoord;

III *systeemgericht*

De totale organisatie komt in beeld, inclusief de ondersteunende processen. Beheersing van processen staat in het teken van interne en externe gerichtheid. Metingen in het gehele proces zijn gericht op het signaleren van trends en ontwikkelingen. Op basis van trends en de daaraan verbonden doelstellingen worden preventieve maatregelen genomen; er wordt tussen de regels door geluisterd naar de dingen die komen gaan;

IV *ketengericht*

Beheersing van de totale organisatie wordt in relatie gebracht met leveranciers en gebruikers/opdrachtgevers. Kennis en capaciteiten in de voortbrengingsketen worden optimaal benut. In samenwerking met leveranciers en klanten wordt een win-win situatie voor de gehele keten gerealiseerd; er wordt geluisterd naar elkaar en er wordt wat mee gedaan;

V *maatschappijgericht (integrale kwaliteit)*

Visie en beleid van de organisatie zijn gebaseerd op verantwoordelijkheidsgevoel voor de maatschappij. De zorg voor kwaliteit is intern en extern verankerd; het luisteren gaat zo vanzelf dat patronen worden onderkend, waarop vervolgens wordt geanticipeerd;

5.2.3 Werken met fasen

Het werken in fase V betekent een optimale koppeling tussen sturing en kwaliteit. Het valt samen met een optimaal vertrouwen in het vermogen tot zelfsturing van een aan te sturen organisatie. De maatschappelijke verantwoordelijkheid valt samen met een optimale taakuitvoering binnen de organisatie en binnen de keten waarin wordt geopereerd.

Vanzelfsprekend gaat het hier om ideaaltypen⁵². Het gaat hier om het aangeven van een richting. Binnen dit schema zouden in fase V zowel het sturend orgaan als de aan te sturen organisatie de optimale mix hebben gevonden tussen vrijheid en gebondenheid, tussen risicobeperking en eigen verantwoordelijkheid. In werkelijkheid zal dit eerder een mix of een 'trade-off' zijn. Zo zullen organisaties in een volledig publieke omgeving het waarschijnlijk eenvoudiger vinden actief te werken aan hun verantwoordings- en toezichtsactiviteiten, terwijl organisaties die al ver in de richting van de markt gaan het eenvoudiger zullen vinden te investeren in extern gerichte activiteiten.

⁵² Het werken met ontwikkelfasen is in wetenschappelijke kring niet onomstreden. Het suggereert een volgtijdigheid en rationaliteit die er in werkelijkheid niet hoeft te zijn. Wij onderkennen de beperkingen van het denken in termen van fasen en menen tegelijk dat zeker deze fasenindeling dwingt tot het nadenken over resultaten en verwachtingen ten aanzien van zowel sturing als kwaliteitszorg.

Belangrijk: de verschillende fasen komen niet in plaats van elkaar, maar zijn opeenvolgend. Ook in fase IV of V zullen er nog steeds problemen moeten worden opgelost of nieuwe processen moeten worden beschreven; de fasen zijn, zoals eerder gememoreerd, als ‘de schillen van een ui’.

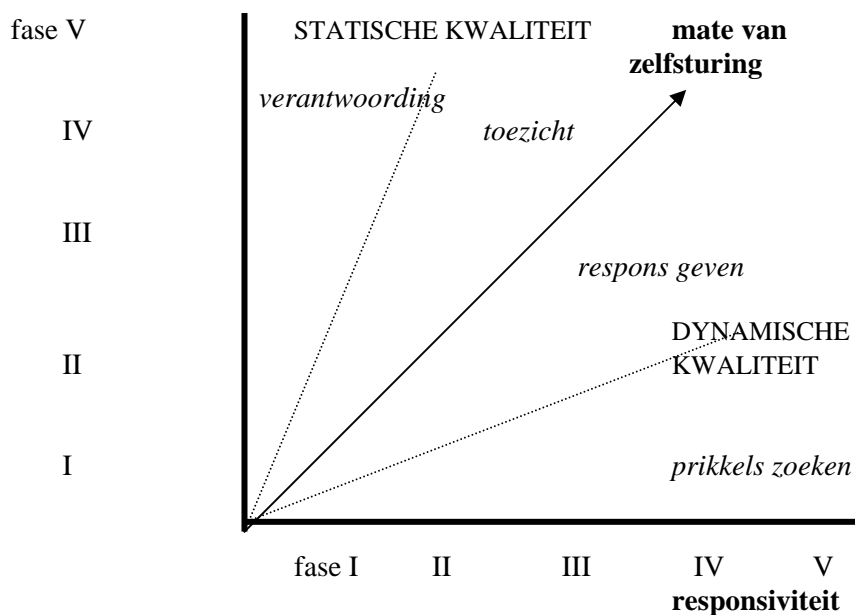
Een andere belangrijke opmerking vloeit hieruit voort. Organisaties die zich bijvoorbeeld zeer actief tonen in het versterken van de keten of het meer maatschappijgericht maken van de organisatie, maar verzuimen de afspraken die daar uit voortkomen door te vertalen naar concrete processen en metingen, vallen terug in fase (bijvoorbeeld van fase IV, ketengericht, naar fase II, procesgericht, of lager). Als externe afspraken niet intern zijn verankerd kunnen ze niet worden waargemaakt. Het omgekeerde geldt natuurlijk ook; intern kunnen de zaken nog zo goed op orde zijn, als uiteindelijk de partners in de keten verder niet bij de activiteiten worden betrokken kan het resultaat niet goed zijn. Samenvattend komt de volgende indeling in beeld:

aspect	resultaat	instrument	stuurrichting
betrouwbaarheid	- statische kwaliteit - vertrouwen - beheersing - transparantie	- verantwoording (incl. planning) - toezicht (incl. control)	- van verticaal naar horizontaal - van tight control naar loose control
responsiviteit	- dynamische kwaliteit - externe gerichtheid - resultaat gerichtheid	- prikkels verzamelen (luisteren) - respons geven (antwoorden)	- van input naar outcomes - van reactief naar pro-actief

Tabel 5.2.3 Indeling begrippen

In schema weergegeven:

betrouwbaarheid

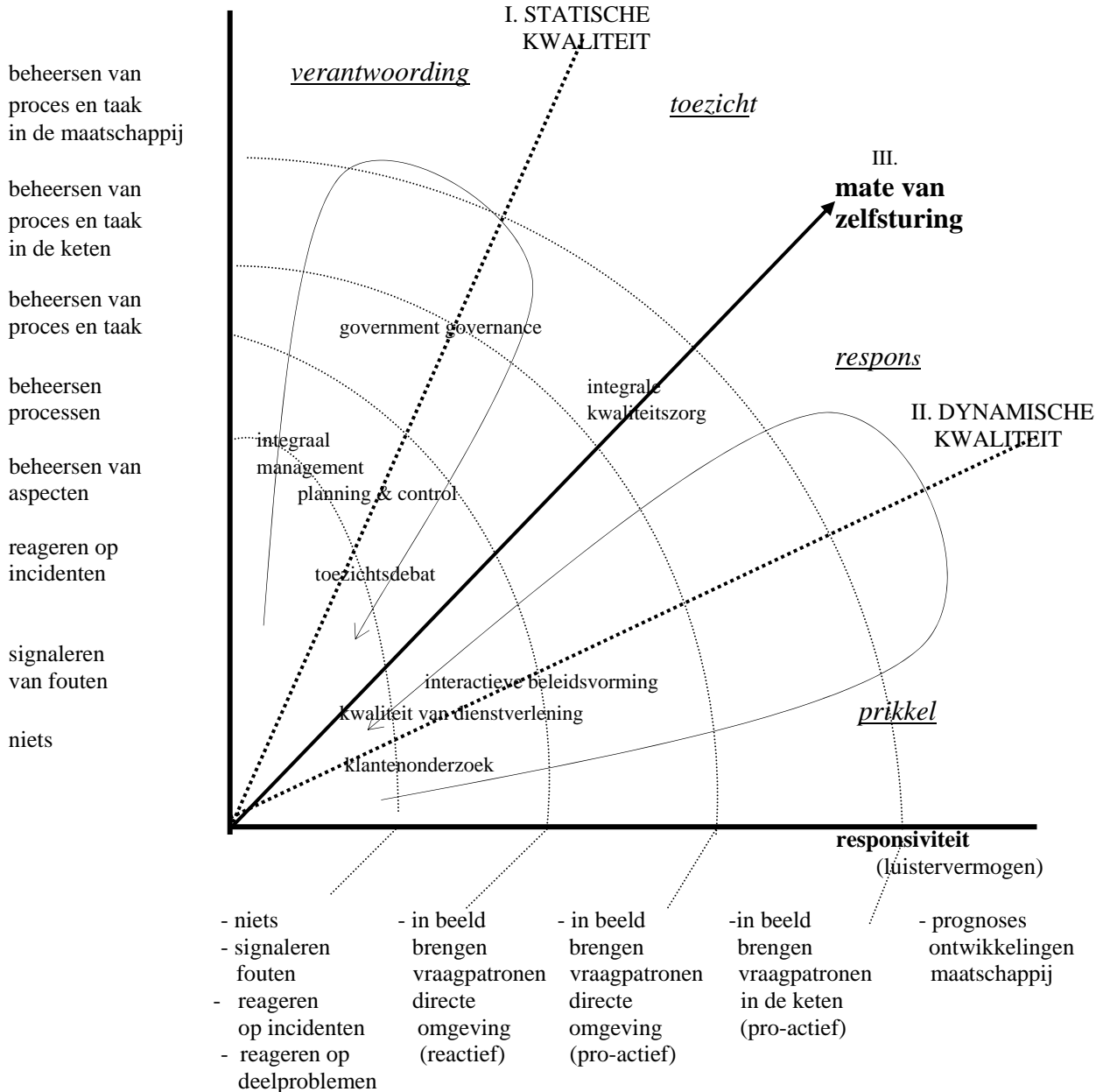


Schema 5.2.3 Tussen betrouwbaarheid en responsiviteit

5.2.4. *Relatie met de thema's uit de sturingsdiscussie*

Het bovenstaande schema wordt hieronder uitgewerkt in de richting van een aantal thema's. Dit gebeurt om de werking van dit analysekader nader uit te werken en de relatie met enkele thema's uit het sturingsdebat te laten zien.

Betrouwbaarheid

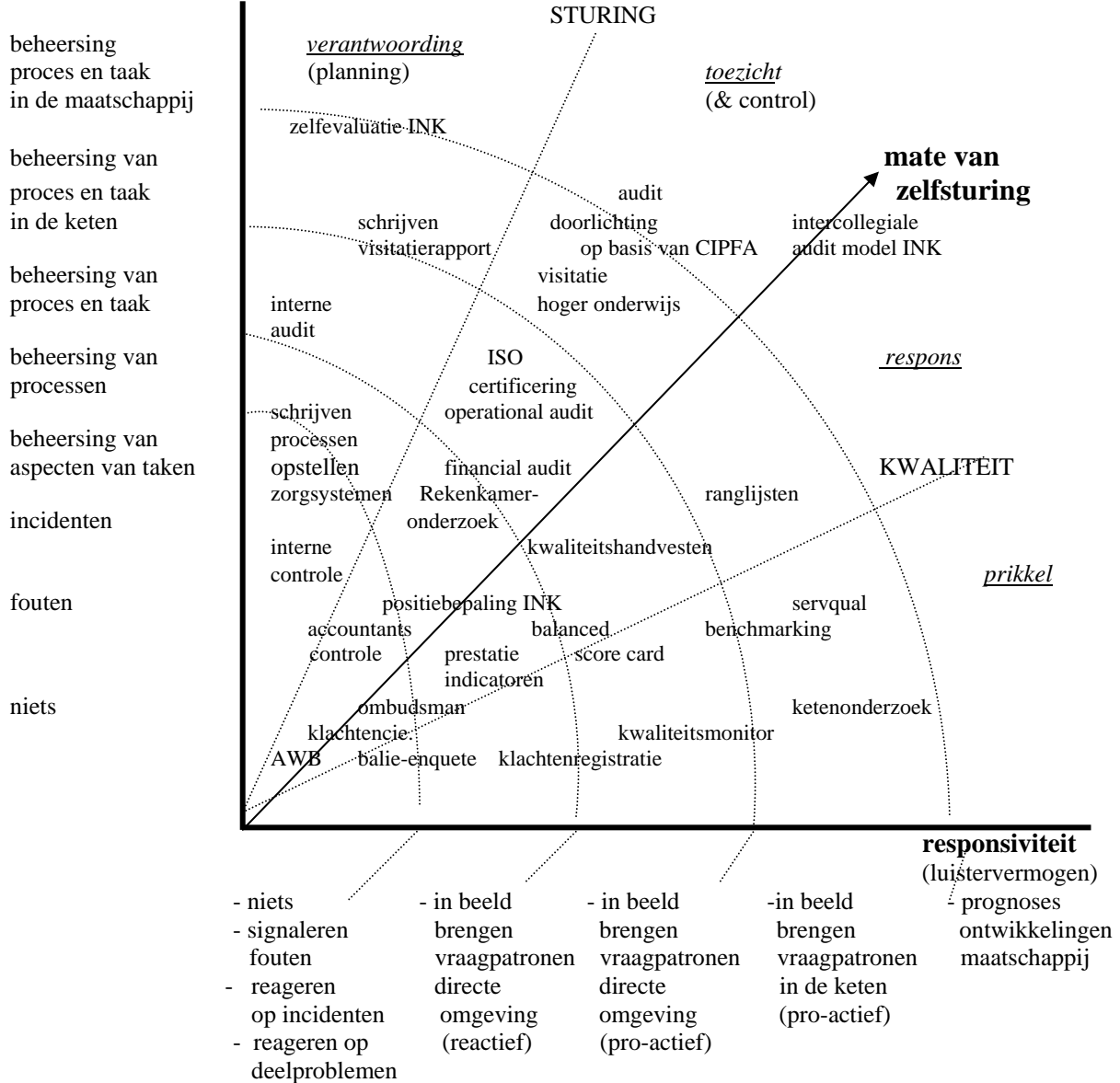


Schema 5.2.4 Relatie met thema's uit het sturingsdebat

5.2.5 *Relatie met verschillende instrumenten*

De verschillende instrumenten zoals die voor sturingsdoelstellingen gebruikt kunnen worden, inclusief de kwaliteitsinstrumenten, zullen hier vervolgens in het schema worden ingevuld. De typologie die dit oplevert, is tegelijk ook een indicatie voor de meerwaarde die de verschillende instrumenten kunnen opleveren. Een meerwaarde die afhankelijk is van het accent dat het sturende orgaan legt op een van beide assen.

Betrouwbaarheid



Schema 5.2.5 Relatie met verschillende instrumenten

Het bovenstaande schema is vol met allerlei termen en instrumenten. Om de werking ervan duidelijk te maken en de leesbaarheid te bevorderen, hieronder enkele voorbeelden.

Veel van de instrumenten bevinden zich in de eerste fase. Alles wat te maken heeft met de verwerking van enkele signalen behoort hiertoe. Het reageren op een klacht is een typisch voorbeeld van een eerste fase activiteit. De registratie ervan is dat in principe ook nog, maar als de registratie leidt tot een klachtencommissie met klachtenprocedure, dan wordt de overstap naar de tweede fase gemaakt. Op het moment dat actief gezocht wordt naar klachten als signaal voor het presteren (een voorbeeld is het project 'Klagen is Goud' van de gemeente Utrecht), dan gaat de beweging richting derde fase.

Ten aanzien van verantwoorden en toezicht begint het met de constatering van fouten en incidenten en de reactie erop. Het gaat hier om typisch fase 1 activiteiten. Het verzorgen van de administratie (verantwoording) en de controle daarop (toezicht) horen daar ook nog bij zolang deze activiteiten vooral bedoeld zijn om missers op te vangen. In dat geval ontbreekt het aan gerichte sturing en de mogelijkheid van effectieve interventies.

Op het moment dat over de hele organisatie heen gericht wordt gewerkt aan processen, komt ten aanzien van betrouwbaarheid de planning en controlcyclus in beeld. Het onderscheid

tussen het opstellen van de (meer)jarenplannen en het toezicht erop door interne en externe accountants helpt om duidelijk te maken waar welke verantwoordelijkheid berust. Op ten minste hetzelfde niveau kan het onderscheid worden gemaakt tussen het formuleren en opstellen van procedures op basis van de ISO 9000 normen en vervolgens de certificering ervan door een geaccrediteerd instituut.

Het onderscheid werkt verder door. Binnen de visitaties voor het hoger onderwijs gaat veel aandacht naar het rapport van de visitatiecommissie, iets dat typisch in de keten, fase 4, plaatsvindt. Minstens zo veel aandacht zou er eigenlijk moeten zijn voor de wijze waarop de voorafgaande rapportage door de instelling zelf wordt uitgevoerd.

Als het gaat om de responsiviteit moet steeds het onderscheid in de gaten worden gehouden tussen het verzamelen van informatie over de mogelijke klanten de 'vraagpatronen' (in termen van Overheidsloket 2000⁵³) en het op basis daarvan nemen van actie.

Tevredenheidsonderzoek alleen is niet voldoende. Het werken met de resultaten ervan kan bijvoorbeeld terugkomen bij de integratie van de dienstverlening of bij vormen van interactieve beleidsvorming. Kwaliteitshandvesten zijn ondenkbaar zonder voorafgaand degelijk onderzoek naar vraagpatronen, tegelijk wordt het instrument zelf gekenmerkt door het actiegerichte kader ervan; als die en die norm niet wordt gehaald, dan gebeurt er dat en dat. Om handvesten succesvol te kunnen introduceren moeten de vraagpatronen op ten minste fase drie niveau aanwezig kunnen zijn, wil men geen normen op drijfzand gaan bouwen. Hetzelfde geldt in feite ook voor de vele ranglijsten die nu worden geformuleerd. Deze hebben het kenmerk van benchmarking – de vergelijking van gegevens tussen soortgelijke organisaties – worden op steeds ruimere schaal vastgesteld (scholen, gevangenissen, ziekenhuizen), waarbij het echter de vraag is of zij gebaseerd zijn op stevig vergelijkend onderzoek.

Wat uit het schema en de voorbeelden opkomt is een reeks van vragen die met name te maken hebben met het verband en het evenwicht tussen de verschillende instrumenten. Kan het ene zonder het ander? Komen instrumenten boven andere instrumenten of kan het ene instrument de vervanger voor het andere zijn? Met het oog op het vermogen tot zelfsturing van de aan te sturen organisatie en de beperking van de sturingslast van het sturend orgaan, lijkt het wenselijk dat èn de lege plekken in het verhaal worden opgevuld èn er een uitwisseling van instrumenten komt en wel op een manier dat er een optimale mix ontstaat met het oog op zowel de betrouwbaarheid als de responsiviteit.

5.2.6 *Invulling per aan te sturen organisatie*

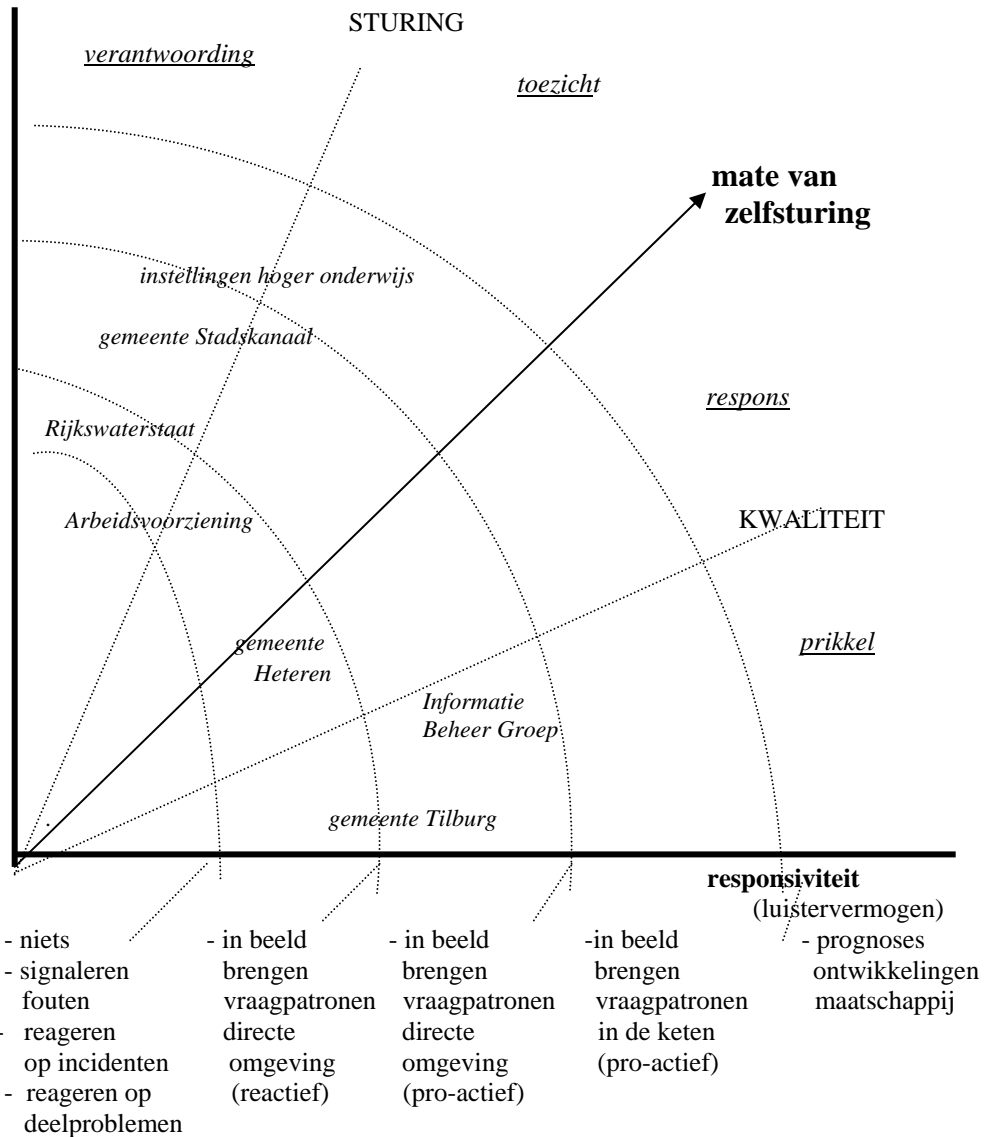
Wat met de instrumenten kan, kan ook met de verschillende aan te sturen organisaties. Het is moeilijk te generaliseren, maar bijvoorbeeld het recente onderzoek van de Algemene Rekenkamer over de kwaliteit van de dienstverlening, een redelijke maatstaf voor bijvoorbeeld de responsiviteit, geeft een beeld waarbij de meeste organisaties in de binnenste ring terechtkomen. Daar waar aan verbetering wordt gewerkt (bijvoorbeeld de IBG met het beoogde kwaliteitshandvest) wordt daar al op ingespeeld.

Het is waarschijnlijk onmogelijk om gehele organisatie te positioneren op een enkele plaats. In de praktijk zal men een mix van benaderingen en instrumenten wel of niet hanteren als het gaat om betrouwbaarheid en responsiviteit. Twee veronderstellingen dringen zich op. De eerste is dat veruit de meeste organisaties zich overwegend in de eerste fase zullen bevinden (zie volgende paragraaf). De tweede veronderstelling is dat marktorganisaties gemiddeld hoger zullen scoren op responsiviteit dan organisaties met een publieke taak. Een derde veronderstelling mag daar achter worden vermoed; dat de 'beste' organisaties, de grote complexe organisaties die de kwaliteitsprijzen winnen en anderen tot voorbeeld worden gesteld, overwegend organisaties zijn die zowel ten aanzien van betrouwbaarheid als ten aanzien van responsiviteit hoog scoren, met het accent op het laatste.

⁵³ Programmabureau Overheidsloket 2000 – Handboek 'Van vraagpatroon naar loket'. OL 2000, Den Haag, 1997.

Betrouwbaarheid

- beheersing proces en taak in de maatschappij
- beheersing van proces en taak in de keten
- beheersing van proces en taak
- beheersing van processen
- beheersing van aspecten van taken
- incidenten
- fouten
- niets

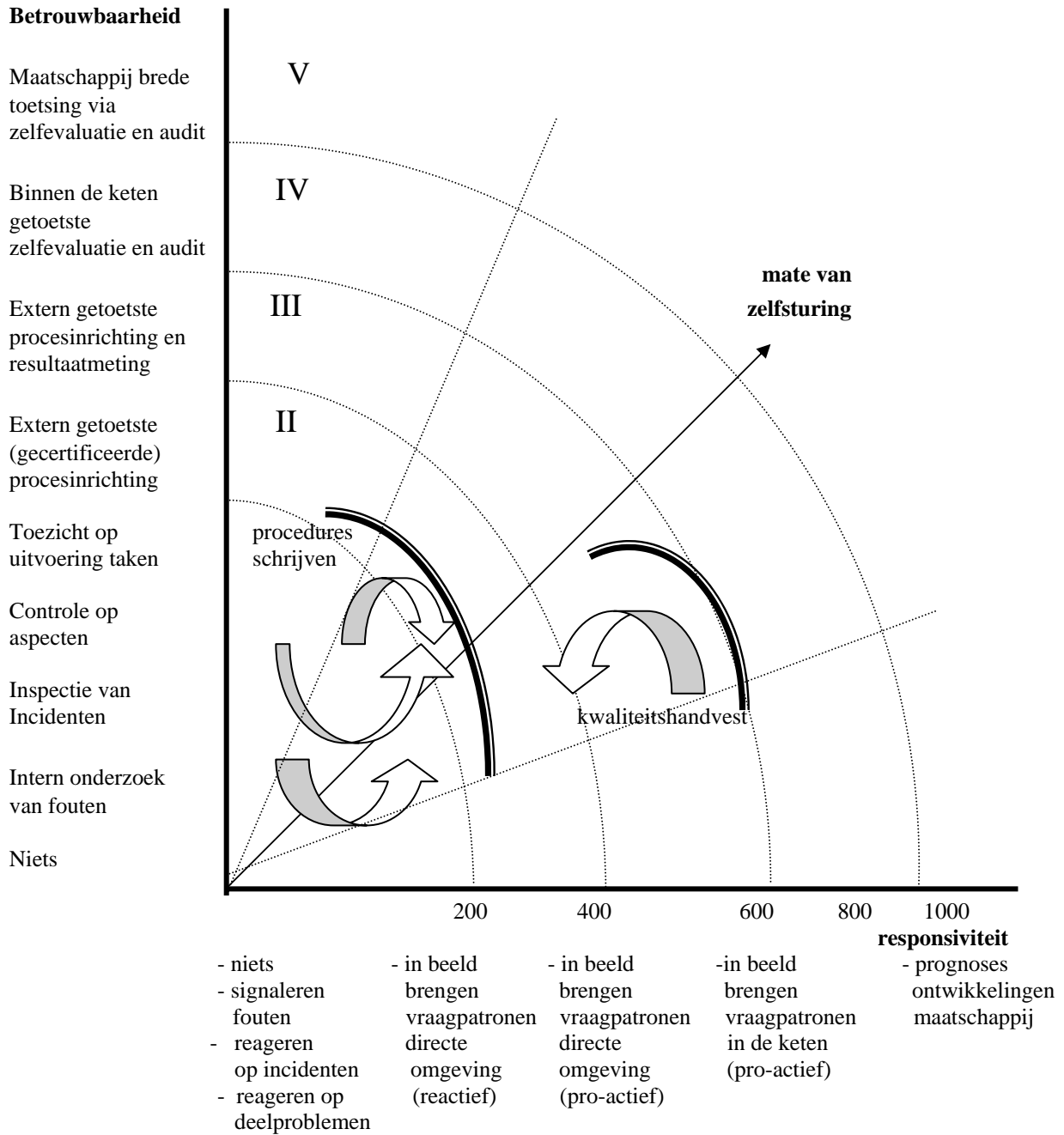


Schema 5.2.6 Relatie met verschillende organisaties

5.3 Weerstanden en barrières in de ontwikkeling

5.3.1 Overheersend in de eerste fase

Het valt natuurlijk op dat zowel de meeste instrumenten als de meeste aan te sturen organisaties zich binnen de eerste cirkel, de activiteitgerichte fase, bevinden. Dit is conform de eerste resultaten van de audits op basis van het model INK. De audits laten een 'score' zien (zie par. 4.6.5) die gemiddeld tussen de 150 en 250 punten ligt op een 1000-punts schaal (en het gaat hier om de betere organisaties!). Met andere woorden; een goede organisatie in de publieke sector bevindt zich in de overgang tussen de activiteitgerichte fase en de procesgerichte fase. Tegelijk laten diezelfde audits zien dat de verwachtingen ten aanzien van diezelfde dienst ten minste op het niveau van fase vier (ketengerichtheid) liggen.



Schema 1.4 Barrières op weg naar zelfsturing

Hier botsen verwachtingen en werkelijkheid. Werken aan kwaliteit betekent in ieder geval een streven naar een situatie ver voorbij activiteitgerichtheid. Toch is er bij deze overgang al direct sprake van een forse barrière vol met weerstanden, zowel als het gaat om het verder werken aan betrouwbaarheid en als het gaat om een beter luisteren naar de omgeving.

5.3.2 Verschil in verwachting

Tussen dit verschil in feitelijke prestatie en het verwachtingsniveau ligt dus de fundamentele paradox rondom sturing en toezicht; tussen het veronderstelde vragen en beantwoorden van prikkels en een praktijk waarin de organisatie zichzelf als maatstaf

neemt. In diezelfde audits⁵⁴ is vaak scherp te zien dat de doorgroeimogelijkheden van de aan te sturen organisatie in de overgang botsen op onvoldoende vertrouwen in het zelfsturend vermogen van de organisatie, respectievelijk het wettelijk kader waarbinnen moet worden geopereerd niet wezenlijk wordt verruimd. Dat gebrek aan vertrouwen lijkt daarbij voor een groot deel terecht, want het ontbreekt niet alleen de aansturende, maar juist ook de aan te sturen organisatie aan voldoende zicht op de behaalde resultaten en er blijken vaak grote filters te zitten tussen de interne organisatie en de signalen uit de omgeving. Veel organisaties blijken wel degelijk over veel kwantitatieve informatie te beschikken over maatschappelijke trends e.d. In de praktijk lukt het meestal niet om deze informatie bekend te maken bij de rest van de organisatie. Goede voornemens om klanten en medewerkers naar hun mening te vragen zijn er doorgaans wel, maar in de praktijk lijkt het aantal organisaties waarin het bij voornemens blijft veruit in de meerderheid.

5.3.3. *Draagvlakparadox*

De weerstanden en barrières komen wellicht voor een groot deel ook voort uit de zgn. ‘draagvlakparadox’. Het doorbreken ervan lijkt te vragen om een top-down benadering door het sturend orgaan, waarin deze van de aan te sturen organisatie eist dat deze zich meer betrouwbaar of responsief toont. Dat zou voor wat betreft de kwaliteitsinstrumenten bijvoorbeeld kunnen door via wet- en regelgeving om de invoering van ISO 9000 normen of kwaliteitshandvesten te vragen. Tegelijk zal dit weinig gebeuren uit vrees voor het draagvlak van een dergelijke eis. Liever laat men het – soms vanuit het argument dat het hier om interne beheerszaken gaat – over aan de betrokken organisaties zelf om acties te ondernemen, want dan mag men veronderstellen dat het draagvlak het hoogst is en dus de kans op succesvolle invoering het meest aanwezig. Inderdaad zullen een aantal organisaties “hun eigen verantwoordelijkheid nemen” en in actie komen, niet zelden daarin gesteund door een aanmoediging in de vorm van een pilotsubsidie. Een doorgaans groter aantal organisaties zal echter een afwachtende houding aannemen en pas jaren later in actie komen, daarbij veel momentum verloren laten gaan.

Het doorbreken van de afwachtende houding die het resultaat is van deze draagvlakparadox lijkt de belangrijkste opgave te zijn als het gaat om het verminderen van de sturingsbehoefte.

5.3.4 *Afnemend vermogen tot zelfsturing?*

Het is de vraag of dit lukt. Neemt het vermogen tot zelfsturing toe of af? Het is makkelijk veel beweging te verwarren met vooruitgang. De introductie van veel nieuwe instrumenten, inclusief kwaliteitsinstrumenten, kan symptomatisch zijn voor het onvermogen fundamentele verandering te bewerkstelligen. Wellicht dat de instrumenten er zelfs toe bijdragen dat de betrokken organisaties de rust missen om weloverwogen de volgende stappen te zetten. We opperen hier de mogelijkheid van een in feite afnemend zelfsturingsvermogen van zowel sturende organen als aan te sturen organisaties. Complexiteit, draagvlakparadoxen, snelle wisselingen in de leiding en de uitvergroting van incidenten, zijn dan oorzaken en symptoom van een afnemend vermogen van aan te sturen organisaties om op eigen initiatief en kracht aan de koers van de organisatie vorm te geven. Het gevolg kan zijn dat de hele sturingsdiscussie, met al haar nuances, wordt versmald tot een risicodiscussie. Angst voor doelstellingen die weer niet worden gehaald, processen die ontaarden in steeds weer nieuwe incidenten, zullen uiteindelijk resulteren in een gevoel van verlies aan legitimiteit. Een verkrampt vasthouden aan de woorden van de macht is dan het resultaat. Als deze redenering klopt, kan alleen een gerichte inzet van sturing, inclusief een genuanceerd gebruik van kwaliteitsinstrumenten, deze ‘wet van het afnemend zelfsturingsvermogen’ kunnen ombuigen.

⁵⁴ In verband met de betrouwbaarheid zijn deze niet altijd in te zien. Goede voorbeelden hiervan zijn echter te vinden in voorbeelden zoals die door het INK zijn ontwikkeld, met name de zgn. ‘Regenboog-zase’ (geïnspireerd op een en de ‘KKC-case’).

5.3.5 *Naar een positieve sturingsfilosofie*

Weerstand en barrières zijn er om te worden overwonnen. Zowel de intensieve manier waarop er over verbeteringen in de wijze van sturing wordt gediscussieerd als de vele nieuwe initiatieven in het kader van kwaliteitszorg geven aan dat velen geloven in het overwinnen van blokkades in de manier waarop sturend orgaan en aan te sturen organisatie met elkaar omgaan. Daarbij gaat het niet om een simpel vooruitgangsgeloof. Met name binnen de bestuurswetenschappen woedt een op een hoog abstractieniveau gevoerde strijd over de mate waarin sturing mogelijk is. Ongenuanceerd komt het neer op een strijd tussen een klassiek rationeel sturingsconcept en een postmoderne ontkenning dat gerichte sturing met een voorspelbare uitkomst mogelijk zou zijn. De synthese van sturing en kwaliteit zoals die hier wordt gemaakt veronderstelt dat het wel degelijk mogelijk is – in zekere zin zelfs onvermijdelijk is – dat gerichte sturing kan plaatsvinden en dat kwaliteitsbenaderingen daarvoor kunnen worden ingezet. Zozeer ook als een organisatie zelfsturend is, er zullen altijd vraagstukken van een hogere orde zijn die een aansturend orgaan of de aan te sturen organisatie zelf tot handelen en aanpassing zullen dwingen. Het sturingsbegrip zoals dat hier aan de orde komt – en dat zich uit in de betrouwbaarheid van verantwoordingsactiviteiten en het toezicht daarop – is in de kern rationeel en optimistisch. De vormgeving van intermenselijke relaties daarbinnen kan vele irrationaliteiten omvatten (of liever gezegd; rationaliteiten van een andere orde dan hier toepasbaar), maar dat laat onverlet dat de mensen binnen de betrokken organen en organisaties elkaar zullen en kunnen beïnvloeden op basis van de besproken sturingsprincipes. Nog beter gezegd; dat is de veronderstelling die ten grondslag ligt aan dit onderzoek en die wij graag voorleggen ter toetsing.

Ook het denken over kwaliteit en kwaliteitszorg is zich gaan evolueren van een uiterst rationeel managementconcept vol objectiveerbare normen naar een inter-subjectieve vorm van consensus over de ontwikkelgang van een organisatie. De basis is echter nog steeds een vorm van systeemleer met erkenning van enkele groepspsychologische aannames. Ook hier overheerst nog altijd een neo-klassiek beeld van managen en organiseren, van sturen en leidinggeven. In het denken over kwaliteitszorg is het ‘positief denken’ alleen maar sterker geworden. Vanuit de overtuiging dat positieve prikkels beter werken dan negatieve prikkels wordt heel sterk het accent gelegd op het ‘verbeteren’.

In het scoreboek voor de audits op basis van het model Nederlandse Kwaliteit heeft dit zelfs geleid tot het schrappen van het woord ‘zwak’ in de vraag naar sterke en zwakke punten van een organisatie. Desgevraagd gaf de vertegenwoordiger van het Instituut Nederlandse Kwaliteit als toelichting dat “het voor de gemiddelde Nederlander in het geheel niet moeilijk is zwakke punten te vinden in een organisatie. Het vinden van sterke punten is veel meer een uitdaging en geeft een betere richting aan als het gaat om de toekomst van de organisatie”.

Het streven naar kwaliteit is een streven naar perfectie. Perfectie is misschien niet direct te bereiken, maar het is altijd de moeite waard er naar te streven (‘Nobody is perfect. My name is nobody’)⁵⁵. Het continue verbeteren kan en moet in een logische evolutie leiden tot betere samenwerkingsvormen waarin individuele interesses, talenten en plezier in het werk belangrijk zijn en leiden tot een gezamenlijk verantwoordingsgevoel voor de omgeving. Het streven naar perfectie is uiteindelijk een ontwikkeling van bewustzijn van de organisatie.

De inzet van kwaliteitsinstrumenten moet daarom bijdragen aan de mogelijkheden om een perfectie in de sturingsrelatie te bereiken. Perfectie in de zin van maximale zelfsturing en minimale bijsturing. De meerwaarde van kwaliteitsinstrumenten zal moeten blijken uit een groot aantal zaken, van een betere informatieverstrekking tot en met een meer transparante werkwijze. De grootste bijdrage zullen kwaliteitsinstrumenten echter kunnen leveren als ze helpen bij een doorbraak naar een wijze van sturing die zowel als het gaat om de betrouwbaarheid als de responsiviteit helpt bij de overgang van de eerste

⁵⁵ Jan Maas e.a. – Van Plato tot Pluto. Lessen in kwaliteitszorg. Kluwer / Instituut Nederlandse Kwaliteit, Deventer/Den Bosch, 1996.

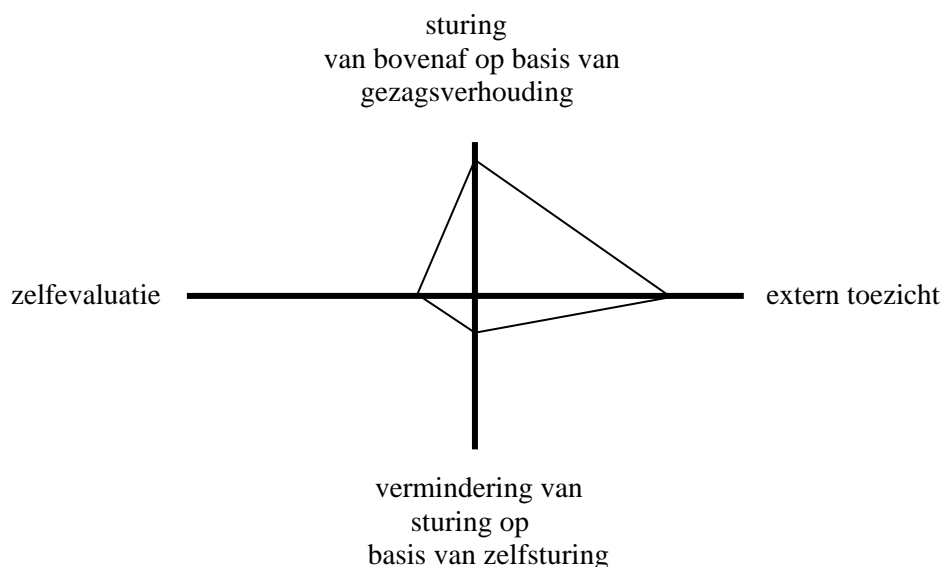
naar de tweede fase, met andere woorden; van een sterk op incidenten gerichte naar een meer op processen gerichte manier van sturen. Daarop moet de meerwaarde van kwaliteitsinstrumenten vooral worden beoordeeld.

5.4 Vertrouwen: het leiderschapsthema

In de kern is het bij de vormgeving van de sturingsrelatie steeds gegaan over het begrip 'vertrouwen'. Dit vertrouwen is in het begin van dit hoofdstuk vooral institutioneel gedefinieerd als de mate waarin een aan te sturen organisatie zich betrouwbaar toont in de ogen van het sturend orgaan. Mede gelet op hetgeen hierboven is beschreven, in het bijzonder als het gaat om de draagvlakparadox – kunnen we er niet onderuit om het ook intermenselijk te beschrijven. We noemen dit het leiderschapsthema.

Daarmee is verbonden de mate waarin de relatie tussen sturend orgaan en aan te sturen organisatie gekenmerkt wordt door een sterk verticale, hiërarchische oriëntatie met een strakke vorm van toezicht ('tight control'), dan wel door een relatie die meer horizontaal, gelijkwaardig is met een ruime marge in het toezicht (loose control). Sturing zal er altijd zijn, maar de wijze waarop sturing inhoud krijgt en de relatie vorm krijgt is van een wezenlijk andere orde.

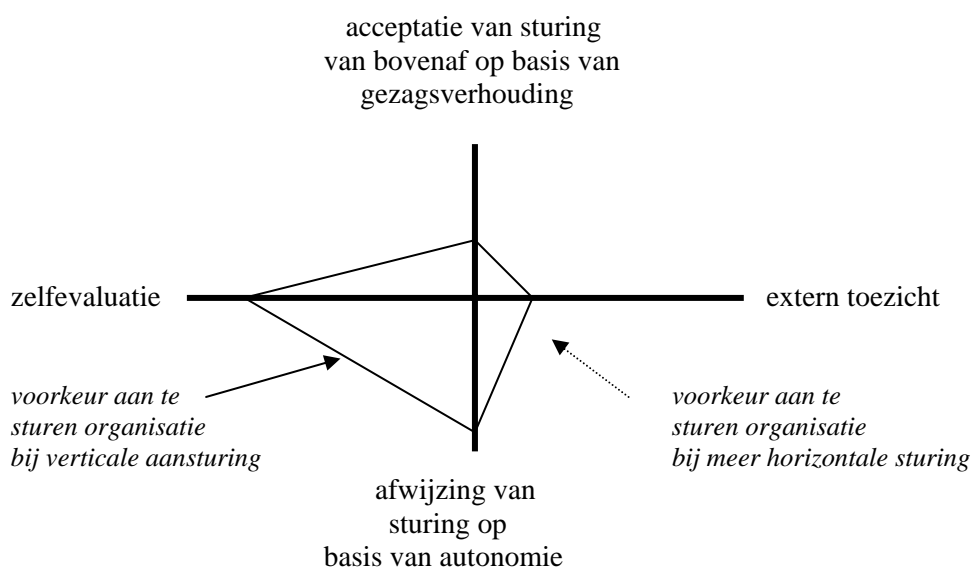
Vanuit het perspectief van het sturend orgaan wordt toezicht in beginsel zo vorm gegeven:



Schema 5.1.4.a Inrichting van sturing en toezicht

Sturing vindt plaats op basis van een veronderstelde gezagsverhouding en het toezicht wordt in het verlengde hiervan vorm gegeven op basis van een door de wet bepaalde of gesanctioneerde (bij ISO certificering) vorm van extern toezicht. De gezagsverhouding is uiteindelijk een uitdrukking van het politiek primaat en de daaraan verbonden fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid. Vermindering van sturing zal overwogen worden voorzover niet strijdig met de gezagsverhouding. Zelfevaluatie, c.q. vormen van intern toezicht, kunnen hoogstens aanvullend werken op de externe toetsing. De positie en opvattingen van de leiding van de aan te sturen organisatie ten aanzien van de eigen autonomie zijn in de kern niet relevant. Zelfsturing is alleen mogelijk voor zover niet strijdig met de gezagsverhouding en de uitkomsten van het extern toezicht.

Keren we het perspectief om en nemen wij het perspectief van de aan te sturen organisatie tot uitgangspunt, in het bijzonder van de leidinggevendenden daarin, dan veronderstellen wij dat er een spiegelbeeldige situatie bestaat:



Schema 5.1.4.b Afwijzing en acceptatie van sturing en toezicht

De veronderstelling is hier dat een aan te sturen organisatie in de praktijk afwijzend zal staan tegenover sterke sturing op basis van een gezagsverhouding. De leiding van de meeste aan te sturen organisaties zullen geneigd zijn de eigen autonomie te benadrukken. Dat is positief bedoeld, in de zin dat de aan te sturen organisatie haar vermogen tot zelfsturing wil verkennen; men wil “op eigen benen kunnen staan”. Dat is negatief bedoeld, in de zin dat er aan getwijfeld wordt of het sturend orgaan wel effectief met haar gezag omgaat; “voordat ze ons gaan vertellen hoe het moet, laat ze eerst hun eigen zaken op orde brengen”.

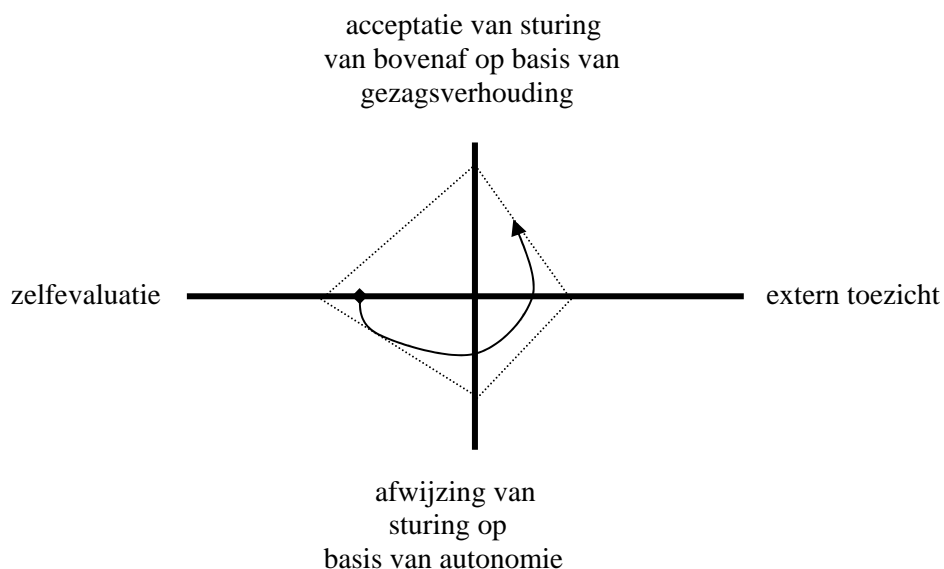
In het verlengde van het benadrukken van de eigen autonomie, zal men ook afwijzend staan tegenover de meeste vormen van extern toezicht. Wat gebeurt er met de resultaten van de toezichthoudende activiteiten? Worden de resultaten wel juist gebruikt? Is het toezicht wel echt objectief?, etc. Anticiperend op een verkeerd gebruik van de uitkomsten van het extern toezicht kan het denkbaar zijn dat de aan te sturen organisatie zich aan het toezicht zal proberen te onttrekken of de uitkomsten zal trachten te beïnvloeden of zelfs manipuleren.

In de kern gaat het hier om een gebrek aan vertrouwen van de leiding van een aan te sturen organisatie in de richting van het sturend orgaan. Dit werkt door naar de wijze van toezicht. Dit hoeft niet te betekenen dat men toezicht als zodanig afwijst. Er zal echter een sterke voorkeur zijn voor vormen van zelfevaluatie, vanuit de veronderstelling dat dit minder bedreigend is dan allerlei vormen van extern toezicht.

Er wordt hier dus vanuit gegaan dat de mate waarin de toetsing een horizontaal of verticaal karakter heeft mede bepalend is voor de acceptatie ervan. Er wordt tevens verondersteld dat de voorkeur van een aan te sturen organisatie in de richting gaat van maximale autonomie in combinatie met zelfevaluatie en dat het aansturend orgaan in beginsel een gespiegelde voorkeur heeft. De aansluitende veronderstelling is, dat het vertrouwen tussen sturend orgaan en aan te sturen organisatie groter is naarmate de verhoudingen meer gelijkwaardig (horizontaal) zijn en zelfsturing de norm is. Anders gezegd: toezicht op basis van gezag wordt pas geaccepteerd – wordt pas effectief – als

zelfevaluatie geaccepteerd is. De mate waarin de aan te sturen organisatie zich dan uit zichzelf betrouwbaar opstelt is dan het grootst.

In de kern gaat het dus om het vertrouwen tussen sturend orgaan en aan te sturen organisaties. De leiding vervult hierin een sleutelrol. Gesteld dat het onderling vertrouwen tussen de leiding van sturend orgaan en aan te sturen organisaties problematisch is of ten minste gespannen; hoe valt dit gebrek aan vertrouwen te doorbreken? In het kader van de verhoging van de betrouwbaarheid zien we dat vanuit het perspectief van het sturend orgaan een steeds sterker accent wordt gelegd op de verbetering van het extern toezicht. In het verlengde van de discussie over het politiek primaat, zien we nu rapporten als die van de Algemene Rekenkamer en de Commissie-Holtslag komen met aanbevelingen om de toezichtsrelaties ten minste beter vorm te geven. Het lijkt er ondertussen op dat het aantal personen en instanties dat met toezichthoudende taken wordt belast al sterk aan het toenemen is. Tegelijk worden er op vele plaatsen vragen geformuleerd naar de bijdrage die audits in het kader van kwaliteitssystemen als ISO 9000 en het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit kunnen leveren als vorm van extern toezicht. Zonder verder iets aan de noodzaak ervan af te doen, is het echter de vraag of dit versterken van het extern toezicht zonder meer zal leiden tot een versterking van het vertrouwen tussen sturend orgaan en aan te sturen organisatie. De veronderstelling die hierboven is geformuleerd komt er op neer dat een aan te sturen organisatie eerst voldoende vermogen tot zelfsturing zal moeten opbouwen, inclusief de zelfevaluaties die daarvoor noodzakelijk zijn, voordat de aan te sturen organisatie de gezagspositie van het sturend orgaan werkelijk zal accepteren, inclusief de rol van het extern toezicht daarin. Met andere woorden; ervaring met zelfevaluatie is een voorwaarde voor de acceptatie en effectiviteit van extern toezicht. Op dit moment is er nog weinig ervaring met de praktijk van zelfevaluatie. Er zijn in feite veel vragen over wat de reikwijdte van die zelfevaluatie is en hoeveel ruimte een aan te sturen organisatie krijgt voor het verder aansturen van de eigen organisatie op basis van de uitkomsten van een zelfevaluatie. Wie is 'eigenaar' van het zelfevaluatierapport? Als de hierboven geformuleerde veronderstelling klopt, dan is het van belang dat de aan te sturen organisatie van het sturend orgaan de tijd en de ruimte krijgt om eerst met zelfevaluaties ervaring op te doen voordat het extern toezicht wordt vergroot.



Schema 5.1.4.c Verandering in acceptatie van sturing en toezicht

6 Conclusies

6.1 Conclusies algemeen

In dit hoofdstuk beogen we tot enkele conclusies te komen, in het bijzonder ten aanzien van de meerwaarde van kwaliteitsinstrumenten voor sturingsdoelstellingen. Daaraan vooraf echter een tweetal constatering:

- a) het is nodig geweest het onderzoek sterk te richten op het beantwoorden van de vraag naar wat sturing eigenlijk is en hoe deze het beste kan worden ingericht voordat de vragen gericht op de toepassing van kwaliteitsinstrumenten beantwoord kon worden;
- b) het onderzoek is door dit accent op de sturingsvraag meer gericht geraakt op de bijdrage van het denken in kwaliteits termen in het algemeen en minder op de specifieke kwaliteitsinstrumenten.

Dit alles heeft er toe geleid dat het onderzoek in de loop van het proces, na overleg met de begeleidingscommissie, een nieuwe titel heeft gekregen. Van 'sturing en kwaliteitsinstrumenten' werd het 'sturing en kwaliteit'. Zo wordt beter aangegeven dat het om de synthese van kwaliteitszorg en sturing gaat en niet om de afzonderlijke instrumenten. Net zo goed als de inzet van de hier beschreven kwaliteitsinstrumenten gevolgen kan hebben voor de wijze van sturing, zo hebben de vele instrumenten die kunnen worden ingezet voor verantwoording, toezicht en beheer allemaal hun invloed op de kwaliteit van sturend orgaan en aan te sturen organisatie.

6.2 Conclusies ten aanzien van sturing

Ten aanzien van sturing constateren wij dat de sturingsbehoefte zoals die leeft tussen sturend orgaan en aan te sturen organisatie beschreven kan worden in de mate waarin zelfsturing kan worden uitgeoefend door de aan te sturen organisaties en de mate waarin bijsturing nodig is door het sturend orgaan op basis van vraagstukken van een hogere orde. Wij veronderstellen dat maximale zelfsturing onder minimale bijsturing in beginsel zorgt voor een minimale sturingsbehoefte bij het sturend orgaan en een minimale sturingslast voor de aan te sturen organisatie, onder maximale zekerheid dat de aan te sturen organisatie zal werken in lijn met haar publieke taak en met oog voor de ontwikkelingen in de omgeving. De sturingsbehoefte is daarmee een uitdrukking van het zoeken naar betrouwbaarheid en responsiviteit. De sturingsrelatie is optimaal bij een evenwicht tussen betrouwbaarheid (inclusief de juiste wisselwerking tussen het verantwoordingsactiviteiten en het toezicht erop) en responsiviteit (het zoeken naar prikkels in de omgeving en daar antwoord op geven) en wanneer dit evenwicht op een steeds hoger niveau gebracht wordt.

Daarbij vermoeden wij een bias als het gaat om betrouwbaarheid, gelet op het grote aantal instrumenten dat op de verhoging ervan is gericht.

Een verhoging van het niveau van betrouwbaarheid is uiteindelijk echter niet te bereiken door nog meer activiteiten op dit vlak te ontplooiën. Vergroting van de responsiviteit geeft de noodzakelijke impulsen om ook de betrouwbaarheid nieuwe inhoud te geven.

Voor het overige verwijzen wij naar de in het begin van het onderzoek geformuleerde hypothesen (met name hypothesen onder II, pag. 9-10)).

6.3 Conclusies over de meerwaarde van kwaliteitsinstrumenten

In hoofdstuk vier zijn een groot aantal kwaliteitsbenaderingen en –instrumenten beschreven en in een typologie ondergebracht. Een typologie die wordt bepaald door de mate waarin een instrument is gericht op het formuleren en handhaven van normen dan

wel gericht is op het verder ontwikkelen van een organisatie. Drie van de instrumenten zijn nader uitgewerkt en onderzocht op hun meerwaarde voor sturingsdoeleinden. Op basis van de in hoofdstuk 5 geformuleerde synthese tussen sturing en kwaliteit worden hieronder enkele conclusies getrokken ten aanzien van de meerwaarde van de drie instrumenten.

6.3.1 Meerwaarde ISO 9000

De toegevoegde waarde van certificering op basis van de ISO 9000 normen is het meest beperkt. Ze kan stevig dienstdoen bij de overgang naar de procesgerichte fase en helpt wel degelijk bij het verhogen van het betrouwbaar werken van de aan te sturen organisatie. Tegelijk is de werking ervan beperkt en moet het (op het bedrijfsleven geïnspireerde normenstelsel) concurreren met binnen de overheid zelf ontwikkelde systemen zoals operational audit. De verhouding tussen certificering en wetgeving is daarbij nog lang niet duidelijk en er zijn wezenlijke vragen over de status van de Raad voor Accreditatie en certificerende instellingen.

De volgende concluderende stellingen kunnen dan ook gelden ten aanzien van de meerwaarde van ISO 9000 ten aanzien van sturing:

C1.1 op politiek niveau:

- C1.1-1 ISO 9000 biedt een basisgarantie voor de aansturing en werking van processen, niet voor de resultaten van die processen. Mede afhankelijk van de eisen zoals die o.a. politiek worden geformuleerd kan er veel zicht op de werking van de processen worden verkregen, maar incidenten kunnen nooit worden uitgesloten;
- C1.1-2 het gecertificeerd zijn van processen en organisatie geeft verantwoordelijke bewindslieden wel argumenten in handen op basis waarvan ze met gezag kunnen stellen dat het noodzakelijke is gedaan om de werking van het proces te garanderen.

C1.2 op het niveau van wet- en regelgeving:

- C1.2-1 certificatie kan meerwaarde hebben ten opzichte van wet- en regelgeving als de beheersing en borging van die processen nog onvoldoende geregeld is. Voorwaarde is de wens om de aan te sturen organisatie meer responsief te laten werken. Zo niet, dan dient de voorkeur te worden gegeven aan bestaande manieren van wet- en regelgeving en de manieren van controle daarop;
- C1.2-2 het deregulerend effect van certificering zal beperkt blijven;
- C1.2-3 de activiteiten van de Raad voor Accreditatie en de certificerende instellingen hebben nog onvoldoende hun meerwaarde bewezen om een vervanging te kunnen zijn van bestaande vormen van wettelijk toezicht.

C1.3 op beheersniveau:

- C1.3-2 werken op basis van de ISO 9000 normen helpt bij het meer procesgericht maken van de beheersactiviteiten. Werken op basis van de ISO 9000 normen legt de verantwoordelijkheid voor het werken aan kwaliteit duidelijk op directieniveau. Dit zijn in ieder geval twee redenen waarom werken met ISO in ieder geval meerwaarde heeft ten opzichte van niets doen.
- C1.3-1 als het vooral om de betrouwbaarheid gaat, moet certificering op basis van ISO in potentie wel concurreren met de meer traditionele inspectie- en toezichtsinstrumenten in het kader van de P&C-cyclus. De meerwaarde van de ISO normen is dan niet duidelijk. Een verder ontwikkelen van de operational audit binnen de overheid zou ISO 9000 overbodig moeten maken. Daar waar de aan te sturen organisatie moet werken in een marktomgeving kan de meerwaarde voor het beheer gelegen zijn in een betere 'fit' met de directe omgeving en een daardoor grotere mate van responsiviteit.

Samenvattend: de meerwaarde van certificering op basis van de ISO 9000 normen bestaat zolang er geen alternatief voor handen is. De meerwaarde is beperkt en vooral gericht op verhoging van de betrouwbaarheid van de processen.

6.3.2 *Meerwaarde kwaliteitshandvesten*

Kwaliteitshandvesten bieden een duidelijke meerwaarde omdat ze als een van de weinige instrumenten de verhoging van de responsiviteit vol in het vizier hebben. Het wordt echter tegelijk duidelijk waarom nog zo weinig organisaties een eigen handvest hebben; het handvest in volle omvang ligt al snel twee fasen verder dan waar de gemiddelde organisatie nu is. De voornaamste rol voor kwaliteitshandvesten lijkt daarom die van breekijzer te zijn voor het doorbreken van de voorliggende fase. Er aan werken betekent ook dat er aan processen en resultaten moet worden gewerkt.

C2.1 op politiek niveau:

- C2.1-1 kwaliteitshandvesten dienen in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de aan te sturen organisatie te zijn. Het dragen van politieke verantwoordelijkheid voor de invoering van een kwaliteitshandvest is op zich een positief gegeven;
- C2.1-2 zeker bij de eerste invoering ervan moet een politieke risico-inschatting worden gemaakt van het effect van het niet halen van de normen;
- C2.1-3 de aan te sturen organisatie die over een werkend handvest beschikt kan de belangen van de klant beter naar voren schuiven in het politieke debat en wordt daarmee minder kwetsbaar voor beleidswijzigingen die een aantasting van de normen kunnen inhouden;
- C2.1-4 handvesten ontlenen op de langere termijn hun waarde aan het doorbreken van de interne gerichtheid en daarmee het verhogen van de responsiviteit;
- C2.1-5 het ongericht invoeren van kwaliteitshandvesten roept onvermijdelijk weerstanden op.

C2.2 op het niveau van wet- en regelgeving:

- C2.2-1 zolang de normen van een handvest vallen binnen de normen van de Algemene Wet Bestuursrecht is er sprake van aanvullende werking en ligt daarin direct de meerwaarde;
- C2.2-2 door de hoge mate van responsiviteit die een handvest vraagt, kan er sprake zijn van een meer pro-actieve en resultaat gerichte manier van werken die de sturing kan vergemakkelijken. Van bovenaf opgelegde wetgeving werkt minder effectief;
- C2.2-3 handvesten en de daarmee samenhangende normen kunnen veel sneller gewijzigd worden dan een wettelijke regeling;
- C2.2-4 een groot deregulerend effect mag, door het aanvullend karakter van handvesten, niet worden verwacht.

C2.3 op beheersniveau:

- C2.3-1 de normen en prestaties die in het kader van een handvest worden geformuleerd dekken de verschillende beheersdimensies slechts zeer ten dele, daarin ligt een beperking van de meerwaarde;
- C2.3-2 de selectie van de normen in het kader van het handvest werkt richtinggevend voor de inrichting van de processen en de te behalen prestaties;
- C2.3-3 de werking van het handvest levert essentiële gegevens op over de resultaatgerichtheid van de aan te sturen organisatie;
- C2.3-4 handvesten kennen een veel directere terugkoppeling van inzet en resultaat dan het bij een sturend orgaan inzenden van beleidsplan en jaarverslag.

Samenvattend: kwaliteitshandvesten hebben een uitgesproken meerwaarde als het gaat om het meer responsief maken van aan te sturen organisaties en kunnen daarvoor als

breekijzer worden gebruikt. Het gerichte karakter van kwaliteitshandvesten geeft tegelijk ook hun beperking aan.

6.3.3 *Meerwaarde model Instituut Nederlandse Kwaliteit*

Het model INK zelf tenslotte, vindt haar meerwaarde direct doordat ze een synthese biedt van het werken richting betrouwbaarheid en responsiviteit. Als het model als norm wordt genomen voor de gewenste ontwikkeling richting een zo groot mogelijke mate van autonome sturing, dan is het daarmee tegelijk al een besturingsmodel.

Toch is voor het model in eerste instantie kenmerkend dat het een diagnose-instrument is. Het model geeft wel duidelijk een norm aan waarnaar moet worden gestreefd en als zodanig kan het voor de nodige dynamiek zorgen, maar het model is niet prescriptief van aard. Met andere woorden; het meer centraal stellen van een model als dit levert nog niet direct het antwoord op hoe de weerstanden kunnen worden overwonnen die verhinderen dat organisaties zich voorbij fase twee en drie ontwikkelen. In de methodiek van het INK wordt erg vertrouwd op de werking van intercollegiale (horizontale) audits om tot verbetering te komen. Het is de vraag of alleen dat voldoende is. Verder is er op dit moment nog onvoldoende duidelijkheid welke spelregels gelden bij de omgang met de resultaten van de audits.

C3.1 op politiek niveau:

- C3.1-1 de meerwaarde is in directe zin beperkt omdat de politiek in beginsel niets mag doen met de activiteiten en rapporten in het kader van het model: deze zijn de verantwoordelijkheid van de aan te sturen organisatie zelf;
- C3.1-2 de meerwaarde kan in indirecte zin hoog zijn door (a) het beter laten werken aan zowel betrouwbaarheid en aan responsiviteit (b) een beter op resultaten aan te spreken van de aan te sturen organisatie, (c) de ontwikkeling van een gezamenlijk referentiekader over wat kwaliteit is en wat niet;
- C3.1-3 de belangrijkste meerwaarde ligt wellicht in het totstandkomen van een meer realistische inschatting van wat men van de aan te sturen organisatie mag verwachten.

C3.2 op het niveau van wet- en regelgeving:

- C3.2-1 werken met het model is de eigen verantwoordelijkheid van de aan te sturen organisatie. De activiteiten in het kader van het model staan daarmee in beginsel buiten het kader van wet- en regelgeving;
- C3.2-2 door het verbetergerichte karakter van de audits in het kader van het model, mag de wetgever deze niet gebruiken voor controle- en toezichtsactiviteiten;
- C3.3-3 Het model kan meerwaarde krijgen voor de wet- en regelgever als het wordt gebruikt als toetsend kader voor de ontwikkeling en evaluatie van wet- en regelgeving.

C3.3 op beheersniveau

- C3.3-1 hantering van het model betekent op termijn een belangrijke verrijking van de rapportages in het kader van de planning en controlcyclus;
- C3.3-2 hantering van het model betekent een integratie van de activiteiten in het kader van het meer betrouwbaar en responsief krijgen van sturend orgaan en aan te sturen organisatie;
- C3.3-3 de meerwaarde voor het beheer ligt vooral in de beschrijving. Voor de feitelijke verandering is meer nodig;
- C3.3-4 het doet af aan de meerwaarde van het model dat het te globaal is (met name ten aanzien van de activiteit gerichte fase) en te weinig prescriptief is om zonder meer actief gebruikt te worden voor nieuwe initiatieven op het gebied van sturing en beheer.

Samenvattend:

De meerwaarde van het model Nederlandse Kwaliteit is hoog als het gaat om zowel meer betrouwbaar en responsief maken van aan te sturen organisaties. Organisaties die ver op weg zijn gemeten naar de fasen van het model, kunnen en mogen relatief autonoom functioneren omdat ze zelfsturend worden. De beperking van het model ligt in het descriptief karakter ervan.

6.3.4 *Meerwaarde kwaliteitsinstrumenten voor sturing, concluderend:*

De grootste meerwaarde voor kwaliteitsinstrumenten is gelegen in de mogelijkheid de responsiviteit van een aan te sturen organisatie te verhogen en daarmee op de langere termijn ook de betrouwbaarheid in de sturingsrelatie te verhogen.

De meerwaarde is het minste aanwezig als een instrument direct beoogt die betrouwbaarheid te verhogen, de meerwaarde is het hoogste als ze een doorbraak kan bewerkstelligen in de externe en resultaatgerichtheid van de aan te sturen organisaties. Om die reden moet certificering op basis van ISO 9000 niet de hoogste prioriteit krijgen en verdient het aanbeveling een instrument als kwaliteitshandvesten beperkt maar gericht in te zetten.

Voor het totaal van de beweging in de richting van maximale autonomie van de instellingen voorziet het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit in een goed, maar lange termijn referentiekader. Dit model lijkt meer te zijn dan alleen een kwaliteitsinstrument, het kan zich ontwikkelen tot een sturingsinstrument.

Voor alle instrumenten geldt, dat ze zich verder zullen moeten ontwikkelen willen ze hun volle meerwaarde krijgen op het moment dat sturend orgaan en aan te sturen organisatie hun onderlinge relatie aan het afbakenen zijn.

7 Literatuur

In dit theoretisch onderzoek is de literatuurkeuze vanzelfsprekend van belang. Ook hierin wordt de lijn van het onderzoek gevolgd. De volgende rubrieken worden onderscheiden:

- algemene / wetenschappelijke titels;
- titels met betrekking tot sturing van organisaties met een publieke taak;
- titels met betrekking tot kwaliteitsbenaderingen en -instrumenten..

Onder deze titels vallen zowel officiële documenten als onderzoeksrapporten en (semi-) wetenschappelijke publicaties. Volledigheid wordt niet nagestreefd, relevantie wel.

Algemene / wetenschappelijke titels

Algemene Rekenkamer - Informatievoorziening en kengetallen. Tweede kamer, 1996-1997, 25471, nrs. 1-2.

T.W. Hardjono - Ritmiek en organisatiedynamiek. Kluwer Bedrijfsinformatie, Deventer, 1995.
 OECD - Ministerial symposium on the future of public services. Paris, March 1996.
 Platform Doelmatigheid - Recht op het doel af. Overheidsmanagers op zoek naar het einde van de regenboog. Tweede studierapport platform Doelmatigheid, NIVRA, Amsterdam 1997.
 Gareth Morgan – Images of Organization. Sage Publications, 1986.
 Harvey Robbins and Michael Finley - Why Change doesn't work. Orion Business Books, London, 1997.
 Romme en J. Reijmer - Kringorganiseren en het dilemma tussen centrale sturing en zelforganisatie. M&O, nummer 8, december 1997.
 Peter M. Senge - The Fifth Discipline. The art & practice of the learning organization. Doubleday, New York, 1990.

Sturingstitels

Algemene Rekenkamer - Zelfstandige bestuursorganen en de ministeriële verantwoordelijkheid. Den Haag, 1993.
 Algemene Rekenkamer – Financiële aspecten van verzelfstandigingen. Den Haag, 1998.
 Algemene Rekenkamer – Toezicht op uitvoering publieke taken. Den Haag, 25 855, 1998.
 Commissie voor de Rijksuitgaven, Werkgroep Kwaliteit financiële verantwoordingen – Naar een nieuwe stijl van verantwoorden. Ministerie van Financiën, 1998.
 Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening - De transparante overheid. Expertmeeting: Doorlichting zelfstandige bestuursorganen. Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, 1997.
 Ministerie van Binnenlandse Zaken - Rapportage doorlichting zelfstandige bestuursorganen. Tweede Kamer, 1996-1997, 25 268, nr. 1.
 Ministerie van Financiën - Handleiding Agentschappen. Ministerie van Financiën, 28 februari 1996.
 Ministerie van Financiën - Aansturen op resultaat. Conceptueel kader voor de interdepartementale beleidsonderzoeken naar de bedrijfsvoering van uitvoerende diensten. Ministerie van Financiën, DGRBG/BZ/BBH, Den Haag, 17 juni 1997.

Anja van der Aa – Sturing in perspectief. Naar een interdisciplinair reflexiekader voor sturingsvraagstukken. Afstudeerscriptie, Universiteit van Amsterdam, 1998.
 Mr. M.M. den Boer - Zelfstandige bestuursorganen. Handboek bestuurlijk organisatierecht. Hoofdstuk 9. VUGA Uitgeverij, Den Haag, 1997.
 H.J. ter Bogt – Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties: overwegingen voor verzelfstandiging en effecten van verzelfstandiging op efficiency en financieel-economische sturing. Capelle aan den IJssel, 1998.
 Mr. T.C. Borman e.a. – Aanwijzingen voor de regelgeving. SDU Uitgeverij Plantijnstraat, 1993.
 H. de Bruine e.a. - Managementsamenvatting evaluatie besturingsvormen inrichtingen. Interne publikatie DJI, Ministerie van Justitie, juli 1994.
 Commissie Sint - Verantwoord verzelfstandigen. Rapportage van de Commissie-Sint in opdracht van het beraad van de Secretarissen-Generaal. Den Haag, 1994.

Drs. L. Elting en Drs. W.J.M. Gerdes - Een staat met meer resultaat. Over de worsteling van kerndepartementen met verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties. SDU Uitgevers, Den Haag, 1995.

J. den Hollander – Sturen op afstand. Het begrip gedefinieerd en praktisch vormgegeven; verder uitgewerkt op het terrein van het openbaar bestuur. Lemma, Utrecht, 1995.

A.F.A. Korsten e.a. - Sturen op productie en kwaliteit. Produktiviteit in het openbaar bestuur. Vereniging voor Bestuurskunde en Platform Beleidsanalyse, Den Haag, 1991.

R.J. in 't Veld - Hybride organisaties: een hachelijke onderneming. Staatscourant, 9 maart 1995.

Kwaliteitstitels

Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. Notitie betreffende de implementatie van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het MDW-project "Markt en overheid". Brief van de ministers van Economische Zaken en van Justitie. Tweede Kamer, 1997-1998, 24 036, nr. 69.

Minister van Economische Zaken - Nota normen, certificaten en open grenzen. Tweede Kamer, 1994-1995, 21 670, nrs. 7-8.

Rapport van de werkgroep Marktwerking en deregulering (MDW) - 'certificering als alternatief voor overheidsregulering', aangeboden door de ministers van Justitie en Economische Zaken aan de Tweede Kamer bij brief van 16 februari 1996.

Drs. R.J.M.G. Aerts en Drs. P.G. Castenmiller - Kwaliteit van de dienstverlening. Ontwikkelingen bij de lokale overheid. Ministerie van Binnenlandse Zaken, mei 1996.

Drs. R.J.M.G. Aerts e.a. - Sturen op kwaliteit. Kwaliteitszorg en klantgerichtheid bij gemeenten. VNG Uitgeverij, 1996.

Peter Barneveld - Daar wordt gestuurd op kwaliteit? Verslag van een stage bij de afdeling Internal Audit van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Den Haag, november 1995.

Leonard Berry, A. Parasurama en Valerie A. Zeithand - Improving service quality: lessons learned. Academy of Management Executive, vol. 8, no. 2, May 1994, pp. 32-45.

Drs. J.G.W. Broen R.C. e.a. - Besturing en beheersing. Balans in beweging. Kluwer Bedrijfswetenschap, Deventer, 1995.

R.G. Challik en Waszink, A. C. - Leidraad voor kwaliteitsverbeteringsprojecten. Samsom Bedrijfsinformatie, Alphen aan den Rijn, Deurne, 1990, p. 11.

Crosby, Ph. B. - Quality is free; the art of making quality certain. McGraw-Hill, New York, 1979. Dienst Justitiële Inrichtingen – Werkwijzer voor het vormgeven van de kwaliteitszorg aan de hand van het INK-model. Den Haag, januari 1998.

William E. Deming – Out of the Crisis – quality, productivity and competitive position. Cambridge University Press, 1986.

Drs. G.C. Ezerman - Kwaliteitsverbetering in de Rijksdienst. Een inventarisering van projecten en ervaringen ter stimulering van het gericht werken aan kwaliteitsverbetering. VUGA, 1986.

T.W. Hardjono, S. ten Have en W.D. ten Have - The European Way to Excellence. How 35 European manufacturing, public and service organisations make use of quality management. Directorate-General III Industry, European Commission, 1997.

T.W. Hardjono en F.W. Hes - De Nederlandse Kwaliteitsprijs en Onderscheiding. Kluwer Bedrijfswetenschappen, 1993.

A. de Heer e.a. - Kwaliteitskosten, wat baat het? Kluwer, Deventer, 1988.

Michael Hammer en James Champy – Reengineering the corporation: a manifesto for business revolution. HarperCollins, New York, 1993.

Instituut Nederlandse Kwaliteit – Handleiding positiebepaling en verbetering publieke sector. INK, 's-Hertogenbosch, 1998.

Instituut Nederlandse Kwaliteit – Scoreboek 1997. INK, 's-Hertogenbosch, 1997.

M. Imai - Kaizen: de sleutel van Japans succesvolle concurrentie. Kluwer, Deventer/Antwerpen, 1990.

Juran, J. M. - Kwaliteitsmanagement: plannen - besturen – verbeteren. Kluwer, Deventer / Antwerpen, 1992.

Jan Maas e.a. – Van Plato tot Pluto. Lessen in kwalisofie. Kluwer / Instituut Nederlandse Kwaliteit, Deventer/Den Bosch, 1996.

KPMG - Certificering en kwaliteitszorg. Een gespannen relatie. Groningen, 29 oktober 1993.

Jan Maas e.a. – Van Plato tot Pluto. Lessen in kwalisofie. Kluwer / Instituut Nederlandse Kwaliteit, Deventer/Den Bosch, 1996.

Drs. M.A. Muntinga en Drs. D.P. Noordhoek – Werken met kwaliteitshandvesten. De kracht van kwetsbaarheid. Kluwer, Deventer, 1997.

STURING EN KWALITEIT

- D.P. Noordhoek, - Kwaliteitssystemen voor de overheid: Instrumenten voor het werken aan kwaliteit binnen de overheid. In: A.J.G.M. Bekke, e.a. (red.) - Management in overheidsorganisaties(losbl). Alphen aan den Rijn, maart 1995, G2140-20.
- D.P. Noordhoek, H. Nieuwenhuis en R. Schouten. Kwaliteitshandvesten in Nederland. Eindrapport. Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, december 1995.
- Programmabureau OL 2000 - Van vraagpatroon naar loket. Handboek. Programmabureau Overheidsloket 2000, Den Haag, april 1997.
- Mr. M. Oosting - Kwaliteit van de overheid. Nieuwenhoflezing IV. Kluwer, Deventer, 1990.
- R.M. Pirsig - Zen and the art of motorcycle maintenance. Morrow, New York, 1995.
- R.M. Pirsig - Lila: een onderzoek naar zeden. Ooievaar, Amsterdam, 1994.
- Programmabureau Overheidsloket 2000 – handboek ‘ Van vraagpatroon naar loket’. OL 2000, Den Haag, 1997.
- Rene Vetjens - De werkelijkheid achter kwaliteitszorg. Addison-Wesley, Amsterdam, 1995
- Drs. J.C. Wolffensperger en I.H. Geraerds-Mol - Overheid en kwaliteitsverbetering. Deel 1: projecten en initiatieven. Deel 2: Van beleid naar praktijk. VUGA, 1987, 1988.

BIJLAGEN

BIJLAGE I

1. Certificering op basis van de ISO 9000 normen: de toepassing

1.1 Geïntegreerde dienstverlening centraal

De manier waarop geïntegreerde dienstverlening vorm kan worden gegeven, staat hier centraal als het gaat om de concretisering van de ISO 9000-normen. Dat gebeurt door een aantal van de belangrijkste ISO-normen te citeren en te bezien wat dit voor het systeem en de rol van toezicht zou kunnen betekenen. Aangesloten wordt bij de gedachte dat voor een goede geïntegreerde dienstverlening het noodzakelijk is een (geautomatiseerd) centraal dossier voor elke klant/burger te hanteren. De wijze waarop dit dossier door diverse deelsystemen heen gaat (een gemeente, een uitvoerende dienst, enz.) vormt een proces dat in principe het object van certificering zou kunnen zijn op basis van de ISO 9000-normen.

Daarbij speelt de vraag welke risico's er worden gelopen als het toezicht op de dienstverlening wordt vormgegeven via certificering en audit op basis van het ISO-systeem. Biedt dit voldoende garanties en biedt het voldoende aanknopingspunten voor een tijdige en adequate informatievoorziening richting de minister? Wat is de meerwaarde ten opzichte van toetsing op basis van wet- en regelgeving? Wat betekent dit voor het beheer?

Als voorbeeld en inspiratiebron wordt hier gebruik gemaakt van het kwaliteitshandboek en de procedures van de sociale diensten van Stadskanaal en Tilburg, beide gecertificeerd op basis van de 9002/9004-normen. Daarnaast is er gekeken naar het kwaliteitshandboek van Randstad Uitzendbureau voor het commerciële perspectief. Nadeel is dat het hier dus om een toepassing van de ISO-normen op gemeenteniveau gaat. Het voordeel is dat er wel een beeld ontstaat van het voorportaal zoals dat op veel terreinen kan gaan gelden als geïntegreerde dienstverlening meer is dan alleen een mooie theorie.

Gestart wordt met een korte uitleg van de systematiek van de vier NEN- en ISO-normen 9001, 9002, 9003 en 9004-1.⁵⁶

1.2 Kenschets van ISO 9000 normering

De ISO 9000-normen werken in beginsel algemeen en onafhankelijk van elke specifieke industriële of economische sector. Samen bieden ze een leidraad voor kwaliteitszorg en modellen voor kwaliteitsborging. De doelstelling is niet een uniform kwaliteitssysteem, de doelstelling is vooral het vaststellen van de minimumeisen waar een kwaliteitssysteem aan moet voldoen, al het andere is afhankelijk van de specifieke omstandigheden.

Om succesvol te zijn zou een organisatie producten of diensten aan moeten bieden die:

- *tegenkomen aan een duidelijk gedefinieerde behoefte, verwachting, toepassing of doelstelling van klant en organisatie;*
- *verwachtingen van klanten bevredigen;*
- *voldoen aan van toepassing zijnde normen en specificaties;*
- *voldoen aan maatschappelijke eisen;*
- *rekeninghouden met de behoeften van het milieu;*
- *beschikbaar worden gesteld tegen concurrerende prijzen;*
- *economisch verantwoord worden geleverd.*

⁵⁶ Gebruikt worden de versies zoals vastgesteld door de Europese commissie voor normalisatie in 1994 en vertaald en uitgegeven door het Nederlands Normalisatie Instituut, 3^e druk. Oktober 1994.

Elk van deze aspecten moet terugkomen in het kwaliteitssysteem. Allemaal vereisen ze een objectieve bewijsvoering in de vorm van informatie en gegevens betreffende de kwaliteit van het systeem zelf en de kwaliteit van de producten of diensten van de organisatie.

De ISO 9004-norm (in het bijzonder 9004-1, het specifieke interpretatiedocument voor kennisintensieve dienstverlening) is de norm die de inrichting van het kwaliteitssysteem voor de organisatie bepaalt. Alle organisaties moeten in ieder geval aan de 9004 norm werken, willen ze in aanmerking komen voor een certificaat. Dat doen ze steeds in combinatie met (ten minste één van) de andere drie normen. Deze andere normen – 9001, 9002 en 9003 – hebben direct op het product of de dienst betrekking. De ISO 9003-norm is bedoeld als model voor de kwaliteitsborging bij de eindkeuring en de beproeving en is als zodanig in de praktijk de minst relevante van de drie.

Doorgaans starten organisaties met het voornemen om een certificaat te behalen op basis van de 9002-norm. Deze norm omvat een model voor de kwaliteitsborging bij het vervaardigen, het installeren en de nazorg. Gevorderde of ambitieuze organisaties doen dit veelal in combinatie met de 9001-norm, die naast de elementen van de 9002-norm ook een model voor de kwaliteitsborging voor het ontwerpen van een product of dienst omvat. In andere woorden, en vertaald naar de overheid: de 9002 norm is vooral bedoeld om de beleidscyclus op een regelmatige manier te doen verlopen, de 9001 norm is bedoeld om ook de ontwikkeling van nieuw beleid mee te nemen.

Kijkend naar de terminologie van de normen (zie hieronder die van de 9002-norm), dan is het duidelijk dat er ten aanzien van veel termen en begrippen een vertaalslag dient te worden gemaakt naar de overheidsomgeving. Vooralsnog lijkt het er niet op dat er voor het jaar 2000 een aparte vertaling komt van de norm voor overheids- en non-profitorganisaties. Het is in de ISO-documentatie van de organisatie zelf dat die vertaalslag moet worden gemaakt.

1.3 ISO 9002 en 9004

Hieronder concentreren wij ons in eerste instantie op de 9002-norm, daarmee de uitgangspunten van de 9004-norm direct meenemend.

De ISO 9002-norm omvat de volgende elementen (de nummering is die van de ISO-norm zelf):

- 4.1 *directieverantwoordelijkheid;*
- 4.2 *kwaliteitssysteem;*
- 4.3 *contractbeoordeling;*
- 4.4 *ontwerpbeheersing;*
- 4.5 *document- en gegevensbeheer;*
- 4.6 *inkoop;*
- 4.7 *beheersing van door de klant verstrekte producten;*
- 4.8 *identificatie en naspeurbaarheid van producten;*
- 4.9 *productbeheersing;*
- 4.10 *keuring en beproeving;*
- 4.11 *beheersing van keurings-, meet- en beproevingsmiddelen;*
- 4.12 *keurings- en beproevingsstatus;*
- 4.13 *beheersing van producten met afwijkingen;*
- 4.14 *corrigerende en preventieve maatregelen;*
- 4.15 *behandeling, opslag, verpakking, conservering en aflevering;*
- 4.16 *beheersing van kwaliteitsregistraties;*
- 4.17 *interne kwaliteitsaudits;*
- 4.18 *opleiding;*
- 4.19 *nazorg;*
- 4.20 *statistische technieken.*

Steeds wordt hier een element uit *de norm* gelicht, met het accent op de te auditen elementen, vervolgens wordt – al dan niet met een tussenstap via het kwaliteitshandboek van bijvoorbeeld Stadskanaal - een vertaalslag naar de inrichting van een centrale dossier in het kader van de geïntegreerde dienstverlening gemaakt. Waar relevant wordt een voorbeeld gegeven van hoe een tekst uit het kwaliteitshandboek of procedure eruit zou kunnen zien. De wijze van audit en toezicht wordt daarbij zo direct mogelijk meegenomen.

Rondom de ISO 9002-norm wordt in deze paper het accent gelegd op de punten:

- 4.1 *directieverantwoordelijkheid;*
- 4.2 *het kwaliteitssysteem als zodanig;*
- 4.5 *het documentatiesysteem;*
- 4.9 *de inrichting van processen.*

Voor wat betreft de inrichting van processen, wordt gekeken naar de manier waarop de hantering van het centrale dossier zou kunnen worden vormgegeven op basis van de ISO-norm.

1.4 Directieverantwoordelijkheid (4.1/9002-1)

1.4.1 De norm

Het eerste dat over de directieverantwoordelijkheid wordt gezegd, is dat ‘de verantwoordelijkheid voor en de betrokkenheid bij een kwaliteitsbeleid berusten bij het hoogste leidinggevende niveau.

Dit betekent dus dat de directie haar verantwoordelijkheid niet kan delegeren naar kwaliteitsmanagers of andere kwaliteitsfunctionarissen – daar wordt bij audits op gelet! Vervolgens wordt ook gesteld dat de directie van een organisatie haar kwaliteitsbeleid moet definiëren en schriftelijk moet vastleggen. Dit beleid zou moeten aansluiten bij andere beleidssegmenten van een organisatie. Bij een audit kunnen de auditors daarmee in beginsel inzicht krijgen in het totale beleid van de organisatie.

1.4.2 Voorbeeld

Voor een beschrijving van de geïntegreerde dienstverlening op basis van de ISO 9004-norm is het dus noodzakelijk dat a) de hoogste leiding zich verantwoordelijk stelt en b) de ophanging in het beleid duidelijk wordt. Daar schuilt een keuze achter die op zich niet door de ISO-norm wordt opgelost. Wie is bijvoorbeeld de hoogste leiding als het gaat om het centrale dossier en is deze in staat de kwaliteitsdoelstellingen voor het gehele proces te realiseren? Daarbij moet dus zowel worden gelet op de inrichting als de feitelijke invulling van het dossier. Als voorbeeld kan de volgende tekst gelden uit het handboek van de afdeling Sociale Zaken Stadskanaal:

“De gemeentesecretaris bepaalt het kwaliteitsbeleid en de bijbehorende doelstellingen en legt deze vast. De sectordirecteur Welzijn en het afdelingshoofd bewerkstelligen dat dit beleid wordt begrepen, in praktijk wordt gebracht en op peil wordt gehouden op alle niveaus binnen de afdeling”.

De kwaliteitsmanager is aangesteld als vertegenwoordiger van de gemeentesecretaris in zaken die het kwaliteitssysteem betreffen. Hij is verantwoordelijk voor het instandhouden en doen functioneren van het systeem zoals dit is vastgelegd in het kwaliteitshandboek en de bijbehorende werkhandboeken.

Ten minste eenmaal per jaar wordt onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris de effectiviteit van het kwaliteitssysteem beoordeeld ten opzichte van de doelstellingen van het kwaliteitsbeleid. Deze beoordeling resulteert in een verbeterplan”.

Bovenstaande tekst hebben de opstellers omringd door een groot aantal teksten die de missie, taken en het beleid weergeven van de gemeente in het algemeen en de dienst in het bijzonder. In feite wordt hier het visitekaartje van de dienst geschreven. De centrale beleidsnota van de dienst wordt in het kader van het kwaliteitsbeleid geplaatst.

1.4.3 *Vertaling naar het centrale dossier*

Voor een vertaling naar het voorbeeld van het centrale dossier is het nog niet zo eenvoudig een parallel te trekken, tenzij het hoofd van de geïntegreerde dienst wordt aangewezen als degene met directieverantwoordelijkheid. In dat geval zou dit hoofd dus ook moeten kunnen ingrijpen op het moment dat het dossier zich verder door de back-office gaat begeven. Het lijkt echter totaal niet logisch om die directieverantwoordelijkheid op dit uitvoerend niveau te leggen, al was het maar omdat dit hoofd doorgaans niet de bevoegdheden zal hebben om extra te investeren in mensen en middelen op het moment dat tot verbetering van de kwaliteit moet worden overgegaan. Wordt de directieverantwoordelijkheid op een hoger niveau gelegd, dan kan worden gedacht aan het verantwoordelijk maken van de directies van de drie betrokken organisaties, individueel of gezamenlijk. Het lijkt niet logisch om de projectorganisatie deze rol van eindverantwoordelijkheid te geven. Wordt de vormgeving van de geïntegreerde diensten een kwestie van ‘van onderop laten groeien’, dan kan het locatieprincipe bepalend worden voor de vraag wie directieverantwoordelijkheid voor het kwaliteitsbeleid gaat dragen; in het geval van een arbeidsbureau de directeur van de arbeidsvoorziening, in het geval van een gemeentelijk dienstencentrum de gemeentesecretaris of het hoofd van de verantwoordelijke dienst. Blijft het probleem van de back-office aspecten: wat gebeurt er met de verantwoordelijkheid op het moment dat het dossier zich door de verschillende instanties heen gaat begeven?

1.4.4 *Waar moet de verantwoordelijkheid worden geplaatst?*

Met andere woorden: toepassing van het beginsel van directieverantwoordelijkheid lijkt problematisch te worden. De front-office is waarschijnlijk niet autonoom, stevig of omvangrijk genoeg om er het vormgeven van een apart kwaliteitssysteem voor te rechtvaardigen. De verschillende back-offices zullen in eerste instantie vanuit hun eigen kwaliteitssystemen redeneren, als ze die al hebben geformuleerd. Kenmerkend voor de vormgeving van veel geïntegreerde diensten is dat dit gebeurt op basis van projectorganisaties. De ISO-systematiek is niet direct geschreven met het oog op deze projectorganisaties. Met het oog op de gewenste betrouwbaarheid voor de klant, wordt er uitgegaan van de stabiliteit van een vaste directie voor een organisatie met een grote mate van continuïteit. Dat is geen onoverkomelijk probleem, maar het speelt wel. Alleen daarom al zal een projectorganisatie, die verantwoordelijk wordt gemaakt voor de invoering van het centrale dossier, behoorlijk wat moeite moeten doen om procesbeschrijvingen te laten maken en handboeken op te laten stellen die de toets van de ISO-normen kunnen doorstaan.

1.4.5 *Wat te auditen?*

De auditor van een handboek dat het centrale dossier omvat – het handboek van bijvoorbeeld de geïntegreerde balie van een gemeentehuis – zal onvermijdelijk een probleem hebben met het vaststellen of de directieverantwoordelijkheid inderdaad goed geregeld is. Hij of zij zal ten minste die verantwoordelijkheid testen door bijvoorbeeld de notulen op te vragen waaruit blijkt dat de directie/ leiding inderdaad haar kwaliteitsdoelstellingen formuleert, bewaakt en verbetert. Bij het testen van de voortgang van een willekeurige dossiengang zal ook de vraag aan de orde komen waar of wanneer de directie zicht heeft op het proces.

Ondertussen dringt de vraag zich op of er wel toezicht kan worden gehouden op iets waarvan de organisatorische vorm volstrekt onduidelijk is. Let wel: de eisen van de ISO-normen zijn in het algemeen globaler dan wat er doorgaans binnen een wettelijk kader geregeld moet zijn. De formele basis voor departementaal toezicht is op dit moment, zeker als je langs financiële lijnen redeneert, waarschijnlijk beter te formuleren dan de eerste paragraaf van een eigen kwaliteitshandboek.

1.5 Kwaliteitssysteem (4.2/9002-1)

1.5.1 De norm

Het kwaliteitssysteem bestaat uit verschillende elementen, beginnend bij de bepaling van de omvang van het kwaliteitssysteem. Die bepaling kan lopen van het eerste marktonderzoek tot en met het opruimen aan het einde van de bruikbare levensduur van het product. Hier willen wij meer ingaan op het formele aspect van het kwaliteitssysteem: haar structuur. Die structuur wordt in ieder geval langs de volgende lijnen schriftelijk vastgelegd:

- | | | |
|-------|--|--|
| 5.2.2 | <i>verantwoordelijkheid en bevoegdheden</i> | hierin moet, zoals hierboven aangegeven, schriftelijk worden vastgelegd wie verantwoordelijk voor wat is ten aanzien van alle raakvlakken met het door de organisatie zelf omschreven kwaliteitsbegrip |
| 5.2.3 | <i>organisatiestructuur</i> | in de praktijk betekent dit dat hier het organisatieschema haar plaats krijgt. |
| 5.2.4 | <i>eisen ten aanzien van middelen en personeel</i> | zijn er voldoende faciliteiten in termen van middelen en personeel om het systeem te ontwikkelen en onderhouden? |
| 5.2.5 | <i>operationele procedures</i> | de eigenlijke procedures, soms aangevuld met werkinstructies |

Ten aanzien van 5.2.2, de verantwoordelijkheden en bevoegdheden en 5.2.3, organisatiestructuur, moet hetzelfde worden gesteld als ten aanzien van het punt van de directieverantwoordelijkheid. Is het mogelijk een organisatie te certificeren als er (nog) geen organisatie is?

Het punt 5.2.4 kan interessant zijn. Op basis van dit punt kunnen bijvoorbeeld eisen worden gesteld ten aanzien van de vakbekwaamheid van het personeel dat met het centrale dossier moet werken, of ten aanzien van de werking van het geautomatiseerde systeem dat de gegevens behoort te bewerken en te bewaken. Voor een aantal opleidings- en automatiseringsinstituten is juist dit onderdeel van de norm aanleiding geweest om tot certificering over te gaan. Een goede beschrijving van wat men doet ten aanzien van personeel en middelen kan ze bijvoorbeeld vrijwaren van verzekeringsclaims als mocht blijken dat het door hen opgeleide personeel in dienst bij derden fouten mocht maken. Het punt 5.2.5, de operationele procedures, bepalen in de praktijk voor een groot deel het beeld van het ISO-systeem. Een goed ISO-systeem omvat, alles bij elkaar genomen, ongeveer dertig procedures om het geheel van het systeem kernachtig te kunnen beschrijven. Daar waar er behoefte is aan meer gedetailleerde bepalingen kan dat worden ondervangen via werkinstructies. Deze werkinstructies kennen een niveau van detaillering (voor de automatisering bijvoorbeeld: 'de systeembeheerder maakt tweemaal per week een back-up') die vreemd is aan de algemene procedures. Formeel vallen deze werkinstructies buiten het gecertificeerde systeem en dus buiten de audit.

1.6 Documentatie (4.3/9002-1)

1.6.1 De norm

De documentatie, de schriftelijke basis voor het kwaliteitssysteem - en in de praktijk de eerste ingang voor een audit - bestaat ten minste uit een beschrijving van de volgende elementen:

- 5.3.1 *Kwaliteitsbeleid en procedures*
- 5.3.2 *Documentatie van het kwaliteitssysteem*
- 5.3.3 *Kwaliteitsplannen*
- 5.3.4 *Kwaliteitsregistratie*
- 5.4 *Planning en resultaten van de audits van het kwaliteitssysteem*
- 5.5 *Resultaten van de beoordeling en evaluatie van het kwaliteitssysteem*
- 5.6 *Resultaten van de kwaliteitsbeoordeling door directie en certificeerder*

Een goede kwaliteitsdocumentatie (niet te verwarren met de inhoudelijke documentatie zoals die bijvoorbeeld in de zaakdossiers terechtkomt) vormt een schat aan informatie over de wijze waarop de organisatie haar activiteiten vorm geeft. Fouten in dit documentatiesysteem vormen een prachtige ‘early warning’ voor fouten bij de inhoud van het werk.

In de praktijk van organisaties die een ISO-certificaat ambiëren, wordt heel veel energie gestoken in het realiseren van de documentatie (soms teveel; dan wordt het maken van de documentatie verward met het eigenlijke werken aan kwaliteit). Kenmerkend voor een goede documentatie is het feit dat een zo groot mogelijk deel van de organisatie bij de samenstelling ervan betrokken is geweest, met name bij het schrijven van de procedures en de interne audit.

Toch is de grootste uitdaging niet het inrichten van de documentatie, maar het bijhouden ervan. Afhankelijk van de gekozen benadering is het noodzakelijk dat er een behoorlijke schriftelijke informatiestroom binnen de organisatie ontstaat rondom alles wat op het systeem van toepassing is. Doorgaans wordt het systeem bewaakt door de kwaliteitsfunctionaris. Hij of zij moet erop toezien dat wordt geschreven en bewaakt. In de praktijk stukt die informatiestroom al snel en moet de kwaliteitsfunctionaris achter de informatie aanhollen om het systeem kloppend te houden. Iedereen zal onderschrijven dat dit niet de bedoeling is, maar niet zelden ontbreekt het binnen de organisatie aan de discipline of motivatie om alles schriftelijk te verantwoorden binnen het documentatiesysteem. Men mag bijvoorbeeld best afwijken van een procedure, mits het maar wordt gemeld. Bij audits wordt maar al te vaak geconstateerd dat men afwijkt zonder dat te melden en dan kan het systeem dus niet leren.

1.6.2 Voorbeeld

Op basis van de ISO 9002-norm (zie ook hierna) wordt een aparte procedure geformuleerd voor het hanteren van de documentatie. Hierbij wordt het stroomschema afgedrukt zoals dit dient te worden gehanteerd bij het documentatie- en wijzigingenbeheer (wijziging van de documentatie is tegelijkertijd ook wijziging van het kwaliteitssysteem). In de tekst wordt bepaald dat kopieën van de documenten alleen mogen worden gemaakt en uitgegeven onder verantwoordelijkheid van de kwaliteitsmanager, waarmee de kwaliteitsmanager dus een sleutelrol heeft gekregen ten aanzien van het kwaliteitssysteem. De kwaliteitsmanager is (gelukkig) niet ‘de eigenaar’ van het document, blijkens de volgende, voor ISO-systemen zeer kenmerkende, tekst:

“Iedere medewerker van de bestuursdienst mag bij de kwaliteitsmanager een voorstel voor een nieuw document of de wijziging van een bestaand document indienen. Hij doet dit door gebruik te maken van het wijzigingsformulier betreffende documenten. Na overleg met de indiener, de chef en de eigenaar van het document wordt door de kwaliteitsmanager bepaald of het voorstel wordt uitgewerkt. Het conceptdocument inclusief een wijzigingsformulier dat voorzien is van de namen van de functionarissen die moeten beoordelen en goedkeuren, wordt beoordeeld door de eigenaar van het document, de kwaliteitsmanager, het betrokken management en eventuele overige belanghebbenden. Na eventuele aanpassingen wordt het concept ter goedkeuring voorgelegd. In geval van het kwaliteitshandboek autoriseert de gemeentesecretaris de aanmaak of de wijziging van de documentatie. Betreft het procedures, werkinstructies, formulieren en overige documentatie, dan autoriseert de kwaliteitsmanager de aanmaak of de wijziging ervan.”

Deze tekst is zeker bij eerste lezing net zo directief/bureaucratisch als de gemiddelde wetstekst. Een goede hantering van het systeem door Stadskanaal drijft echter op het beginsel van zelfregulering dat erachter zit: de medewerkers zijn zelf verantwoordelijk voor de inrichting van het systeem, ook als daar nieuwe documentatie voor noodzakelijk is, zolang er maar wordt geautoriseerd. De huidige kwaliteitsmanager heeft mij toevertrouwd – net als andere kwaliteitsmanagers voor hem - dat hij er een hele klus aan heeft om het systeem kloppend te houden. In feite heeft hij de stok van de certificering en de externe audit hard nodig om het systeem kloppend te houden. Er zijn genoeg mensen

in en om Stadskanaal die zeggen dat het ISO-systeem mislukt is en dan doelen ze voornamelijk in feite vooral op het falen van het documentatiesysteem als leerbron voor de organisatie.

1.6.3 *Vertaling naar het centrale dossier*

Ook hier is de centrale vraag er een naar bevoegdheden. Wie gaat de documentatie beheren? Logisch is dat dit in ieder geval wordt beheerd op het niveau van het de decentrale loketorganisatie, in welk geval er voor de discussie weinig toe te voegen valt aan hetgeen hierboven is gesteld voor de andere elementen van het kwaliteitssysteem. Een andere interessante mogelijkheid is om het beheer van de documentatie van het kwaliteitssysteem te laten berusten bij de project- of beheersorganisatie. Als enige organisatie die het geheel van de projecten en processen kan overzien zou dat niet onlogisch zijn. De projectorganisatie zou daarmee de taken naar zich toe trekken die typisch zijn voor die van de kwaliteitsfunctionaris van een organisatie. De kwaliteitsfunctionaris komt binnen het kader van de ISO 9000-normen formeel alleen voor bij het beheren van de documentatie, voor het overige zijn diens taken ondersteunend en stimulerend en niet essentieel voor de ISO-normering. Bij een 'onderop-benadering' kan voor de projectorganisatie diezelfde rol worden gezocht van facilitator en informatiebeheerder.

Gelet op de documentatie-eisen van de 9004/2-norm zou de projectorganisatie daarmee (aanvullend) verantwoordelijk worden voor het verwerken van alle gegevens met betrekking tot het kwaliteitsbeleid, de kwaliteitsplannen, de procedures, de audits en de evaluatie van de concrete dienstverlening. Het behoeft weinig betoog dat dit heel aantrekkelijk kan zijn voor zowel het veld als voor het sturend orgaan, dat er een centraal aangrijpingspunt mee krijgt. Het sturend orgaan houdt in eerste instantie toezicht op het documentatiesysteem zoals de projectorganisatie dit bijhoudt, net zoals een externe audit in het kader van audit doorgaans begint bij het documentatiesysteem.

De nadelen die aan een dergelijke constructie verbonden zijn, zijn in essentie dezelfde nadelen die ook aan het bestaan van de kwaliteitsfunctionaris verbonden zijn. Hoewel formeel niet verantwoordelijk voor het kwaliteitssysteem (vandaar dat er vaak wordt gekozen voor de term kwaliteitscoördinator), krijgt de functionaris in de praktijk wel degelijk die verantwoordelijkheid en kan die vervolgens niet waarmaken. Het is de taak van een goede kwaliteitsfunctionaris om de verantwoordelijkheid voor het schrijven en werken op basis van de ISO-normen voortdurend bij de verantwoordelijken zelf (terug) te leggen. De taken in het kader van het beheer van de documentatie moeten worden verdient om consistentie in het systeem te houden en de informatie die het oplevert geschikt te maken voor besluitvorming in de lijn. Het dilemma voor de projectorganisatie is, of ze aan de ene kant in staat is haar rol zo terughoudend in te vullen dat men binnen de lijn de verantwoordelijkheden zelf invult, en er aan de andere kant wel voor kan zorgen dat alle noodzakelijke informatie voor het kwaliteitssysteem goed en tijdig naar hen toekomt.

Het is goed erop te wijzen dat in vakkringen een stevige discussie gevoerd wordt over de vraag in hoeverre het hebben van een goed documentatiesysteem bepalend mag zijn voor de vraag of men een ISO-certificaat verdient. Er zijn er steeds meer die betogen dat een goed documentatiesysteem volgt op het werken volgens de ISO-normen en dat het er niet het begin van kan of mag zijn. Een recent onderzoek naar de mogelijkheden voor een kwaliteitsonderscheiding voor overheidsorganisaties (naar analogie van de Britse Charter Marks⁵⁷) noemt bijvoorbeeld als criterium voor het krijgen van de onderscheiding dat men met de dienstverlening verder is gegaan dan de norm van hen vraagt. Kortom, men gaat op zoek naar het bewijs van motivatie en inzet, niet naar de formele handeling, mede

⁵⁷ Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, januari 1997.

omdat men vermoedt dat de formele kant van de dienstverlening voor de klant slechts een deel van de waardering bepaalt.

1.7 Procesbeheersing: het dossier (4.9/9002-1)

1.7.1 De norm

De eisen die aan een goede procesbeheersing worden gesteld, zijn redelijk voor de hand liggend, maar vergen weer een behoorlijke vertaalslag:

De leverancier moet de processen voor het vervaardigen, het installeren en de nazorg, die een directe invloed uitoefenen op de kwaliteit, identificeren en plannen, en moet bewerkstelligen dat deze processen onder beheerste omstandigheden worden uitgevoerd.

Beheerste omstandigheden moeten het volgende inhouden:

- *schriftelijk vastgelegde procedures die de wijze van vervaardigen, installeren en nazorg definiëren, daar waar de afwezigheid van dergelijke procedures een nadelige invloed op de kwaliteit kunnen hebben (onze cursivering);*
- *gebruik van een geschikte uitrusting voor vervaardigen, installeren en nazorg en een passende werkomgeving;*
- *overeenstemming met verwijzingsnormen/codes, kwaliteitsplannen en/of schriftelijk vastgelegde procedures;*
- *waarnemen en beheersen van passende procesparameters en productkenmerken;*
- *de goedkeuring van processen en uitrusting, voor zover van toepassing;*
- *criteria voor vakmanschap die op de meest duidelijke, praktische manier moet worden voorgeschreven;*
- *passend onderhoud van de uitrusting om een ononderbroken procesvermogen te bewerkstelligen.*

Op het moment dat het niet mogelijk is zaken exact te omschrijven, gaat het om het vaststellen van de eisen van vakmanschap van degenen die het proces moeten beheersen.

Het bovenstaande - nog versterkt door hetgeen in de andere normen als eisen staat vermeld – geeft de indruk dat het hier om een zeer gedetailleerde beschrijving van alle activiteiten gaat. Binnen bijvoorbeeld de chemische procesindustrie is dat ook inderdaad het geval, maar dat wordt vooral veroorzaakt door de noodzakelijk exacte wijze waarop de processen moeten kunnen worden gekalibreerd en gecontroleerd. De norm voor statische controle (4.20) dwingt dan al snel tot omstandige beschrijvingen. Dat is niet het uitgangspunt. Volledigheid is niet het doel. Het is pas nodig procedures schriftelijk vast te leggen ‘daar waar de afwezigheid van dergelijke procedures een nadelige invloed op de kwaliteit kan hebben’. Dit uitgangspunt van ‘need to know’ betekent bijvoorbeeld dat de mate waarin een procedure nog communiceerbaar is naar de medewerkers een bepalende factor wordt in de omvang ervan. Vanuit deze verfijning van de norm wordt afgeleid dat ISO-procedures alleen het uiterst noodzakelijke dienen te omvatten.

Het is in eerste instantie aan de organisatie om die afweging te maken. Een auditor zal kijken of de afweging op een dergelijke manier is gebeurd dat het consistent is met de andere ISO-normen.

Op dit punt is de ISO-filosofie wezenlijk anders dan die voor het gemiddelde wetgevingsproces. De gemiddelde sociale dienst moet bijvoorbeeld rondom haar dossiers voorzieningen voor misbruik treffen die vanuit het ISO-perspectief van de wensen van de individuele klant niet snel zullen worden gevraagd. Het gezichtspunt van mogelijk misbruik, van wantrouwen dus, is bij wet- en regelgeving bijna een vertrekpunt, terwijl het voor ISO een randvoorziening moet zijn die zo min mogelijk het primaire proces mag hinderen. Hiermee raken wij in feite een cultureel probleem als het gaat om de invoering

van ISO binnen de overheid. Die overheid is in een aantal opzichten te ver gejuridificeerd.

1.7.2 *Het voorbeeld*

Als we de vertaalslag naar het centrale dossier willen maken, dan is het nuttig te bezien wat de gemeente Stadskanaal daarvoor heeft bedacht binnen haar kwaliteitshandboek (zie bijlage). Het blijkt dat zij ‘dossieraanmaak en archivering’ als een werkinstructie ziet, behorend bij de procedure ‘contractbeoordeling’. Contractbeoordeling is dus de activiteit die centraal is gesteld en om dat goed te kunnen doen moeten er een aantal handelingen worden verricht die tot dossiervorming leiden. Omdat de wijze waarop een dossier op zich niet essentieel wordt geacht voor de activiteit van contractbeoordeling wordt dit gegoten in de vorm van een werkinstructie. Het is dan ook het hoofd Interne Zaken is dan ook eigenaar van de werkinstructie, terwijl de eigenaar van de procedure voor contractbeoordeling de chef onderafdeling BMW is.

1.7.3 *Wat valt op?*

Heel goed is het feit dat de procedure rondom contractbeoordeling begint en eindigt met de klant: de regelkring is zichtbaar gemaakt.

De procedure en werkinstructie nemen tezamen niet meer dan zes bladzijden in beslag, waarvan twee dezelfde informatie bevatten als in de schriftelijke tekst, maar dan in de vorm van een stroomdiagram (overigens niet optimaal opgesteld, de voorkeur verdient o.i. een variant waarbij de verantwoordelijke partij(en) in de horizontale as boven het schema staan aangegeven). De werkinstructie is inhoudelijk redelijk voor de hand liggend. De medewerkers zijn leidend voor het proces; de intaker bij de contractbeoordeling, de medewerkers van interne zaken voor het dossier en de archivering ervan. Het hoofd Interne Zaken is de eigenaar van de werkinstructie. De procedure zit in de lijn via de chef onderafdeling BMW. Het belangrijkste doel van werkinstructie en procedure lijkt per saldo vast te stellen wie bevoegd is tot autorisatie van de verschillende stappen. Dat is consistent met veel procedures die voor de eerste keer worden vastgesteld. Niet zelden komt men vanuit een situatie waarin iedereen naar bevind van zaken handelde en gebruikt men de ISO-procedure om 'checks-and-balances' in te bouwen. Of de procedure daarmee de echte situatie beschrijft, is de vraag: in de praktijk is het moeilijk om oude gewoonten los te laten.

De structuur van procedure en werkinstructie is steeds dezelfde. Ze moeten in principe goed leesbaar zijn voor alle betrokkenen die met deze werkzaamheden aan de gang moeten. De sleutelvraag is steeds: wat kan onthouden worden? Procedures en werkinstructies die om de haverklap moeten worden geraadpleegd voor de exacte bewoordingen werken niet, of hoogstens als er sprake is van een overdracht van werkzaamheden of het inwerken van nieuw personeel. Normaal gesproken moeten procedures en werkinstructies alleen worden geraadpleegd bij twijfel of onduidelijkheid. Deze procedures en werkinstructies lijken redelijk te voldoen aan dat vereiste. Goed opgeleid personeel zal weinig moeite met de teksten en tekeningen hebben.

1.7.4 *Waar let een auditor op?*

Voor zowel de procedure als de werkinstructie is het logisch over te gaan tot een ‘walk the system’. De auditor zal daarbij vragen naar het schriftelijk bewijs dat volgens de procedure en de werkinstructie wordt uitgewerkt, blijkend uit bijvoorbeeld de aantekeningen van het gesprek, het besluit tot inrichting van een dossier zelf, de inhoud van het dossier of aantekeningen uit het werkoverleg. Die bewijsvoering kan in beginsel zeer breed zijn. Mocht blijken dat hier en daar niet volgens de procedure en werkinstructie is gewerkt, dan kan dat leiden tot een ‘aantekening’. Van de organisatie wordt dan verwacht dat de fout de volgende keer niet meer zal worden gemaakt. Op zich hoeft dit niet tot het ontnemen van een certificaat te leiden – dat is iets wat maar zeer zelden gebeurt. Wel zal, zeker gelet op het cruciale belang van zowel de procedure als

werkinstructie, niet snel tot de eerste verstrekking van een certificaat worden overgegaan. De organisatie moet dan eerst haar huiswerk op de beslissende punten overdoen.

1.7.5 Vertaling naar het centrale dossier

Als we de procedure en werkinstructie als basis zouden willen nemen voor een vertaling naar een centraal dossiersysteem, dan moeten we ten minste komen tot een herdefiniëring van het primaire proces. Bij Stadskanaal is de werkinstructie voor de aanmaak van het dossier een ondersteunende actie voor de procedure gericht op een goede contractbeoordeling. Voor een goede geïntegreerde dienstverlening op basis van een centraal dossier zou dat eigenlijk andersom moeten gaan gelden. In dat geval start en eindigt de hoofdprocedure met de inrichting van het dossier en, als de takken van een kerstboom, worden daar de procedures-/werkinstructies opgehangen voor de (kwalitatieve) intake, de bemiddeling, de uitkering, enz. Onvermijdelijk worden procedures en werkinstructies dan een heel stuk langer dan wel oppervlakkiger. Wil het geheel nog communiceerbaar zijn of voldoende praktische relevantie houden, dan zal een en ander waarschijnlijk moeten worden opgeknipt. Maar wie overziet het geheel dan nog, wie bewaakt dan nog de discipline in het systeem?

Procedures en werkinstructies rondom een centraal dossier zijn verweven met andere procedures en werkinstructies. Er zal dus sprake zijn van een dominosteneneffect op het kwaliteitssysteem. De ervaring leert, dat naarmate de afstand tussen de huidige manier van inrichting van de werkzaamheden (de 'ist-situatie') en de gewenste situatie na inrichting van het centrale dossier (de 'soll-situatie') verder van elkaar afstaan en de kans dat in de praktijk niet wordt gewerkt volgens de eigen normen, groter wordt. Er zal dus ten minste een ruime tijd aan de betrokken organisaties moeten worden gegund om zich in te werken op de ISO-systematiek.

Goede ISO-procedures maken duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is, mede blijkend uit de autorisatiemomenten zoals die in de procedures zijn opgenomen. Opnieuw moeten op dit punt dus knopen worden doorgehakt.

Veel trajecten die gericht zijn op een geïntegreerde dienstverlening beslaan een periode van ruim twee jaar voor er – mogelijk – een stabiele situatie zal ontstaan met overal loketten die hun werkzaamheden verrichten op basis van een uniforme en beheerste dossiervorming. Kan ISO wat betekenen in een dergelijke aanloopperiode?

Langs twee lijnen lijken daar wel degelijk mogelijkheden voor te zijn:

In de eerste plaats het certificeren van front-office-loketten die voldoende omvang en spankracht hebben om zelfstandig een kwaliteitssysteem op te zetten. Van een dergelijk pilot kan een voorbeeld uitgaan.

Een variant daarvan, de tweede lijn, is het onder de werking brengen van de ISO-normen van een front-office loket bij die back-office organisaties die al gecertificeerd zijn; het certificeren van de werkzaamheden van de projectorganisatie zelf en het op basis van de ISO normen toetsen van het (geautomatiseerde) dossiersysteem zoals dat moet ontstaan. Er zijn op dit moment aparte ISO-richtlijnen rondom de informatiefunctie in werking. Deze zouden zonder meer van toepassing moeten zijn op welke vorm van automatisering dan ook. Uitbreiding naar de 9000-serie ligt dan voor de hand.

Het grote nadeel van een aanpak langs deze twee lijnen is dat het wat vergezocht overkomt. Verschillende normsystemen kunnen langs elkaar heen gaan lopen en de kans bestaat dat bij mislukking van de pilots dit terugslaat op het gekozen normeringsstelsel.

1.8 Interne en externe kwaliteitsaudits (o.a. (4.17/9002-1))

1.8.1 De norm

Eén van de eisen van het kwaliteitssysteem is een regelmatige audit van het systeem. De bevindingen van de audit zijn er in de eerste plaats ten behoeve van de organisatie zelf.

De verslagen van de audits – zowel extern als intern – behoren dan ook vaste punten te zijn op de agenda van de leiding van de organisatie. Voldoet men na een externe audit door een certificerende instelling voldoende aan het gekozen ISO-normenstelsel, dan kan dat worden erkend door een certificaat. Het hangt van de certificerende instelling af, maar in beginsel dient men elk jaar opnieuw aan te tonen dat men het certificaat waardig is.

Vanuit het perspectief van een sturend orgaan, daarbij in het bijzonder lattend op de toezichhoudende instantie die aan het orgaan verbonden is, zou er bij toepassing van een ISO-systematiek sprake kunnen zijn van de volgende vormen van audit:

- a) interne audit door de organisatie zelf;
- b) externe audit door een (door de Raad voor Accreditatie erkende) certificerende instelling;
- c) externe audit door een toezichhoudend orgaan;
- d) externe audit door het departement (de toezichhoudende instantie).

Deze vormen worden hier één voor één besproken. Daarbij wordt tegelijkertijd ook meegenomen hoe toezicht kan worden gehouden op het werk van de certificerende instelling die de externe audit doet.

Ad a) Interne audit

In elk geval zal op basis van de ISO 9002/4-normering sprake moeten zijn van interne audits. De uitvoering van die audits dient te gebeuren onder verantwoordelijkheid van de directie, met ondersteuning door de kwaliteitsmanager. Afhankelijk van de omvang van de organisaties worden de audits in toenemende mate uitgevoerd door teams waarin ook die directieleden vertegenwoordigd zijn. In ieder geval zal de directie (verzameld in de zgn. ‘management review’-vergadering) de resultaten van de interne audits beoordelen. Deze interne audits hebben in ieder geval de functie van een soort generale repetitie voor de externe audit.

Wat is een interne audit in het kader van een traject in de richting van geïntegreerde dienstverlening? Ook deze vraag hangt weer af van de vraag waar de directieverantwoordelijkheid kan worden gelegd. Vormt het loket waaraan de geïntegreerde dienstverlening plaatsvindt een aparte eenheid, dan is de vraag simpel te beantwoorden. De leiding van het loket geeft leiding aan de audit. Maar wat als bijvoorbeeld het loket is gelokaliseerd bij een gemeente of arbeidsbureau die zelf niet de ISO-normering hanteert? Zolang de interne audit daadwerkelijk plaatsvindt langs de lijnen van de normen hoeft dat formeel geen probleem te zijn, maar in de praktijk lijkt het weinig zinvol. Het zou een oplossing kunnen zijn om de projectorganisatie de interne audit te laten organiseren, maar het is de vraag of het dan nog door de betrokkenen als een interne audit wordt ervaren. In dat geval zou de projectorganisatie de status krijgen van die van de afdeling Internal Audit van een groot bedrijf. Het is de vraag hoe deze rol, die toch om een zekere afstandelijkheid vraagt, zich verdraagt met die van aanjager en initiator waar nu veelal over wordt gesproken.

Ad b) Externe audit door een certificerende instelling

De externe audit zoals die door een (door de Raad van Accreditatie erkende) certificerende instelling wordt gedaan, kan nogal verschillend van aard zijn. De kern is en blijft een zo objectief mogelijke toetsing van het kwaliteitssysteem van de organisatie aan de ISO-normering, maar in de praktijk wordt dat zeer verschillend geïnterpreteerd. In het verleden was het zo dat er zeer letterlijk met de tekst van de normen werd omgesprongen. Een bekende certificerende instelling als Lloyds stelde zich daarin veelal op als de inspecteur van de veiligheid van schepen die het vroeger was: alle schroefjes en moertjes moesten precies op de aangewezen plek zitten, anders kreeg men geen certificaat. Die benadering is om twee redenen steeds verder losgelaten, in de eerste plaats omdat ook in de ISO-benadering het element van ‘verbeteren’ belangrijker werd dan het element van controle en sancties. In de tweede plaats omdat de certificerende instellingen in

toenemende mate klanten kregen uit de dienstverlenende sector die er geen genoegen mee namen om net zo te worden behandeld als bijvoorbeeld een schip. Men ging eisen dat in het team van externe auditors de nodige kennis en ervaring aanwezig zouden zijn van de sector waarbinnen de organisatie opereert.

In de praktijk betekent dit dat het bij externe audits zeker de eerste keer veeleer zal gaan om de geest van het werken op basis van ISO, dan om de letter van de norm. Dat heeft het grote voordeel dat de ISO-normering door de betrokken organisatie minder bureaucratisch wordt benaderd en de audit meer een leerervaring is geworden. Het lijkt het grote nadeel te hebben, dat men niet goed meer weet waar men aan toe is. Helaas moet daarom gezegd worden dat er in de markt enige twijfel is ontstaan over de kwaliteit van de externe audits. Vaak wordt daarbij verwezen naar het financiële belang dat certificerende instellingen hebben bij een soepele audit, maar vooralsnog is het mij niet bekend dat de Raad voor Accreditatie erkenningen zou hebben ingetrokken. Er is in ieder geval een discussie gaande of de externe audit toch niet weer wat strenger zou moeten worden.

1.8.2 Vragen rondom externe audits door certificerende instellingen

Kijken we naar een mogelijke praktijk van externe audits door certificerende instellingen binnen het kader van vormen van geïntegreerde dienstverlening, dan komen er vragen op als:

- is er voldoende materiedeskundigheid aanwezig bij de certificerende instelling?;
- krijgt de certificerende instelling als niet-wettelijke instelling de bevoegdheid om de dossiers te volgen op het noodzakelijke niveau?;
- wat is feitelijk het gezag van een audit door een certificerende instelling?

Ad a) Materiedeskundigheid

Wat het eerste punt betreft, lijkt het niet erg waarschijnlijk dat die er op dit moment al zou zijn binnen de overheid, aangezien mij nog geen gecertificeerde centrale balies bekend zijn. Naar vermoeden is die deskundigheid er wel bij certificerende instellingen die in de zakelijke dienstverlening actief zijn. Het punt van deskundigheid hoeft geen overwegend bezwaar te zijn, tegelijkertijd is de keuze van de certificerende instelling geen neutrale keuze. Het is aan de betrokken organisatie zelf om de certificerende instelling te kiezen, maar het valt daarom voor te stellen dat het sturend orgaan daarin tenminste gehoord wil worden.

Ad b) Bevoegdheden

Het tweede punt is lastiger. Dat is niet zozeer omdat veel informatie in de dossiers privacy-gevoelig kan zijn - ook bij certificering in het bedrijfsleven wordt vanzelfsprekend binnen de bepalingen van de wet geaudit - maar vooral omdat de audit zich noodzakelijkerwijs zal moeten uitstrekken over organisatie-onderdelen die mogelijk (nog) niet werken op basis van de ISO-normeringen. In hoeverre kan de certificerende instelling dan nog gezaghebbende uitspraken doen over de totale procesbeheersing van bijvoorbeeld een geïntegreerde dienst?

Ad c) Gezag

Ook wat het punt van het gezag betreft, kan het gezag van een certificerende instelling per saldo niet op één lijn worden gesteld met dat van een instelling die haar werkzaamheden direct op een wettelijke basis verricht. Dat zou kunnen veranderen door de certificerende instelling een wettelijke status te geven als zelfstandig bestuursorgaan, maar dat gaat in tegen het beginsel om privaat te houden wat privaat is. Het ontbreken van een publiekrechtelijke status hoeft daarbij niet te betekenen dat het feitelijk gezag daarom minder is. De vertegenwoordigers van de te certificeren organisatie en de certificerende instelling worden gedurende het proces tot op zekere hoogte partners in de vormgeving van het kwaliteitssysteem, met name als het gaat om

het bedenken en invoeren van de verbeterpunten. Het al dan niet verlenen of ontnemen is in de praktijk alleen de bekende stok achter de deur.

Zal de Tweede Kamer anders omgaan met een auditrapport door een certificerende instelling dan door de eigen toezichthoudende instantie van een ministerie? Er lijkt op zich geen aanleiding te zijn om te veronderstellen dat er sprake zou zijn van een verschil in waardering. Het helpt als de certificerende instelling een erkende reputatie heeft op het gebied van audits. Bij certificerende instellingen zoals Lloyd's, DNV en de KEMA hoeft daar niet aan getwijfeld te worden. Het zou zelfs goed kunnen zijn dat een auditrapport van deze instellingen als meer neutraal wordt ervaren dan een audit door een instelling die direct aan een minister is verbonden. Op het moment dat de certificerende instelling weinig bekend is, zal moeten worden teruggevallen op het gezag van de Raad voor Accreditatie. Deze Raad zelf krijgt, overigens tot ongenoegen van enkelen, daarbij steeds meer de status van een openbaar lichaam.

1.8.3 Overlapping tussen certificerende instelling en eigen toezicht?

Het zou in de praktijk goed kunnen dat de werkzaamheden van de certificerende instelling niet alleen overlappend zijn, maar ook aanvullend kunnen werken op de activiteiten van eigen toezichthoudende instanties van een sturend orgaan. Het gecombineerde gezag van een certificerende instelling en een toezichthoudende instantie van een sturend orgaan zou zeer sterk kunnen zijn. Zolang er nog meer algemene onduidelijkheid bestaat over het bereik en de verantwoordelijkheid van het kwaliteitssysteem is de kans op dit moment nog echter levensgroot aanwezig dat er onduidelijkheid over taken en bevoegdheden zal ontstaan.

1.8.4 Raad voor Accreditatie als toezichthouder op de certificerende instelling?

Er is echter nog iets anders aan de hand. Op basis van een overeenkomst die is gesloten tussen het Ministerie van Economische Zaken en de Raad voor Accreditatie⁵⁸, zou in feite de Raad voor Accreditatie (op basis van de zgn. EN 45000 normen) het toezicht op werkzaamheden van de certificerende instelling zou moeten hebben. De positie van eigen toezichthoudende instanties zou er in principe er één zeer op afstand moeten worden.

In lijn met het rapport van de MDW-werkgroep 'Certificering als alternatief voor overheidsregulering'⁵⁹, is het in feite aan de eigen toezichthoudende instanties om aan te tonen dat ze nog een taak heeft, anders neemt de Raad die taak over. Er moeten dringende beleidsmatige overwegingen zijn om een wettelijk toetsingskader overeind te houden als er al via de Raad voor Accreditatie voldoende zich is op de inhoudelijk/technische expertise van de certificerende instelling.

1.8.5 Externe audit door een toezichthoudend orgaan

Een toezichthoudend instantie van een departement zou in theorie de rol van een certificerende instelling op zich kunnen nemen. Zolang het voldoet aan de normen die de Raad voor Accreditatie daarvoor stelt (en die weer ontleend zijn aan de relevante Europese normen), is er geen formeel bezwaar tegen die rol. Er zullen wel complicaties kunnen optreden. Complicaties voor de organisaties waarop toezicht moet worden gehouden – komt u hier vanuit een wettelijk taak of als certificerende instelling? – en complicaties in de richting van het departement.

Hier raken we ook aan een wezenlijk verschil tussen de ISO-systematiek en het klassieke systeem van wet- en regelgeving. Binnen het kader van ISO is het de organisatie zelf die

⁵⁸ Overeenkomst accreditatie en aanwijzing instellingen voor conformiteits- en kwaliteitsbeoordeling. Overeenkomst tussen de Staat der Nederlanden en de Stichting Raad voor Accreditatie (Ministerie van Economische Zaken, kenmerk ID/CBB/NB 96062684).

⁵⁹ Rapport van de werkgroep Marktwerking en deregulering (MDW) - 'certificering als alternatief voor overheidsregulering', aangeboden door de ministers van Justitie en Economische Zaken aan de Tweede Kamer bij brief van 16 februari 1996.

uiteindelijk de reikwijdte van het kwaliteitssysteem bepaalt, binnen het kader van wet- en regelgeving is dat in handen van Kabinet en Kamer. Hoeveel ruimte kan, wil en mag een toezichthoudende instantie geven voor zelfregulering? Op basis van de ISO-systematiek zou de toezichthoudende instantie daar veel ruimte voor moeten geven, op basis van haar wettelijke opdracht zou de toezichthoudende instantie zich wel eens gedwongen kunnen voelen tot een veel strakker toetsingskader. Waar gaat het dan om: kwaliteitszorg of controle?

1.8.6 Externe audit door het sturend orgaan

Er is formeel geen enkele bezwaar tegen een aanvraag door een toezichthoudende instantie bij de Raad voor Accreditatie om erkend te worden als certificerende instelling op basis van de geldende normen, of het moet het punt van de onafhankelijkheid zijn. In beleidsmatig opzicht is er veel voor te zeggen dat een directie Toezicht zich dicht bij de leiding van het departement bevindt. Zowel voor de auditor als voor de geauditeerde kan het bijzonder praktisch zijn dat in de audit de laatste inzichten vanuit het beleid zijn verwerkt. De andere kant van het verhaal is dat er zich onduidelijkheid en soms wantrouwen kan voordoen rondom de eigenlijke bedoelingen van de audit. Wat gebeurt er met de resultaten van de audit? Hoe bepalend is een audit voor onze financiering? Dat soort vragen zal onvermijdelijk opkomen.

Een audit die zich beperkt tot de eigenschappen van het kwaliteitssysteem zoals gedefinieerd door de ISO-normen zou daarnaast ook wel eens te beperkend kunnen zijn voor de doelstellingen van het departement. De ISO-normen zijn, laat daar geen misverstand over bestaan, vooral gericht op de continuïteit van de bedrijfsvoering. Het schriftelijk systeem waarborgt de betrouwbaarheid en consistentie van het handelen van een organisatie in de richting van haar klant. Die klant moet normaal gesproken worden gedefinieerd als de individuele burger die gebruik maakt van de dienstverlening van een instelling. Voor een toezichthoudende instantie zal wellicht eerder worden gekeken in hoeverre de minister als klant goed wordt bediend. Naast de continuïteit van de bedrijfsvoering, zal het minstens zozeer gaan om de beleidseffectiviteit van wat er gebeurt en de mate waarin politiek gevoelige incidenten kunnen worden voorkomen. Dat zijn doelstellingen die ook binnen het kader van ISO kunnen worden bereikt, maar dan moeten er behoorlijke vertaalslagen in de normen worden gemaakt. Het lijkt sterk de vraag of daarnaar moet worden gestreefd.

1.9 Eerste conclusies ten aanzien van de ISO 9000 normen

Zolang certificering op basis van ISO voor publieke diensten niet wettelijk verplicht wordt gesteld, zal het dus zeer van de situatie afhangen of de ISO-systematiek gevolgd kan worden. Ten minste zal er dan duidelijkheid moeten zijn over de vraag waar de eindverantwoordelijkheid voor het kwaliteitssysteem berust. Die duidelijkheid lijkt er nu nog niet te zijn.

Een keuze voor een vorm van kwaliteitszorg van een veld op basis van zelfregulering op basis van de ISO-normen, vraagt hoe dan ook om (een) certificerende instelling(en) die de externe toets voor het interne systeem gaat doen. Het ligt eerder voor de hand om dat langs private weg te organiseren, dan door (de verzelfstandiging van) een publieke dienst die naast de continuïteit van de bedrijfsvoering voor individuele klanten ook de rol heeft om andere beleidsdoelstellingen te bewaken dan het verzorgen van een goede dienstverlening. Uiteindelijk kan die vraag pas beantwoord worden als de vraag naar de reikwijdte van het beoogde kwaliteitssysteem en de daarbij horende verantwoordelijkheden zijn beantwoord.

Als ISO-normering zich moet ontwikkelen tot een alternatief voor wet- en regelgeving dan valt er nog veel te doen. Op dit moment staan er nog teveel vragen open om van dat alternatief een reëel alternatief te maken. Dat neemt niet weg dat het zeer zinvol kan zijn om organisaties met de ISO-normen te laten werken. Maar wat moet dan zolang de rol

van de toezichthouder zijn? Moet dat zich beperken tot een rechtmatigheidstoetsing, of blijven doelmatigheidsoverwegingen ook een rol spelen?

1.10 ISO: rechtmatigheid- of doelmatigheidstoetsing?

Hoe kan een ISO-audit worden geplaatst binnen het streven naar recht- of doelmatigheid? Het karakter van het ISO-systeem is in de vorm een regulerend systeem dat zich leent voor een rechtmatigheidstoetsing, zeker als de ISO-normen zelf als een wettelijke basis voor de werkzaamheden worden gezien.

De ISO-normen zijn inhoudelijk echter vooral gericht op twee doelmatigheidsoverwegingen: doelmatig in de ogen van de klant en doelmatig in de ogen van de organisatie. De eerste doelmatigheidsoverweging, het klantenperspectief, is daarbij leidend. Daarbij kan een spanning ontstaan met de gebruikelijke doelmatigheidsoverwegingen van het Rijk, die doorgaans eerder gericht zullen zijn op de doelmatigheid vanuit perspectieven als een sluitende begroting en een evenwichtige afweging van belangen.

Met andere woorden; de ISO-normen zijn geformuleerd vanuit private doelmatigheidsoverwegingen, die hun uitkomst vinden in de juiste balans tussen de wensen van de klant en de eisen van een goede organisatie. Vertaling naar de doelmatigheidseisen van de overheid is mogelijk. Het is logisch dat de normen daarvoor moeten aansluiten bij de meer algemene overwegingen van rechtmatigheid van de overheid. Daarmee komen de twee begrippen weer bij elkaar.

Rechtmatigheidstoetsing door de eigen toezichthouder hangt dus vooral af van de *inhoud* van de procedures. Rechtmatigheidstoetsing van het werk van de certificerende instelling ligt niet voor de hand: dat is in eerste instantie een zaak voor de Raad voor Accreditatie.

1.11 Voor- en nadelen van ISO: de vraag naar de meerwaarde

Werkt een ISO-gecertificeerde organisatie beter dan een niet-gecertificeerde organisatie? De wetenschap heeft daar nog geen overtuigend antwoord op gegeven. Op macroniveau is bewezen dat de bedrijven van de Fortune 500 die systematisch aan kwaliteitszorg werken over een langere periode absoluut beter presteren dan bedrijven die dat niet doen. Bedrijven en organisaties die aan ISO 9000 werken geven doorgaans zelf aan een positief effect te merken van de inspanningen. Daarna wordt elk onderzoek discutabel. Er schuilen een aantal forse meetproblemen in de beoordeling of een ISO-systeem werkt of niet. De certificerende instelling bepaalt zich in eerste instantie tot de schriftelijke – statische kant – kant van het verhaal en dat is doorgaans de grote zwakte van het verhaal. Het op schrift stellen van het gewenste kwaliteitssysteem is hoogstens het begin van het daadwerkelijk werken op basis van dat systeem. Er is, zeker binnen de overheid, nog nauwelijks een gecertificeerde organisatie te vinden met meer dan twee jaar ervaring met het werken op basis van de ISO-normen. Dat is te kort om te bezien of de organisatie ook de interne (cultuur)slag heeft gemaakt die nodig is voor het daadwerkelijk werken op basis van de afspraken zoals neergelegd in het ISO-systeem.

Uiteindelijk is het mensenwerk. Als, zoals bijvoorbeeld in Stadskanaal het geval is, de gemeentesecretaris, die de grote motor is geweest achter de ISO-certificering, vlak na het behalen van het certificaat een promotie maakt en vertrekt (dat gebeurt nogal eens bij certificatie), dan moet niemand verbaasd zijn dat het systeem voor een groot deel in elkaar stort. Het systeem heeft nog niet de kans gehad te worden eigen gemaakt (geïnternaliseerd) door de medewerkers.

Het is ook belangrijk te beseffen, dat hoe doordacht de ISO-normen ook zijn, ze nog altijd slechts een deel van het verhaal vertellen. Dat is mede de reden waarom het model Nederlandse Kwaliteit in opkomst is. De politieke dimensie, het maatschappelijke imago van de organisatie en de motivatie van de medewerkers zijn alle elementen die indirect wel door ISO zouden kunnen worden afgedekt, maar die zeker in de eerste praktijk van de ISO-certificering weinig aan bod zullen komen. Kijken we vanuit het perspectief van

het sturend orgaan, dan zijn dat nu juist de elementen die bijvoorbeeld de incident-gevoeligheid van de organisatie bepalen. ISO alleen is dus niet genoeg.

De echte vraag is: biedt ISO meerwaarde ten opzichte van de klassieke vormen van wettelijk toezicht?

Als de wet voldoende cyclisch is vormgegeven, analoog aan de letter en geest van de ISO-normen, dan is het de vraag of die meerwaarde groot is. Dat hangt in feite af van de vraag in hoeverre de ISO-systematiek zo kan worden ingericht dat de organisatie het meer als ‘eigen’ zal beschouwen dan het uitvoeren van een door anderen geformuleerde wet- of regel.

Er lijkt in ieder geval een grote mate van overlapping te zijn tussen het werk van een certificerende instelling en dat van een gemiddelde toezichthoudende instantie in de zin zoals de Rekenkamer⁶⁰ dat formuleert, dus inclusief interventiemogelijkheid.

1.12 ISO: verplicht of niet?

Mochten de ISO-normen als voldoende basis worden gezien om toezicht te houden op een aan te sturen orgaan, zou het dan niet wettelijk verplicht moeten worden gesteld?

Voordelen van een wettelijke verplichting is een reële verwachting dat de interne bedrijfsvoering beheerst is of dat de activiteiten in dat kader ten minste aantoonbaar kunnen worden gemaakt. Onmiskenbaar krijgt men daarmee een goed aangrijpingspunt voor het toezicht. De ISO-systematiek lijkt in beginsel voldoende doordacht, onderzocht en gewaarborgd te zijn om de verwachting te kunnen hebben dat het ten minste dezelfde kracht zal hebben als een normale wettelijke bepaling, met als extra voordeel dat de systematiek door de organisatie zelf als meer ‘eigen’ zal worden ervaren dan een wettelijk kader.

De nadelen hebben niet zozeer met de ISO-systematiek zelf te maken, als wel met wat tot nu toe de ervaringen met het werken op basis van ISO-normeringen blijken te zijn. De moeite die gepaard gaat met het opzetten en invoeren van een ISO-systeem wordt onderschat. Daarbij bestaat een reëel risico dat het bureaucratische karakter ervan nog eens wordt versterkt door een wettelijke plicht. In hoeverre voelen de medewerkers zich dan nog gemotiveerd om niet alleen naar de letter maar ook naar de geest van het systeem te werken? Niet zelden blijken de medewerkers in staat te zijn het systeem te manipuleren als ze het gevoel hebben dat het niet hun eigen systeem is. Dit valt te ondervangen door veel controle in de vorm van audits, maar dan dringt zich helemaal de vraag op wat de meerwaarde is van ISO ten opzichte van de normale controle op basis van de wet. Kortom; het middel van de wettelijke verplichting zou wel eens erger kunnen zijn dan de kwaal.

Het blijft daarbij sterk de vraag of tot een wettelijke verplichting van ISO kan worden overgegaan zolang er nog geen duidelijkheid is over de (eind)verantwoordelijkheid voor het systeem.

⁶⁰ Algemene Rekenkamer – Toezicht op de uitvoering. Den Haag, 1998.

Voorbeeldprocedures gemeente Stadskanaal

BIJLAGE II

2 Kwaliteitshandvesten: de toepassing

2.1 Voorbeeld van een kwaliteitshandvest

Een kwaliteitshandvest is een eenzijdige verklaring van een overheidsdienst dat zij zich publiekelijk garant stelt (committeert) voor een bepaald niveau van dienstverlening en dat deze bij het niet voldoen aan dat niveau zo mogelijk compensatie verleent.

Het gaat hierbij om het formuleren en publiceren van normen voor de eigen dienstverlening van een (aan te sturen) organisatie. Het is de bedoeling dat de koppeling tussen dienst, handvest en klant zo direct mogelijk verloopt; in principe daar waar de dienst (aan het loket) wordt verleend.

Hier wordt de inhoud en werking van een kwaliteitshandvest gedemonstreerd aan de hand van de geïntegreerde dienstverlening aan een werkzoekende. Deze werkzoekende moet geholpen worden van uitkering tot nieuwe baan.

Wat krijgt een sturend orgaan onder ogen op het moment dat de uitvoerende diensten over een kwaliteitshandvest zouden beschikken? Op basis van het voorbeeld van de interne kwaliteitshandvesten, zoals de Informatie Beheer Groep en drie GGD'en die hebben geformuleerd, wordt hier een voorzet gedaan voor een handvest zoals een geïntegreerde dienst die zou kunnen produceren rondom de intake van bijvoorbeeld werkzoekenden. Hier wordt met name aangesloten bij het interne handvest van de IBG-Groep. Dit omdat deze organisatie zich kenmerkt doordat zij grote hoeveelheden informatie correct moet zien te verwerken. Aan de hand daarvan worden vervolgens de noodzakelijke opmerkingen en vragen gesteld over het effect van het handvest.

2.2 Elementen van een kwaliteitshandvest

De tekst wordt vormgegeven langs een aantal 'contactmomenten'. Dit zijn de contacten zoals een afnemer die met de dienst heeft, van de eerste voorlichtingsfolder tot en met de klachtenafhandeling. De tekst bevat zowel 'spelregels' ("wij zullen u correct en volledig informeren") als specifieke, dat wil zeggen kwantificeerbare, normen ("u krijgt binnen twee dagen antwoord"). Aan de tekst zijn, conform de praktijk, twee tabellen met normen toegevoegd. In de eerste kolom treft u de 'wensnorm' aan: met andere woorden wat de organisatie zelf wenselijk acht wanneer deze gaat redeneren vanuit het standpunt van de klant/afnemer. In de tweede kolom treft u de huidige situatie aan, waarbij direct moet worden opgemerkt dat die situatie kan verschillen van afdeling tot afdeling. Hier wordt er nadrukkelijk voor gekozen om naar één wensnorm voor de gehele organisatie te streven; immers, de klant hoeft geen boodschap te hebben aan de interne organisatieperikelen.

Niet alle normen hebben eenzelfde waarde. Hier wordt een onderscheid gemaakt tussen structurele en dynamische waarden. Structureel van aard zijn tijdige verwerking, snelle verzending, ruimere openingstijden en dergelijke. De verbeteringen die hiervoor worden gerealiseerd kunnen met absolute getallen worden benoemd. Zaken zoals correctheid, begrijpelijkheid en tevredenheid zijn dynamische normen, omdat de waardering per activiteit kan verschillen. Die norm bestaat uit een rapportcijfer zoals dat met name uit klantenonderzoek naar voren komt. Het rapportcijfer (schaal 1 – 10) bij de wensnorm geeft aan wat de klantenwaardering moet zijn op het moment dat het handvest van kracht is.

2.3 Proces en inhoud

Een waarschuwing is op zijn plaats: deze tekst mag niet worden gezien als direct geschikt voor welke vorm van publieke dienstverlening dan ook. Geheel los van de inhoud, is het voor het proces van groot belang dat zowel de feitelijke situatie als de wensnormen, met alles wat daar aan overwegingen achter ligt, door de organisaties en haar medewerkers zelf wordt doordacht. Dat proces mag niet worden gedelegeerd of uitbesteed. De termijn van de eerste verkennende stappen tot en met de externe publicatie van een handvest kan al gauw twee jaar belopen als de organisatie onzeker is over haar eigen prestaties.

Voorbeeld kwaliteitshandvest intake werkzoekende

	<i>Wensnorm</i>	<i>Huidige situatie</i>
<p><i>1 Voorlichting</i></p> <p>Onze voorlichting is correct en begrijpelijk. De voorlichtingsproducten zijn gemakkelijk verkrijgbaar. Formulieren, brochures, informatiekranten en dergelijke zijn verkrijgbaar bij elke vestiging en bij de verschillende hoofdkantoren. Bovendien zijn ze 24 uur per dag telefonisch te bestellen bij Postbus 51. Wij garanderen dat u het bestelde materiaal binnen drie werkdagen in huis hebt. Onze on-line site op het Internet (http://www.balie.info) is 24 uur per dag bereikbaar.</p>	8	6,3
	24 uur	nog niet mogelijk
	3 werkdagen	8
	24 uur	nog niet mogelijk
<p><i>2 Het intake-gesprek</i></p> <p>Na de eerste aanmelding – mondeling of schriftelijk - volgt er binnen twee weken een intake-gesprek met u. U ontvangt dan een registratieformulier en er zal met u een gesprek worden gevoerd over uw kansen op de arbeidsmarkt, danwel of u voor een uitkering in aanmerking komt. U ontvangt binnen twee weken na afloop van de ontvangst van het registratieformulier een brief met daarin onze inzichten en beslissingen over het vervolgtraject. Dit formulier vormt de basis voor al uw contacten met ons.</p>	2 weken	4 weken
	2 weken	?
<p><i>3 Correspondentie en registratie</i></p> <p>Wij garanderen u dat uw correspondentie optimaal verloopt. Uw gegevens registreren wij correct. U kunt dit verifiëren op de terugmelding die u van ons ontvangt. U ontvangt binnen twee weken een reactie van ons op uw brieven en formulieren. Voor formulieren die u juist en volledig heeft ingevuld is die reactie in ieder geval een terugmelding van de nieuw geregistreerde gegevens. Het kan ook het bericht zijn dat wij uw formulier nog niet hebben kunnen verwerken. Wij vermelden dan een reden en een nieuwe datum van verwerking. Als uw formulier niet juist of volledig is ingevuld sturen wij het formulier met toelichting aan u retour of nemen wij telefonisch contact met u op.</p>	8	4,3
	2 weken	8 weken?
<p><i>4 Bemiddeling</i></p> <p>Nadat voor u is vastgesteld wat uw werkprofiel kan zijn, zullen wij u binnen twee dagen aanmelden bij ons centrale bestand van werkzoekenden en waar mogelijk bij andere bestanden die voor de bemiddeling van belang zijn. Het krijgen van een baan is natuurlijk in de eerste plaats</p>	2 dagen	nog niet mogelijk

STURING EN KWALITEIT

afhankelijk van de mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Van onze kant zullen wij al het mogelijk doen om vraag en aanbod bij elkaar te brengen. Zodra zich een vacature voordoet die past bij uw profiel wordt u daarom binnen 24 uur deze vacature toegezonden	7 24 uur	5,5 8 uur – 5 dagen
5. Beslissing en bezwaar Het vaststellen van uw werkprofiel of uitkering gebeurt zeer zorgvuldig. Als u het desondanks niet eens bent met een beslissing kunt u bezwaar maken. In een bezwaarprocedure wordt de door ons gemaakte beslissing door een specialistische afdeling helemaal opnieuw beoordeeld. Het antwoord op het bezwaarschrift is goed en begrijpelijk gemotiveerd.	8	3,0
6. Vragen en antwoorden Uw vragen en antwoorden kunt u zowel telefonisch, via internet als aan onze balies overleggen. U krijgt snel een juist antwoord. Wij zijn op werkdagen tussen 9.00 en 21.00 uur goed bereikbaar op telefoonnummer 070 – 3456789. Als u telefonisch contact met ons hebt en u moet langer dan twee minuten wachten, nemen wij automatisch de verdere gesprekskosten voor onze rekening. Mocht het onverhoopt toch langer duren dan krijgt u de mogelijkheid uw telefoonnummer achter te laten. Wij bellen u dan zo spoedig mogelijk, en uiterlijk binnen 24 uur, terug. U kunt op werkdagen tussen 9.00 en 17.00 uur het loket in uw regio bezoeken. Aan de balie wordt u binnen een kwartier geholpen. Moet u langer wachten, dan wordt u over de reden geïnformeerd en zorgen wij voor koffie of thee.	24 uur 2 minuten 24 uur 09.00 – 21.00	9.00 – 17.00 uur niet mogelijk 48 uur - nooit 9.30 – 16.00
7 Klachten en suggesties Wij werken professioneel en klantgericht. Desondanks kunt u van mening zijn dat de kwaliteit die wij u leveren kan worden verbeterd. Wij nemen uw klachten of suggesties ter verbetering van de dienstverlening serieus. Als u deze aan ons toezendt, ontvangt u uiteraard binnen een termijn van twee weken reactie van ons. Wij doen ook zelf regelmatig onderzoek naar uw wensen ten aanzien van onze dienstverlening. Over de resultaten van dat onderzoek en de afhandeling van klachten en suggesties zullen wij u actief informeren.	8 2 weken 2 x per jaar	6,2 4- 8 weken 0
8 Onze verantwoordelijkheid Wij nemen volledige verantwoordelijkheid voor de kwaliteitsnormen die wij u beloven. In de situaties dat wij deze niet waarmaken bieden wij u een passende vorm van compensatie.	8	6,6

2.4 Wat valt op?

Kijken we naar de elementen van het handvest dan kan het volgende zijn opgevallen:

- het is een korte tekst (streven naar niet meer dan 1 A-4);
- de normen zijn controleerbaar door de klant en zo concreet mogelijk geformuleerd;
- het gaat vooral om servicenormen (doorlooptijden e.d.), normen over de inhoud van de beslissing zijn weinig geformuleerd;
- de feitelijke situatie is vaak niet bekend of loopt in de praktijk (van afdeling tot afdeling) uiteen;

- er zijn een paar aangrijpingsmomenten voor compensatie, bovenal van financiële aard. Onderzoek toont keer op keer aan dat een tijdig excuus de beste manier is om schade te herstellen, maar dat zal niet in het handvest worden opgenomen; daar mag de klant vanuit gaan;
- het gaat vooral om verbijzonderingen van de zorgvuldigheidsnormen zoals die reeds in de AWB zijn vastgelegd;
- het gaat om de rechten van de klant, niet om diens plichten. Die klant is de individuele burger; niet de minister, de sociale partner of de interne opdrachtgever;
- er wordt hier slechts op één punt (de bezwaarschriftprocedure) verwezen naar een achterliggende organisatie. Dat heeft te maken met het uitgangspunt dat het een handvest moet zijn voor de gehele organisatie (de klant ziet immers slechts één organisatie);
- alle normen zijn extern, richting de klant geformuleerd. De interne gang van zaken valt er slechts indirect uit af te leiden;
- het handvest is geschikt voor zeer veel soorten vragen, of het nu gaat om een baan of om het verkrijgen van een uitkering.

2.5 Aangrijpingspunten voor sturing en toezicht

Waar kan een sturend orgaan op aangrijpen als een loket het voornemen heeft of de opdracht heeft (voor een eventuele wettelijke verplichting, zie verderop) een kwaliteitshandvest te formuleren?

2.5.1 *Het proces zelf*

Het proces van het maken van het kwaliteitshandvest zelf zal de nodige tijd in beslag nemen en waarschijnlijk aanleiding zijn voor een groot aantal in- en externe activiteiten voordat tot publicatie zal worden overgegaan. Eén van die externe activiteiten zal doorgaans een onderzoek onder klantengroepen zijn naar het effect van het voorgenomen handvest. Dergelijk onderzoek, tezamen met de voortgangsrapportages over het handvest zouden in deze beginperiode onderwerp kunnen worden gemaakt van een discussie tussen sturend orgaan en aan te sturen orgaan. Waar liggen de belangen die van een hogere orde zijn?

Het is de organisatie zelf die in beginsel moet formuleren wanneer ze met een handvest naar buiten wil gaan. Het sturend orgaan kan bewaken in hoeverre de organisatie haar eigen voornemens gestand doet, maar daarbij moet goed worden afgewogen in hoeverre het proces daardoor niet wordt geforceerd of verstoord. De ervaring tot nu toe is dat de leiding van organisaties het effect van het werken aan een handvest onderschat.

2.5.2 *De externe werking van het handvest*

Nadat een handvest is gepubliceerd, zijn de reacties van de klanten zelf vanzelfsprekend een belangrijk aangrijpingspunt voor het toezicht. De reacties zijn te meten door meting van bijvoorbeeld:

- het aantal malen dat het handvest wordt aangevraagd en gebruikt;
- de rapportcijfers die zij in klantenonderzoek geven;
- het aantal klachten dat bij de organisatie of de Ombudsman binnenkomt;
- het aantal malen dat compensatie wordt gevraagd.

De meting van de publieksreacties blijkt in de praktijk een aantal methodologische problemen te geven. Het imago van de dienst en de feitelijke waardering voor concrete diensten willen nogal eens door elkaar lopen, waarbij het eerste negatief doorwerkt naar de laatste. Niettemin is hier al veel ervaring mee opgedaan en komen er steeds meer mogelijkheden om de prestaties te vergelijken met die van andere organisaties

(benchmarking). Hoe meer compensatie-elementen er aanwezig zijn, hoe groter in principe het effect zal zijn op de waardering van de klanten.

In eerste instantie blijven deze metingen beperkt tot de klantengroep van de individuele burgers die gebruik maken van een dienst. Op meer indirecte wijze zou via het handvest een beeld van de betrokken dienst kunnen worden verkregen van de betrokken door het effect van het handvest ook te meten in de richting van de partijen die (back-office) betrokken zijn bij de vormgeving van een proces dat gericht is op geïntegreerde dienstverlening.

2.5.3 *De interne werking van het handvest*

De reacties van een (geïntegreerde) dienst en de achterliggende organisatie(s) op het eigen handvest zijn voor een belangrijk deel bepalend voor het succes en de effectiviteit ervan. Vragen die dan kunnen worden gesteld zijn:

- stimuleert het handvest tot betere prestaties? Dit kan bijvoorbeeld blijken door een regelmatige verscherping van de normen in het handvest;
- stimuleert het de organisaties en personen in de back-office tot betere ketenafspraken?
- lukt het om meer dan alleen service-normen af te spreken (bijvoorbeeld rondom de kwalitatieve intake)?
- in welke mate blijkt, bijvoorbeeld via medewerkersonderzoek in het kader van het model Nederlandse Kwaliteit, dat het handvest helpt bij de motivatie van de medewerkers?

Net als bij het behalen van een ISO-certificaat, wordt het publiceren van een handvest als een prestatie op zich gezien, waarna de belangstelling doorgaans inzakt, vooral als blijkt dat het grote publiek niet met ingehouden adem op het handvest heeft zitten wachten. Op dat moment kan de rol van het sturend orgaan, al dan niet via zijn toezichhoudende instanties, heel vitaal zijn door de organisatie en haar medewerkers wakker te houden en om verbetering van de normen te vragen. Dit is een effect dat natuurlijk ook kan worden bereikt via audits in het kader van de ISO of het model Nederlandse Kwaliteit, maar het sturend orgaan neemt zijn eigen gezag mee.

2.6 **Ontwikkeling van de normen**

De ontwikkeling van de normstellingen is de moeite waard om als sturend orgaan apart te volgen. De vragen die dan spelen zijn:

- zijn de normen hoog gezet of juist laag?
- is er een opwaartse ontwikkeling in de normen? Stimuleren ze tot verbetering?
- volgen de normen de wensen van de afnemers?
- zijn het de juiste normen gelet op het beleid of de behoeften van de organisatie?
- ondersteunen de normen het back-office integratieproces?
- ondersteunen de normen de toepassing van de wet?

Er is op dit moment een herwaardering aan de gang van het fenomeen prestatie-indicatoren. Of het dit keer een meer vaste plaats zal krijgen in het beleid dan bij eerdere pogingen (MBO, COBA) hangt in grote mate af van de manier waarop de prestatie-indicatoren inderdaad stimuleren tot prestaties. Voorwaarde daarvoor is dat de vrijblijvendheid er zoveel als mogelijk vanaf gaat.

2.7 **Voor- en nadelen van kwaliteitshandvesten**

In de afweging van de voor- en nadelen van een kwaliteitshandvest – vanuit het perspectief van het sturend orgaan! - moeten een paar ongelijkwaardige grootheden

worden afgewogen. Aan de ene kant is dat de rol die een handvest speelt als breekijzer voor een meer externe gerichtheid van de dienst, aan de andere kant is dat de noodzaak om met heldere normen te werken. Organisatie-ontwikkeling en controle horen in elkaars verlengde te liggen, maar of dat inderdaad zal gebeuren hangt af van heel veel zaken, waaronder het vertrouwen in elkaars bedoelingen.

Enkele voordelen:

- een handvest is per definitie een zichtbaar instrument; inhoud en gebruik moeten gemakkelijk naspeurbaar zijn;
- een handvest is gericht op een ook voor de politiek uiterst relevante gebruikersgroep; de individuele burger;
- een handvest is kort en daarmee wordt al snel de essentie aangegeven waar men zichzelf op wil laten afrekenen;
- de beoordeling van een handvest kan gebeuren zonder uitspraken te hoeven doen over gecompliceerde belangenafwegingen zoals die in de achterliggende (back-office) organisatie een rol spelen;
- het functioneren van een handvest kan een goede test zijn voor het functioneren van het interne kwaliteitssysteem;
- het handvest kan een indicatie geven voor de mate waarin de wettelijke verplichting daadwerkelijk tot uitvoering wordt gebracht;
- handvesten vormen een nieuw instrument, waardoor de impact optimaal zal zijn en de werking ervan goed te volgen valt;
- handvesten kunnen een vitalisering van de betrokken organisatie vormen en daarmee ook een vitalisering voor de controlerende instantie.

Enkele nadelen:

- het handvest is enkel gericht op de individuele gebruiker van een dienst; overwegingen van algemeen belang komen niet expliciet aan de orde;
- vanwege de noodzaak van compactheid komen veel aspecten van de dienstverlening niet in beeld;
- het accent komt doorgaans te sterk te liggen op de servicekant van de dienstverlening en te weinig op de inhoudelijke kant;
- de normen zijn de keuze van de organisatie zelf en zijn daarmee makkelijker te manipuleren dan wettelijke normen;
- handvesten zijn in het begin van het proces minder bruikbaar als aangrijpingspunt voor controle omdat de organisatie tijd moet krijgen er een te formuleren;
- handvesten zijn nog een vreemd element in de wettelijke opmaak van overheidsorganisaties,
- mede daardoor is er onduidelijkheid over de status van het instrument;
- de controle van het handvest dient in eerste instantie een zaak voor de organisatie zelf te zijn. Er zal onduidelijkheid ontstaan over wie er bevoegd is tot controle en wat er met de resultaten van de controle kan worden gedaan.

2.8 Een wettelijke verplichting voor een kwaliteitshandvest?

Moet er een wettelijke verplichting voor een handvest komen? Dient elk loket met een functie op het terrein van werk en inkomen een verklaring te publiceren waarin ze formuleert waar de dienst zich in haar contacten met de klant aan houdt? Er zijn een aantal duidelijke voordelen aan verbonden, maar de nadelen wegen zwaar.

2.8.1 Voordelen

Het voor de hand liggende argument is dat van de uniformiteit. Als alle loketten over een handvest beschikken is de mogelijkheid om prestaties te vergelijken het beste te garanderen en kan het departement voor de financiering de beste afwegingen maken.

Er is nog een ander belangrijk voordeel. Het opleggen van een wettelijke verplichting laat een politiek commitment voor het instrument zien dat tot nu toe nog niet zichtbaar is geweest. Richting het publiek en richting de back-office-organisaties en hun besturen laat het in dit voorbeeld zeer duidelijk zien dat het de overheid ernst is met haar voornemen de werkzoekende maximaal te ondersteunen. Het grote probleem bij de invoering van handvesten is tot nu toe het doorbreken van de bestaande scepsis en interne weerstand gebleken. Omdat het hier om nieuwe organisaties gaat, zou die weerstand wel eens aanmerkelijk minder kunnen zijn. Kortom; als een dergelijke wettelijke verplichting ergens kan, dan is het hier. Dat maakt het zeer verleidelijk om voor een wettelijke regeling te pleiten.

2.8.2 *Nadelen*

De ervaring met een wettelijke plicht tot het hebben van een handvest heeft in Groot-Brittannië tot gemengde reacties geleid. De Citizen's Charters zelf zijn door de Cabinet Office nadrukkelijk buiten elk wetgevingskader gehouden, om zo maximale snelheid bij de invoering te krijgen. Niettemin was de verplichting om tot een charter te komen minstens zo dwingend als het via het parlement was gegaan. Het Cabinet Office zelf ziet dit verplicht formuleren van een charter binnen een jaar inmiddels als een fout. Ze zijn heel bewust van koers veranderd, door zich te beperken tot het ondersteunen van organisaties die een charter willen. Het blijft echter sterk de vraag of charters de werking zouden hebben die ze nu hebben zonder de eerste schok van een verplichting. Een meer fundamenteel bezwaar tegen een wettelijke verplichting tot het formuleren ervan schuilt in het beginsel dat organisaties zichzelf verantwoordelijk moeten weten voor kwaliteit. Weerstanden steken sneller de kop op, vermijdingsgedrag en manipulatie van kengetallen zal eerder optreden als men de exercitie voor een ander doet dan voor zichzelf. De ervaringen met de pilots binnen GGD en IBG laten zien dat dit reële risico's zijn. De gedachten om de eigen prestaties naar buiten toe te publiceren maakt dat men heel voorzichtig kan worden met de eigen prestatie-indicatoren. Normen worden dan eerder te laag dan te hoog vastgesteld, zeker als die normen de dubbele doelstelling hebben van een departementale controle. Mede om die redenen mag verwacht worden dat er in ieder geval aan de zijden van de zelfstandige bestuursorganen behoorlijk wat verzet zal zijn bij de invoering van een wettelijk verplicht kwaliteitshandvest. Een andere nadeel kan zijn – maar dat hoeft niet! – dat er onduidelijkheid ontstaat over wie er verantwoordelijk is voor het formuleren en behalen van welke normen. Is dat het departement, de participerende organisaties of de loketorganisatie zelf? Tenslotte maakt een wettelijke verplichting tot het formuleren van een handvest het welhaast onvermijdelijk dat de normen en de resultaten worden besproken in de Staten-Generaal. De kans bestaat dat dan eisen aan het handvest zullen worden gesteld die meer met de publieke verwachting te maken hebben dan met de implementatieprocessen binnen de loketorganisaties zelf. Het laatste zal in eerste instantie het tempo moeten bepalen.

2.8.3 *De oplossing?*

Een logisch antwoord lijkt te zijn om het handvest niet over de gehele linie vast te stellen, maar eerst het experiment aan te gaan met een aantal pilots. Het aantal pilots moet dan wel substantieel zijn; ongeveer 30%. Als er vanwege de voordelen wel tot wettelijke verplichting wordt besloten, dan zou dit een zeer globaal karakter moeten dragen. Dat zou kunnen betekenen dat de vorm en inhoud aan de loketorganisatie worden overgelaten; met dien verstande dat de loketorganisatie regelmatig dient te rapporteren over de werking van het handvest door publicatie van het onderzoek naar de werking ervan voor degenen die van het loket gebruik maken.

BIJLAGE III

Leden van de Begeleidingscommissie

Dhr. Drs. R.J. Beumer	Inspectie Politie, Ministerie van Binnenlandse Zaken
Mevr. Mr. M.E. Bierman-Beukema toe Water <i>Voorzitter</i>	Directeur Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening Ministerie van Binnenlandse Zaken
Dhr. Drs. E. Biesmeijer	Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie, afdeling Financiële Organisatie Binnenlands Bestuur Ministerie van Binnenlandse Zaken
Dhr. W. de Haan	Informatie Beheer Groep
Dhr. Ir. A. Hooimeijer	BDO Camps Obers
Mevr. Drs. M.I.A. Klapwijk <i>Secretaris</i>	Directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening Ministerie van Binnenlandse Zaken
Mevr. J.M.H. Zeldenrijch	Accountantsdienst Ministerie van Binnenlandse Zaken