

4.1B. Sturing, zelfsturing en kwaliteit

Kwaliteit binnen de overheid III

Drs. D.P. Noordhoek *

Als je niet weet hoe het gaat, dan noem je het een proces. Als je niet weet hoe het is, dan noem je het een systeem. Als je niet weet hoe het zo gekomen is, dan noem je het macht.¹

0. Wijzer en leeswijzer

Dit artikel beoogt een verband te leggen tussen sturingsvraagstukken en de rol die kwaliteitsbenaderingen daarbij kunnen spelen. Voor degenen die minder tijd hebben voor de ‘wat?’ en ‘waarom?’ vragen, maar direct door willen naar het ‘hoe?’ en de instrumenten; ga direct door naar paragraaf 3.1 en verder. Daar treft u een aantal stellingen en schema's aan die u uitstekend kunnen helpen in de keuze wanneer u met welke instrumenten het beste aan de gang kan gaan als u wilt werken aan uw betrouwbaarheid en omgevingsgerichtheid. Voor alle andere lezers begint dit artikel juist met een relativering van alle instrumenten en een blind gebruik ervan voor doelstellingen van kwaliteitszorg.

De toepassing van moderne vormen van kwaliteitszorg (ISO, INK en andere vormen) is al vanaf het begin van de jaren negentig aan de orde, maar toch moeten we constateren dat veruit de meeste organisaties nog steeds in de introductiefase zijn. De vraag naar de effectiviteit van alle inspanningen om de kwaliteit te verhogen, inclusief de instrumenten die erbij horen, is dus legitiem. Wat is wijsheid? Een fundamentele analyse is niet meer te vermijden. Heel veel moderne managementbenaderingen bestaan uit een combinatie van geloof en verstandig denken. Daar is niets mis mee, integendeel, maar gesteld tegenover de effectiviteitsvraag komen we er ook niet met de schema's en dooddoeners van de gemiddelde powerpoint presentatie. Dat betekent niet dat het volgende veel wetenschappelijke pretentie heeft – er is een enorm gebrek aan empirische inzichten – maar het sluit wel aan bij beproefde concepten over mensen en organisaties, in het bijzonder de systeemleer. In de eerste paragraaf wordt het kwaliteitsdenken, als vorm van systeemgericht denken, geproblematiseerd. Te makkelijk gaan de voorstanders van kwaliteitszorg uit van rationeel denkende mensen die elkaar vertrouwen.

Dit levert allerlei vragen op over de waarde van kwaliteitszorg voor sturingsvraagstukken. De eerste paragraaf gaat hier uitgebreid op in. Om meerdere redenen wordt per saldo aangesloten bij de systeemleer als dominante invalshoek voor sturingsvraagstukken, al kunnen er nog zoveel vraagtekens worden gezet bij de werking ervan als mensen ermee aan de gang gaan. In de tweede paragraaf wordt de relatie tussen sturingsvragen en systeemleer gelegd. Onvermijdelijk wordt in deze paragraaf stevig met abstracte concepten gegooid, dus lezer pas op. In de derde paragraaf wordt de sturingsvraag teruggebracht tot twee dimensies; betrouwbaarheid en responsiviteit. Naar mate beide meer tot hun recht komen, kan er meer van zelfsturing sprake zijn. In de vierde paragraaf wordt dit vertaald in een aantal schema's aan de hand waarvan de waarde van allerlei kwaliteits- en andere benaderingen kan worden afgemeten.

¹ M. Li Vos, UvA, 2001.

1. Kwaliteitsbenadering

1.1 Het is slechts een instrument

Hoe vaak wordt het niet gezegd? “Het is slechts een instrument; je moet van het middel geen doel maken” Kwaliteitsbenaderingen worden doorgaans geïntroduceerd vol oprechte waarschuwingen over de beperkingen ervan. En dan toch gaat het fout. Aan het einde van een bijeenkomst betrapt men elkaar op dat men het weer over de methode heeft gehad en niet over waar de methode toe moet leiden. We waarschuwen elkaar aan het begin van een sessie tegen bureaucratie en we eindigen toch weer met het gaan schrijven van het een of ander. De valkuil van het ‘instrumentalisme’ is het meest gehoorde bezwaar tegen de inzet van kwaliteitsbenaderingen. Binnen de publieke sector komt daar direct het argument achteraan dat de overheid het bedrijfsleven niet is en dat men zich niet mag verkijken op de complexiteit ervan. Beide waarschuwingen, niet zelden geuit op de toon van een verwijt, hebben een belangrijke kern van waarheid. Het risico van instrumentalisme ontstaat als men het gevoel heeft dat de inhoud van een probleem zelf niet meer bespreekbaar, meetbaar of benaderbaar is en er indirect, via de hantering van een instrument en het daarbij horende proces, wel hoopt uit te komen. De waarschuwing over de aard van de overheid en de complexiteit ervan versterkt de onvermijdelijkheid van dergelijk instrumentalisme en wil gelijk duidelijk maken dat het allemaal toch niet helpt, want de overheid is zo complex dat geen instrument er tegen is opgewassen. Ga er maar aan staan. In deze artikelenreeks worden waarschuwingen als deze serieus genomen want er zit meer dan een kern van waarheid in. Tegelijk wordt er niet naar geluisterd. Althans, niet totaal, in de zin dat het luisteren naar de waarschuwingen tot verlamming leidt. De analyse die we in de eerste twee artikelen hebben gemaakt wordt nog een stap verder gevoerd. Een stap verder zowel richting de theoretische diepte en richting de praktische relevantie. Maar eerst wordt er een diepe buiging gemaakt voor allen die zeggen dat het allemaal altijd weer ingewikkelder is dan je denkt. Zij hebben gelijk, zeker binnen de publieke sector.

1.2 Kwaliteitszorg: net doen alsof we rationeel zijn

De zwakke plek in het kwaliteitsdenken wordt door velen gezocht in de beperkte rationaliteit van mensen en organisaties. Zeker binnen de publieke sector leeft bij velen een besef dat mensen niet alleen door een verstandig, afstandelijk denken worden geleid, maar dat hun gedrag minstens zo zeer bepaald wordt door emoties en machts- en andere overwegingen. Dat besef is meer dan alleen een teken van luiheid of domme weerstand - waar de mensen die de sector niet goed kennen het vaak voor houden. Het is heel begrijpelijk dat ambtenaren die het krachtenspel van de overheid kennen en overleven voorzichtig zijn geworden om de eerste de beste visie achterna te springen, zeker als die niet van de politieke leiding afkomstig is. Verder is het ook nog eens zo dat het wetenschappelijk denken, zeker binnen de bestuurskunde, bij voortduring wijst op het niet-lineaire of incrementeel (stap voor stap) karakter van besluitvorming binnen de overheid². Sommigen gaan nog verder en lijken te zeggen dat het überhaupt geen zin heeft om fraaie ontwerpen te maken voor het huis van de overheid. Dat laatste gaat de meesten te ver – nog even en het wordt wetenschappelijk bewezen dat het echt geen zin heeft om ’s-ochtends het bed uit te gaan – dus er wordt altijd wel naar een bepaalde richting gezocht. Ruwweg zie je in een gemiddeld gezelschap (hogere) ambtenaren de volgende ‘grondhoudingen’ terug in de discussies over wat wel of niet mogelijk is met instrumenten gericht op verandering³.

² Hiermee wordt primair verwezen naar het inspirerende werk van auteurs als Lipsky en Wildavsky en hun vele navolgers. De bedrijfskunde kent overigens een vergelijkbare stroming, verbonden aan namen als Mintzberg en Morgan.

³ Meerdere benaderingen zijn hierbij overigens mogelijk. Hardjono brengt er in zijn dissertatie een aantal in beeld. Hier wordt voor een iets afwijkende benadering gekozen.

Tabel 1

vertrouwen	relationeel denken	systeemdenken
wantrouwen	anarchistisch denken	machtsdenken
	niet-rationeel	rationeel

Twee tegenstellingen spelen hierbij een dominante rol. De eerste tegenstelling is die tussen vertrouwen en wantrouwen en de tweede tussen rationeel en niet-rationeel denken.

Degenen die gretig op de punt van hun stoel zitten zijn degenen die tot systeemdenkers behoren. Ze hebben vertrouwen in het vermogen van mensen om samen te werken en geloven in de kracht van het rationele denken. Zij zijn of de slimsten of de domsten van de groep, althans in de ogen van de anderen. Voor de relatiedenker overheerst het menselijk element het rationele element. Al die theorieën zijn mooi, maar uiteindelijk geeft de houding van mensen en de cultuur van organisaties de doorslag. Dat is een kwestie van praten en praten totdat we elkaar vertrouwen. Als dat gevoel er eenmaal is, dan gaat de rest vanzelf. De machtsdenker denkt ook in termen van relaties, maar geeft het een negatieve lading. Uiteindelijk worden verhoudingen tussen mensen bepaald door het vermogen om een gedachte door te zetten, desnoods tegen de wens van de ander in. Rationele overwegingen, inclusief theorieën en concepten spelen daar zeker in rol in, maar uiteindelijk staan ze ten dienste van de machtsoverwegingen.

Sommigen beschikken noch over het vertrouwen in andere mensen noch over het vermogen rationeel te denken of handelen. Wat resteert is het geloof in het onbeheersbare, in chaos. De troost die dat biedt in de vorm van vrijheid wordt bijvoorbeeld omarmd door de postmodernisten of zelfs tot samenlevingsvorm verheven door de anarchisten. Mislukkingen in ratio en relaties rechtvaardigen de conclusie dat beiden nooit iets worden. Deze fundamenteel pessimistische levensvisie leidt tot cynisme of juist tot een positieve visie waarin acceptatie van het menselijk tekort een gevoel van vrijheid geeft.

Geconfronteerd met de verschillen in menstype (natuurlijk, het zijn sjablonen) reageert de systeemdenker lang niet altijd rationeel als je zou mogen verwachten. In plaats zich te verdiepen in de vaak legitieme, of ten minste verklaarbare, overwegingen van de machts-, relatie- en anarchistische denkers is de reactie van de systeemdenker er vaak een van ontkenning. Zien ze de logica van de redenering dan niet? Waarom willen ze nou niet samenwerken, de negatievelingen. Doorduwen wordt dan het parool. De stelregel dat slechts 20% echt wil en dat de rest meeloopt of de hakken in het zand zet, is inmiddels zo bekend dat er niet meer wordt gekeken naar de motieven van de meelopers en tegenhangers. Systeemdenkers zijn als mijnheer Fahrenheit (zie ook paragraaf 4.1.1).

1.3 Kwaliteit als impuls voor de sturingsdiscussie

We begonnen het eerste artikel in deze reeks over 'kwaliteit in de overheid' met het verhaal van deze mijnheer Fahrenheit en de waterval waarvoor hij zijn vrouw in de steek liet. Hij had een formule voor het meten van tijd die op zich correct was, maar bij het meten van de temperatuur boven en onderaan een waterval niet meer bleek te kloppen. De effecten van condensatie en turbulentie bleken er toe te leiden dat de temperatuur onder aan de waterval daalt in plaats van stijgt, zoals de voor de hand liggende uitkomst van zijn formule luidde.

Als we die metafoer doortrekken, dan is het in het licht van het bovenstaande aardig om te bezien hoe moderne denkers op deze waterval zouden reageren. De relatiedenkers ergeren zich waarschijnlijk alleen maar aan Fahrenheit en maken zich zorgen over de relatie met zijn vrouw. Het ontwikkelen van een goede temperatuurmeting heeft een lagere prioriteit.

De kans is groot dat ze er naar kijken en constateren dat turbulentie de permanente staat van het leven is en dat je daarom vooral niets aan de waterval moet proberen te doen. De anarchistische denker wint het dan van de systeemdenker. Elke poging om de waterval te beheersen om de temperatuur te verhogen zal in hun ogen alleen maar resulteren in nog meer turbulentie en een verdere verlaging van de temperatuur. Vooral de postmoderne denkers over management nemen deze houding in. Een Nederlandse bestuurskundige als Paul Frissen zal waarschijnlijk zeggen dat het het beste is om vooral van de waterval te genieten. Minder postmodern, maar wel zo relativerend zal een organisatiedeskundige als Mintzberg⁴ ontkennen dat er enige theorie is die de waterval zinnig kan beschrijven en het verder geheel 'contingent' zal maken van de positie van de anderen bij de waterval om er iets aan te doen of niet. Doorgaand op deze manier – toegegeven ietwat karikaturaal – zullen staatsrechtelijke denkers stellen dat de oorzaak van het probleem met de waterval – en een probleem is het – moet worden gezocht bij de bron. Het juiste medicijn is dan om deze bron, de ministeriële verantwoordelijkheid of het politiek primaat, te verbreden en het water uit de bron zo krachtig te laten stromen dat het water over de rotsen dendert zonder de turbulentie een kans te geven.

Zo zijn er meer schetsen te geven van de manier waarop tegen de waterval en het meten van temperatuur kan worden gekeken. Ondertussen staan degenen die de betrokken zijn bij overheidsorganisaties wel degelijk met hun voeten in het water en dat water is koud, verrekt koud. Burgers klagen, bedrijven klagen, de pers klaagt, de politiek klaagt. Er moet iets gebeuren – en geen van de moderne denkers lijkt dan een antwoord te hebben.

Kan het antwoord van het moderne kwaliteitsdenken komen? Op het gevaar af dat een kwaliteitskundige de waterval in een feedbackloop wil dwingen en het water weer omhoog laat stromen, kan daar misschien wel een nieuw perspectief uit voort komen. Kenmerkend voor kwaliteitszorg is dat het een toegepaste vorm van 'systeemdenken' is. Toegepast, in de zin dat ruimte is gemaakt voor overwegingen van organisatorisch-psychologische aard. Het relatiedenken is er dus ook in terug te vinden. Met name binnen het INK / EFQM-model is dit sterk terug te vinden, wat mogelijk een verklaring biedt voor de populariteit van het model binnen de publieke sector. Het recent opnemen van een vijftal 'fundamentals' in de publicaties van het INK is daar het meest sprekende voorbeeld van, vooral de eerste daarvan: 'leiderschap met lef'.. Gezegd moet overigens worden dat de recente wijzigingen van de ISO 9000 normen ook in deze richting gaan. Het INK-model blijft echter zwak als het gaat om het meenemen van aspecten van machtsdenken, wat vooralsnog het fort blijft van de bestuurskundigen en politicologen. Toch heeft het moderne kwaliteitsdenken veel in zich wat een verrijking kan betekenen in vergelijking met de nu gangbare denkwijzen binnen de wetenschappen die zich richten op de publieke sector. Kijkend naar de waterval komen er te weinig bruikbare suggestie uit die hoek naar voren. Kwaliteitsdenken kan de discussie in potentie verrijken, vooral als ze zich goed richt op de vraagstukken van (zelf)sturing en verantwoording.

2. Sturing en systeem

2.1 Verwachting van sturing

⁴ Voor een kritisch commentaar op diens werk: R. ten Bos: Mintzberg en de fiets van Calvin. M&O, 53^e jaargang, nummer 5, september / oktober 1999.

Het doel en de wijze van sturing van is geen statisch gegeven. Het grote aantal instrumenten dat binnen de publieke sector voor 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 de eerder genoemde Frissen⁵ 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.

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. Als de media na elke incident – Enschede, Volendam, enzovoort – de overheid weer aan de schandpaal nagelen⁶ omdat ze bijvoorbeeld niet genoeg aan preventie of handhaving hebben gedaan, dan doen ze dat omdat ze kunnen inspelen op de verwachting dat de overheid ‘rationeel’ handelt. Rationeel in de zin dat degene die de lessen niet heeft geleerd, in het bijzonder de verantwoordelijk minister, altijd alle lessen leert die er te leren zijn en alles verwacht wat er ‘redelijkerwijs’ te verwachten valt. Zo extreem is die verwachting, dat zonder blikken of blozen de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid kan worden gehanteerd. Anders gezegd: een concept als ministeriële verantwoordelijkheid komt helemaal 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 bestuurd 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 zoals die te hanteren zijn woedt een vergelijkbare strijd van mensen die vasthouden aan een strak, kenbaar en meetbaar kwaliteitsbegrip (zeg maar: de ISO-adepten) en een kwaliteitsbegrip dat zich per definitie niet laat benoemen (degenen die Pirsig's ‘kwaliteit is liefde’ citeren). 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 die ons opnieuw langs de vertrouwensvraag leidt.

In een reeks van opleidingssituaties (gehouden bij over het algemeen grote overheidsdiensten onder druk) wordt de deelnemers steeds een tweetal uitspraken voorggehouden.

⁵ O.a. 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.

⁶ Robert Coops en Guido Rijnja (incl. bijdrage van deze auteur) – De overheid heeft het altijd gedaan. Een debat. Samsom, 2001.

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 contraproductief. 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 ‘meetgekte’ 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.

2.2 Sturingsconcept en systeemleer

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.

Sociale systemen zijn levende systemen. Er is sprake van een voortdurende dynamiek. Denkers over sociale systemen als Beer, Weick, Senge en – in het bijzonder – Morgan gebruiken allerlei metaforen om te visualiseren hoe deze systemen werken – of niet werken, net zoals deze auteur hier de metafoor van de waterval gebruikt. 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.

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 gewantwoord. 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 marktdenken⁷, het etatisme van de klassieke socialisten⁸ en het christelijk-sociale denken van de gemeenschapsverbanden⁹. 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.

2.3 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 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 (Beer¹⁰: 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.

⁷ 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.

⁸ Zie bijvoorbeeld Mark Bovens e.a. – De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing. Wiarda Beckman Stichting, Amsterdam, 1995.

⁹ 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."

¹⁰ Deze paragrafen over Beer e.a. zijn ontleend en geïnspireerd op basis van een kort en uitstekend boek van J. den Hollander – Sturen op afstand. Het begrip gedefinieerd en praktisch vormgegeven; verder uitgewerkt op het terrein van het openbaar bestuur. Lemma, Utrecht, 1995.

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'. 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.

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

3. Betrouwbaarheid en kwaliteit

Net als ten aanzien van de klantentevredenheid, zijn de verwachtingen over de toepassing van het model (te?) hoog en botst men tegen structurele redenen aan waarom kwaliteitsbenaderingen in hun werking binnen de publieke sector kunnen worden belemmerd, in ieder geval in vergelijking met het bedrijfsleven. Dat is pijnlijk, de waterval zou het wel eens kunnen winnen het van de formule. Als we daar bovenuit willen groeien dan moeten we wellicht weer naar een ander abstractieniveau. Dat is spijtig voor degenen die vooral praktische handvaten voor de toepassing van hun modellen willen, maar het is nodig als we binnen de publieke sector niet – opnieuw en opnieuw – als lemmingen achter een instrument aan gaan lopen terwijl we de uitgangspunten niet goed in orde hebben. Wanneer vinden kwaliteitsbenaderingen eigenlijk hun meerwaarde? Hier proberen we die te vinden via de termen 'betrouwbaarheid' en 'responsiviteit'. De tekst vormt meteen een toepassing van wat

eerder is geschreven over vertrouwen, de toepassing van systeemleer en de fase-indeling van het INK-model.

3.1 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, gelet op wat eerder in het kader van de systeemleer is geformuleerd, 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 omgevingssignalen.

3.2 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:

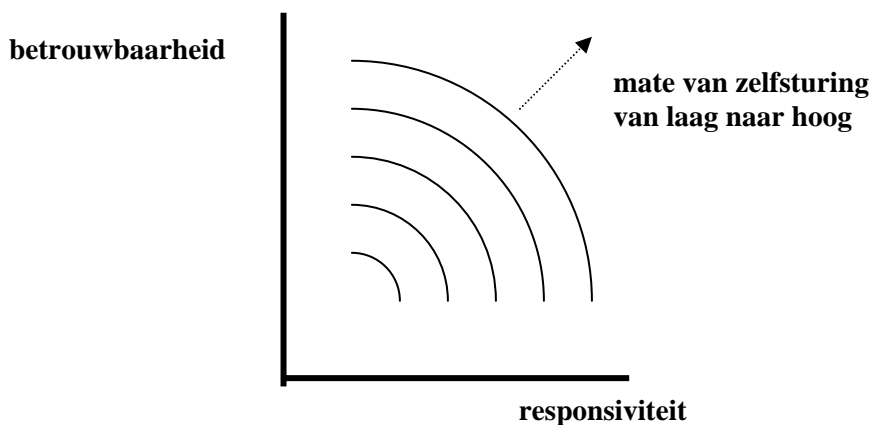
- de schema's zijn bedoeld om meerdere lagen van begrippen met elkaar te verbinden. Dit betekent dat er in de schema's met meerdere varianten van de 'x-as' of 'y-as' kan worden gewerkt;

- 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. Enige gelijkenis met de fasen van het INK-model is geen toeval.

3.3 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 1.a). Het begrip 'betrouwbaarheid' wordt op de verticale as geplaatst. Het begrip 'responsiviteit' wordt op de horizontale as geplaatst.



Schema 1.a De mate van zelfsturing als functie van 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.

3.4 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 toezichtelement 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 verondersteld 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.

3.4 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 (responstijd). Hier wordt het begrip ruimer gebruikt. Het begint 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 ('prikkels' 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 INK-model tonen, beschikken in de praktijk weinig

organisaties over indicatoren die een juist beeld geven van de resultaten. Dat heeft zeker te maken met meetbaarheidproblemen, 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. *Het begrip vertrouwen is 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.

4. Naar integratie

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.

4.1 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 Beer¹¹. 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. De vraagstukken van hogere orde gericht op innovatie en identiteit worden geherformuleerd 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.

¹¹ Den Hollander, p. 24 e.v.

De vraagstukken van een hogere orde gericht op afstemming en coördinatie en die van audit en control (het ruime sturingsbegrip) worden geherformuleerd 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.

4.2 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 INK-model, maar staan verder los van dit specifieke instrument.

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. We praten over een fase met veel incidentgerichte vormen van controle, inspectie en toezicht;

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 in het totale netwerk van de organisatie. 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*

Visie en beleid van de organisatie zijn gebaseerd op verantwoordelijkheidsgevoel voor de maatschappij. De organisatie heeft zich zo weten te transformeren dat een excellente organisatie is ontstaan waarbij de zorg voor kwaliteit intern en extern is verankerd; het luisteren gaat zo vanzelf dat patronen worden onderkend, waarop vervolgens wordt geanticipeerd;

4.3 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 ideaaltypen¹². 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 toezichtactiviteiten, terwijl organisaties die al ver in de richting van de markt gaan het eenvoudiger zullen vinden te investeren in extern gerichte activiteiten.

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.

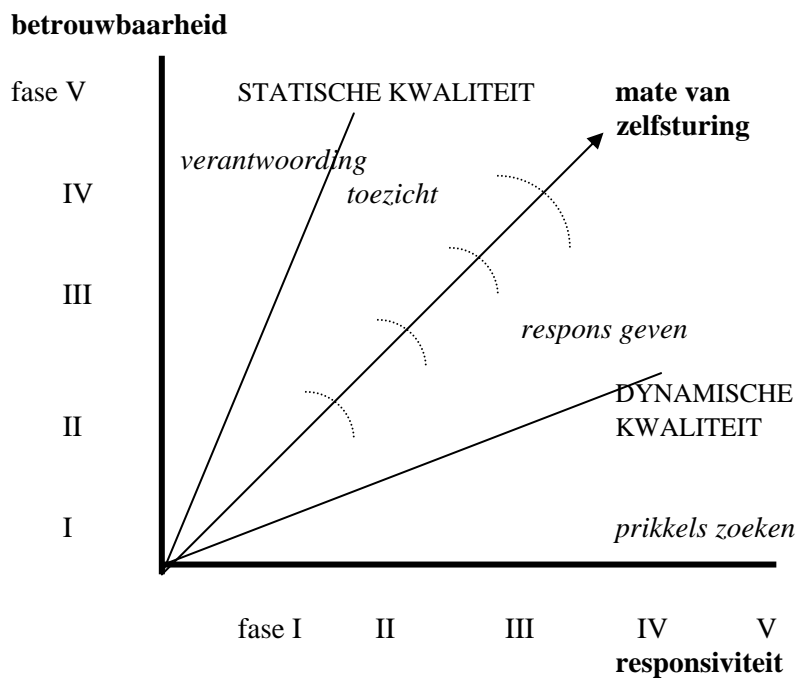
Samenvattend komt de volgende indeling in beeld:

¹² Het werken met ontwikkelingsfasen 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 indeling in fasen dwingt tot het nadenken over resultaten en verwachtingen ten aanzien van zowel sturing als kwaliteitszorg.

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 2 Indeling begrippen

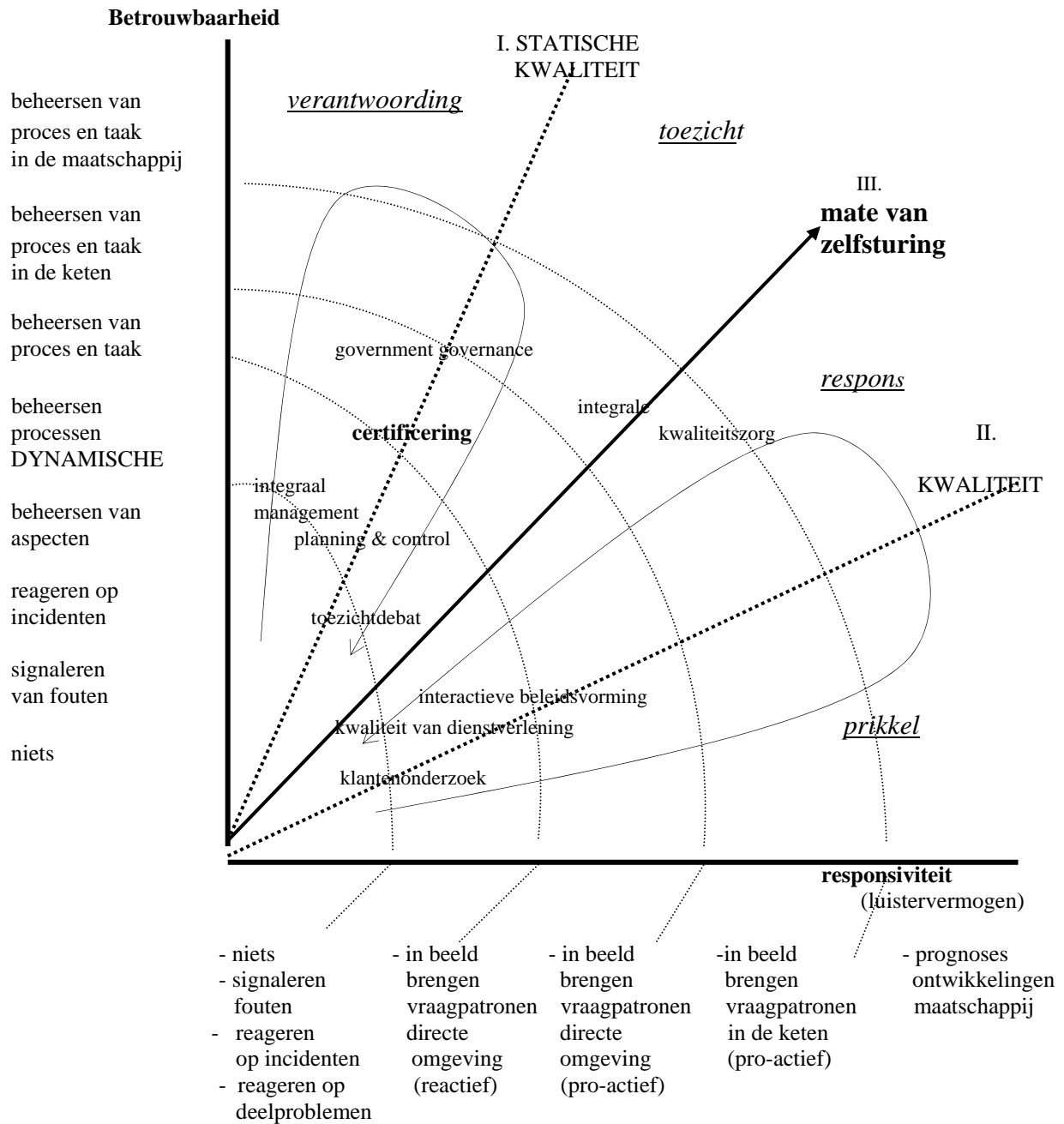
In schema weergegeven:



Schema 1.b Relaties tussen betrouwbaarheid en responsiviteit

4.4 Relatie met de thema's uit de sturingsdiscussie

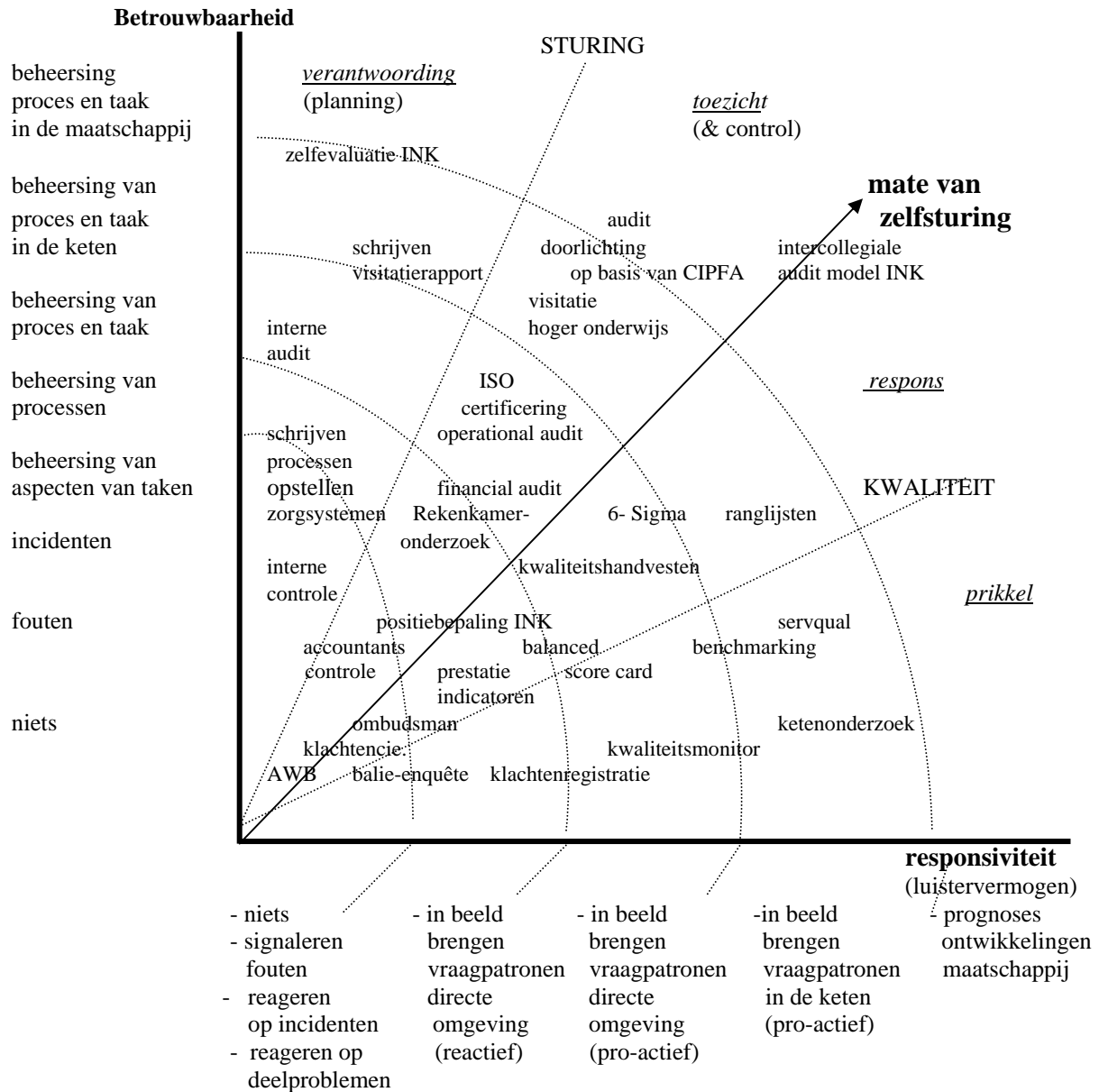
Het bovenstaande schema wordt hieronder uitgewerkt in de richting van een aantal thema's. Dit gebeurt om de werking van dit analysekader nader uit te werken en de relatie met enkele thema's uit het sturingsdebat te laten zien.



Schema 1.c Relatie met thema's uit het sturingsdebat

4.5 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.



Schema 1.d 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 verantwoord 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 2000¹³) en het op basis daarvan nemen van actie. Onderzoek naar de tevredenheid 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.

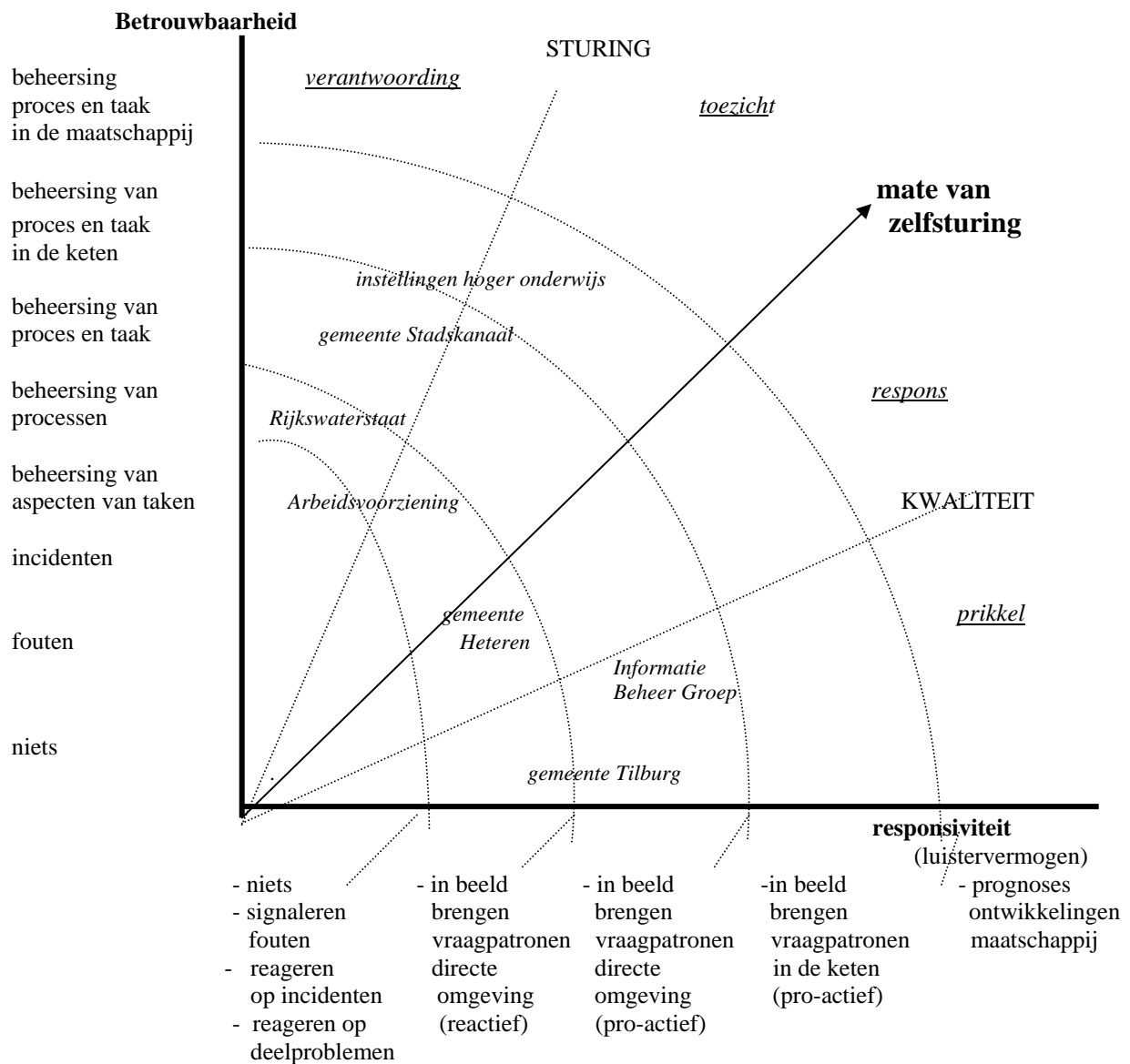
4.6 Invulling per aan te sturen organisatie

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 terecht komen. 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

¹³ Programmabureau Overheidsloket 2000 – Handboek 'Van vraagpatroon naar loket'. OL 2000, Den Haag, 1997.

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.

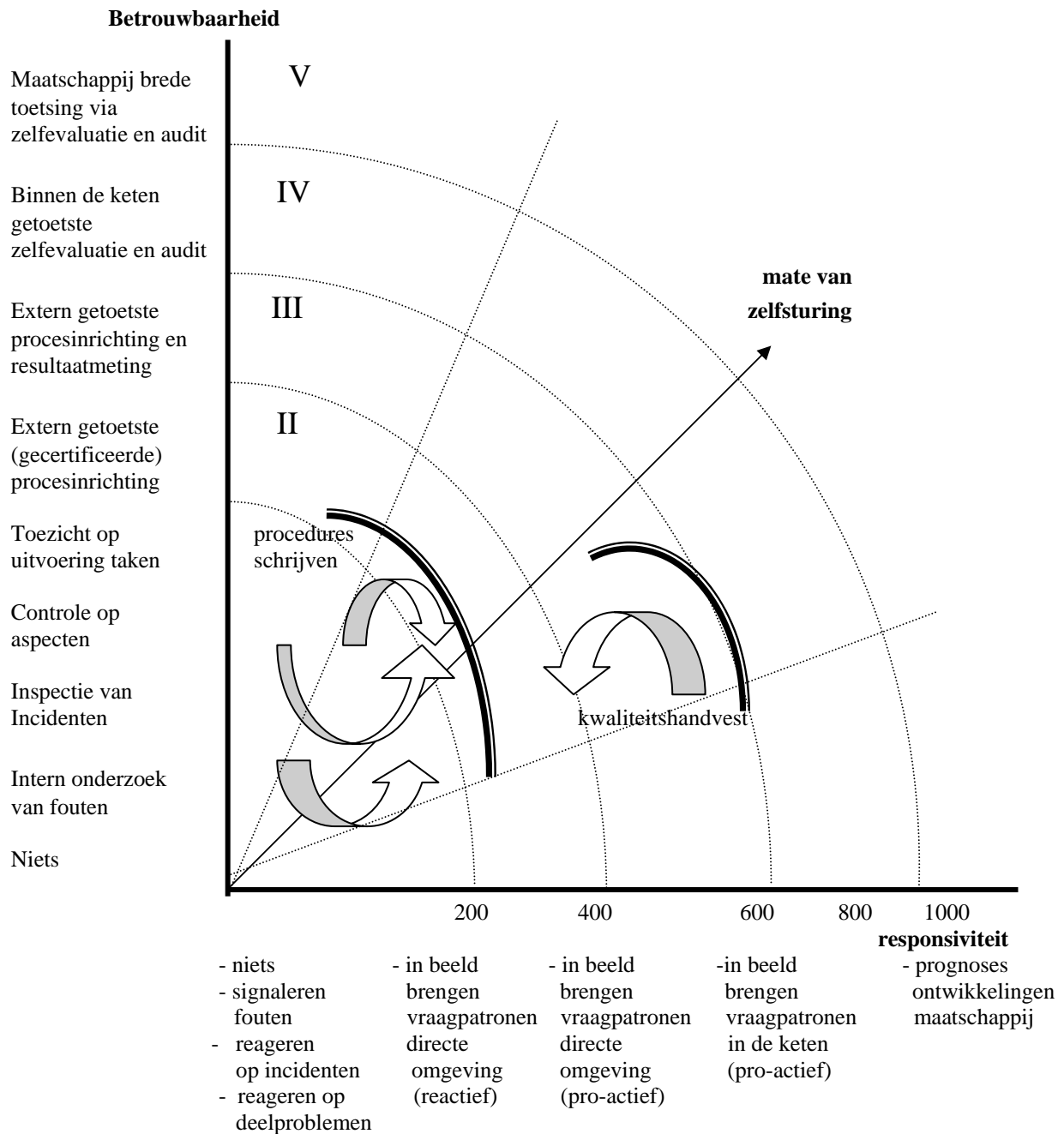


Schema 1.e Relatie met verschillende organisaties

4.7 Weerstanden en barrières in de ontwikkeling

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 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.f 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.

4.8 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 audits¹⁴ 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.

4.9 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 toon. 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.

4.10 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

¹⁴ 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-case’ (geïnspireerd op een ziekenhuis) en de ‘KKC-case’.

een genuanceerd gebruik van kwaliteitsinstrumenten, deze ‘wet van het afnemend zelfsturingsvermogen’ ombuigen.

5. Tot slot

De relevantie van kwaliteitsbenaderingen voor de overheid is in het voorgaande duidelijk gemaakt door een verband te leggen met begrippen als sturing en verantwoording, toezicht en controle. Nergens heb ik deze begrippen beter zichtbaar zien worden dan op een prachtige plek in Yorkshire. Daar bevindt zich in een nauwe kloof een soort bos en midden in dat bos bevindt zich een klein poel water aan de voet van een waterval. Het kristalheldere water stroomt er razendsnel tussen de rotsen door met in het midden een stukje open water waar je nog net kunt staan. Het verhaal gaat dat om de zoveel tijd zich hier de lokale bevolking verzamelde voor een bijzondere dag. Op die dag werden door de vrouwen en kinderen alle schapen uit de omgeving van bovenaf de kloof in gestuurd om dan in de poel door de mannen te worden gewassen en geteld. Daarna zou het scheren een aanvang nemen. Bij dat alles was een vertegenwoordiger van de landeigenaar aanwezig om toezicht op het tellen te houden. Het sturen van de schapen leidde dus rechtstreeks tot de verantwoording. Het leidde ook tot iets anders. Het leidde tot een gezellig samenzijn voor de vrouwen en kinderen langs de randen van de poel na het drijven van de schapen. Het leidde ook tot zeer dronken mannen. Want de mannen moesten tot ver over hun middel in het ijs en ijskoude water staan en de enige manier om dat vol te houden was door zeer regelmatig een slok van iets alcoholisch te nemen. Ik vraag mij nog altijd af wat voor invloed die kou en vervolgens de drank hebben gehad op dat op zich prettige en overzichtelijke proces van sturing en verantwoording. En of de kwaliteit nu steeg of daalde met het toenemende gebruik van de drank.

Boven de poel bevond zich een waterval. Die waterval is de start geweest van dit verhaal over kwaliteit binnen de overheid, of liever de manier waarop een mijnheer Fahrenheit tijdens zijn huwelijksreis een paar honderd jaar later over net zo'n waterval aan het heen en weer springen was om metingen te doen op basis van zijn prachtige formule voor het meten van temperatuur. Met hele primitieve middelen slaagde deze amateur erin zich tot een echte wetenschapper te ontwikkelen, steeds zoekend naar een betere formule, met een heilig geloof in de kracht van het logisch denken. Prachtig. Totdat zijn verhaal bij de waterval niet meer bleek te kloppen. Hij slaagde er niet in de effecten van turbulentie en condensatie te begrijpen. Hij verpestte zijn huwelijksreis door vast te houden aan een manier van semi-wetenschappelijk redeneren die veel te weinig flexibel bleek voor de realiteiten van het leven. Velen van ons zijn bezig met een huwelijksreis tussen kwaliteitsdeskundigen en vertegenwoordigers van organisaties met een publieke taak. Vanuit de rationaliteit van het verbeterstreven, al dan niet gegoten in de vorm van de Deming-cirkel, worden concepten neergezet wordt zelfs het woord ‘totale kwaliteit’ in de mond genomen – in de verwachting dat het de overheid veel warmer zal maken. Steeds dreigt dan het risico dat wordt voorbijgegaan aan de specifieke turbulentie van de overheidsorganisatie, met haar politieke prikkels, ambtelijke mores en maatschappelijke pressiegroepen. Natuurlijk zijn concepten uit het bedrijfsleven vertaalbaar naar de overheid en andersom, dat is het probleem niet. De grote vraag is of bij de vertaling en toepassing van kwaliteitsconcepten rekening wordt gehouden met de specifieke vraagstukken en de specifieke cultuur van de overheidsorganisaties. Als we dat niet doen, is de consequentie dat we veel tijd verspillen aan het meten van de verkeerde dingen in de verkeerde verwachting dat het tot verbetering zal leiden. Bedrijfsleven en overheid hebben zeer veel gemeen en uiteindelijk is er niets dat niet op de een of andere wijze te ‘vertalen’ valt van de ene sector naar de andere, maar in de tussentijd kan er heel veel gebeuren dat tot volstrekt andere uitkomsten leidt dan verwacht. De vertrouwensvraag werkt anders binnen een verticaal aangestuurde publieke sector dan in de op horizontale contractsrelaties gebaseerde private sector. De

onderlinge afhankelijkheid van sturende organen en aan te sturen organisaties werkt op basis van een andere dynamiek. Zonder een klantbegrip kan men niet, maar daar mag niet de verwachting uit worden gehaald dat een hoge mate van klantentevredenheid in het verschiet ligt. Moderne kwaliteitsbenaderingen geven voeding aan de gedachte dat een grotere mate van zelfsturing de aangewezen weg is, maar dat kan al snel botsen op de klassieke manier van aansturen op basis van een maatschappelijke agenda die al snel een fase achter ligt bij de ontwikkeling van de organisatie zelf. Geen wonder dat de meeste organisaties met een publieke taak nog aan het worstelen zijn in de activiteitgerichte fase van het INK-model en hun processen op z'n best deels in orde hebben. Kortom; er zijn vele faalfactoren aanwezig, de barrières en weerstanden liggen op de loer.

Weerstanden 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. In termen van de centrale metafoor: degenen die de waterval willen laten verleggen om deze beter te laten stromen en degenen die de waterval gewoon willen laten stromen, turbulentie en al. 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 irrationaliteit 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 degenen die als deze auteur nu werkzaam zijn met kwaliteitsconcepten binnen de publieke sector.

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'.

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')¹⁵. Het continue verbeteren kan en moet in een logische evolutie leiden tot betere samenwerkingsvormen waarin individuele interesses,

¹⁵ Jan Maas e.a. – Van Plato tot Pluto. Lessen in kwaliteitszorg. Kluwer / Instituut Nederlandse Kwaliteit, Deventer/Den Bosch, 1996.

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 om de responsiviteit, helpt bij de overgang van de eerste 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. De kwaliteit binnen de overheid is daar het beste mee gediend.