

Vertrouwen in kwaliteit

Kwaliteit binnen de overheid II

Dit is het tweede in een serie artikelen over kwaliteit binnen de overheid. In het eerste artikel is de dynamiek geschetst waarbinnen aan kwaliteit moet worden gewerkt in de publieke sector. Geschetst is hoe de aandacht voor kwaliteit zich langzaam maar zeker heeft ontwikkeld tot een thema dat op allerlei manieren verbonden is met sturingsvraagstukken binnen diezelfde overheid. Een keur aan instrumenten en benaderingen is in de loop van deze zelfde periode gehanteerd, zozeer zelfs dat de discussie over kwaliteit binnen de overheid soms meer een discussie over die instrumenten zelf lijkt dan over de kwaliteit als zodanig. In dit tweede deel zal een stap dieper worden gegaan en wordt een poging gedaan een aantal fundamentele vragen over de toepasbaarheid van moderne kwaliteitszorg binnen de publieke sector te beantwoorden. De eerste fundamentele vraag wordt gesteld richting het INK-model; werkt het eigenlijk wel binnen de publieke sector? Nee, in feite niet. Een organisatie binnen de publieke sector kan zich niet zo ontwikkelen als het model veronderstelt. Echt niet? In ieder geval niet zonder meer. Leiderschapsvraagstukken doen zich voor in de vorm van bijvoorbeeld de 'draagvlakparadox'. Toch is het niet juist om zonder meer te concluderen dat kwaliteitszorg geen kans maakt binnen de publieke sector. Daarom wordt in dit artikel verkend hoe binnen de publieke sector wel ruimte kan worden gecreëerd om een ontwikkeling richting een excellente organisatie mogelijk te maken door gebruikmaking van het klantbegrip en versterking van het onderlinge vertrouwen door een afwisseling van zelfevaluatie en extern toezicht. In een volgend artikel zal deze lijn verder worden doorgetrokken richting vraagstukken van betrouwbaarheid en responsiviteit en de rol van kwaliteitsinstrumenten daarbinnen. PAS OP: abstractiegevaar! In de tekst die hierna volgt worden beschouwingen op een hoog abstractieniveau niet gemeden. Hoewel echte sesquipadalianisms worden vermeden (kent u dat woord niet? Het is Engels en betekent het overdreven gebruik van lange woorden) wordt het nodige van uw doorzettingsvermogen gevraagd. U bent gewaarschuwd.

1 Problemen en oplossingen

Gefeliciteerd. Als u in een organisatie binnen de publieke sector werkt dan verdient u de Nederlandse Kwaliteitsprijs. Per definitie. Het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK-model) gaat er van uit dat een organisatie in haar hoogste fase van ontwikkeling geheel geïntegreerd is in haar omgeving, in de maatschappij. Aangezien organisaties in de publieke sector uit de aard van hun taak voortkomen en gericht zijn op die maatschappij, zitten ze dus direct al in de hoogste fase. Nogmaals gefeliciteerd. Of toch niet?

Botsende prioriteiten

De ontwikkeling van bedrijven en organisaties in de publieke sector kan fundamenteel van elkaar verschillen. Het gegeven dat binnen de publieke sector uiteindelijk het democratisch proces, met per definitie uiteenlopende meningen, beslissend is voor de taak die men krijgt uit te voeren, maakt dat een publieke organisatie minder over haar eigen lot kan beschikken dan doorgaans in het bedrijfsleven het geval is. Incidenten als de Bijlmerramp en de gebeurtenissen in Enschede zijn er het meest zichtbare voorbeeld van, maar ook voorbij de koppen in de kranten blijft altijd voelbaar dat uiteindelijke politieke overwegingen – en dat zijn vaak overwegingen op de korte termijn – doorslaggevend kunnen zijn voor de koers van een organisatie en niet de eigen mooi verwoorde missie. Sommigen lezers zullen daar wellicht tegenin brengen dat ook voor private ondernemingen de bewegingen van de markt onvoorspelbaar zijn

en dat korte termijnbelangen vaak overheersen, vooral die van de aandeelhouder. Daarnaast zou gezegd kunnen worden dat de meeste publieke organisaties zich overwegend ver van de publieke arena verblijven en lang niet elke dag in het licht van de media hun werk moeten doen, maar dan toch. Het moderne kwaliteitsdenken is niet voor niets gericht op de langere termijn; organisatie-ontwikkeling kost tijd, vaak veel tijd. Elke organisatie binnen de publieke arena moet er echter rekening mee houden dat vroeg of laat het publieke karakter van de taak zich doet voelen door botsende prioriteiten 'ergens boven' de organisatie en dan vaak vanuit korte termijn overwegingen. Op die momenten laat het begrip ministeriële verantwoordelijkheid zich bijvoorbeeld voelen en dat bepaalt dan de richting van de organisatie en niet langer de eigen visie op de koers. Veruit de meeste organisaties binnen de publieke sector zijn zich dat ook terdege bewust. De leidinggevenden kijken bij wijze van spreke voortdurend over hun schouder om te zien wat er zich boven hen afspeelt en die houding weerspiegelt zich in de totale organisatie. Het is dan ook de politieke leiding die uiteindelijk het lot bepaalt en niet de individuele burger die een dienst of product komt afnemen.

Als dan toch wordt ingezet op een traject van organisatie-ontwikkeling, gericht dus op de langere termijn, dan moet er dus ernstig stil worden gestaan bij vraagstukken die te maken hebben met dat publieke karakter. Sterker nog, er moeten manieren worden gevonden om te voorkomen dat maatschappelijke ontwikkelingen en organisatiebelang uit elkaar gaan lopen. Zo uit elkaar gaan lopen dat de hiërarchie gaat ingrijpen, al dan niet op basis van de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Mogelijkheden voor organisatie-ontwikkeling binnen de publieke sector

Dit artikel brengt daarvoor enkele mogelijkheden in beeld. Het start met een iets verder uitgevoerde analyse van het bovenstaande en wat in INK-kringen wel bekend staat als de problematiek van 'de dubbele weg'. De blokkade voor ontwikkeling die daarin besloten ligt komt terug in een probleem rondom de stijl van leidinggeven, iets wat de 'draagvlakparadox' genoemd kan worden. Toverformules werken doorgaans niet bij organisatieverandering, ook niet als het om de publieke sector gaat. Toch wordt hier een aanpak voorgesteld om door de barrières en uit de paradoxen te komen richting een hoger niveau van organisatie-ontwikkeling.

Daarna komen de volgende manieren aan bod die ruimte scheppen voor een ontwikkeling van organisaties langs de lijnen van het INK-model:

- het beter begrijpen en beter gebruikmaken van het klantbegrip binnen de publieke sector om zo ruimte te scheppen in de verhouding tussen een sturend orgaan en een aan te sturen organisatie;
- Het uitwerken van het klantbegrip is op zich niet voldoende. Als men werkelijk meer resultaatgericht wil werken, wat wil zeggen dat men meer oog gaat krijgen voor maatschappelijke effecten, dan moet het vertrouwen er zijn dat de normale methoden voor verantwoording niet worden misbruikt. In het volgende deel gaat het om het onderkennen van de werking van het begrip 'vertrouwen' als het gaat om de verhoudingen binnen de publieke sector. Hierbij gaat het vooral om de tegenstelling tussen de traditionele, verticale manieren van toezicht en inspectie om kijk te houden op een organisatie en de moderne, meer horizontale vormen van zelfevaluatie en audit;
- helaas, er is meer nodig dan alleen vertrouwen in de wijze waarop men tot verantwoording komt. Het gaat om het totaal van sturingsmiddelen die men kan inzetten en de blokkades die daarin kunnen opkomen. Het laatste onderdeel is daarom een nog meer diepgaande beschouwing over sturingsrelaties binnen de publieke sector en de mogelijke rol van moderne kwaliteitszorg als een bijzondere vorm van sturing. Dit alles wordt geplaatst tegen een wisselwerking van twee doelstellingen die het gedrag van publieke organisaties raken, het streven naar

betrouwbaarheid en het streven naar responsiviteit. De vele, vele instrumenten en concepten die de publieke sector worden binnengedragen krijgen daarin hun plaats, waaronder die voor kwaliteitszorg. Kwaliteitszorg is tenslotte geen doel op zich, het is een middel. Niets meer, niets minder.

Sturend orgaan en aan te sturen organisatie

In het onderstaande wordt bij voortduring gesproken over organisaties in de publieke sector. Hiermee worden alle organisaties bedoeld die hun continuïteit danken aan de uitvoering van een publieke taak. Dit is, meer dan de formele rechtsvorm, bepalend voor de vraag of men zich gedraagt als een overheidsorganisatie of een als een privaat bedrijf. Daarbij wordt deze publieke organisatie geplaatst in relatie tot andere organisaties en dan in het bijzonder tot de organisatie, publiek lichaam of instelling dat hoort toe te zien op de uitvoering van de publieke taak. Discussies over de ontwikkeling van organisaties in de publieke sector zijn in hoge mate sturingsdiscussies, dus ook hier moeten we in deze taal over de onderlinge relatie gaan spreken. Om niet vast te lopen in het min of meer subtiele onderscheid dat er te maken valt tussen bijvoorbeeld uitvoerende diensten, agentschappen, zelfstandige bestuursorganen of zorginstellingen, willen wij hier al deze organisatievormen samenvatten onder de term 'aan te sturen organisatie'. De sturing zelf gebeurt door het 'sturend orgaan' en dit kan weer elk bovengeschikte instituut zijn dat zich die bevoegdheden heeft toegemeten. Daarbij hebben we het over een departement en de regering daarboven op rijksniveau, op lokaal niveau over het Staten, Raad of College.

Verticaal en horizontaal

Door het verhaal van sturend orgaan en aan te sturen organisatie heen spelen de begrippen 'verticaal' en 'horizontaal'. De verticale relatie heeft betrekking op de normale hiërarchische verhouding van een bovengeschikt en een ondergeschikt lichaam of individu. Het horizontale heeft betrekking op nevenschikte relaties zoals die tussen verschillende organisaties in een netwerk kunnen ontstaan en die bijvoorbeeld bepaald worden door een contract of overeenkomst. Ook relaties die gekenmerkt worden door een advies- of stafrol worden hier als horizontaal gezien. Conform de ontwikkelfase van het INK-model valt te zien dat verticale relaties in toenemende mate plaats maken voor horizontale relaties.

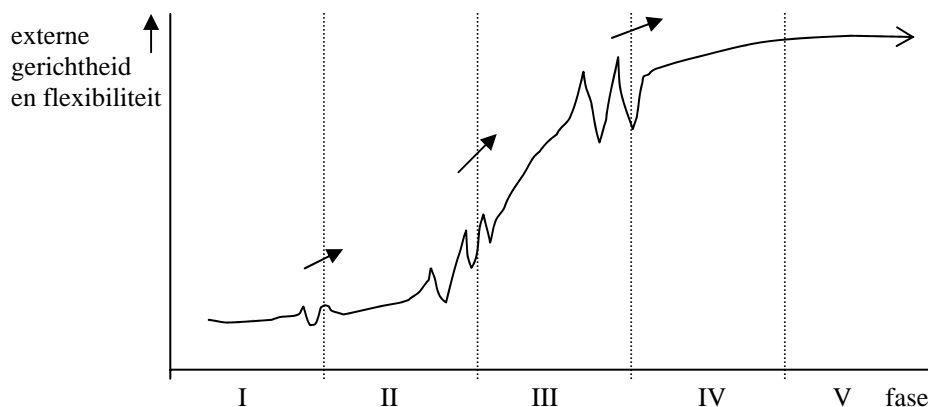
2.1 De dubbele weg van organisatieontwikkeling binnen de publieke sector

We nemen voor de beschrijving van de organisatieontwikkeling van de publieke sector het INK-model tot uitgangspunt omdat dit model op dit moment het beste de verschillende elementen van moderne kwaliteitszorg in zich lijkt te verenigen. Het heeft in zich verenigt het expliciet maken van kwaliteitsdefinities, het verkrijgen van consensus over deze definities en het in het verlengde van de organisatiedoelstellingen brengen van deze kwaliteitsdefinities. Daarmee wordt een fraai cyclisch geheel gemaakt, waarbij inzet en resultaat worden verbonden en dat daarbij ook nog eens expliciet oog heeft voor zowel 'harde' als 'zachte' factoren. Prachtig. Toch schuilt er een adder onder het gras voor aan te sturen organisaties met een publieke taak.

Vijf opeenvolgende fasen

Achter de vijf fasen van het model zoals het INK die hanteert, schuilt de veronderstelling dat het logisch is om van de ene fase over te gaan naar de andere. Er worden ruwweg vijf fasen onderscheiden. De organisatie ontwikkelt zich van activiteitgericht (fase I) naar procesgericht (fase II) naar systeemgericht (fase III). Vervolgens wordt het hele systeem uitgebreid richting de omgeving: de afnemers en toeleveranciers binnen de keten (fase IV) en ten slotte transformatie naar een

excellente organisatie, wat een integratie betekent met de gehele maatschappij (fase V).



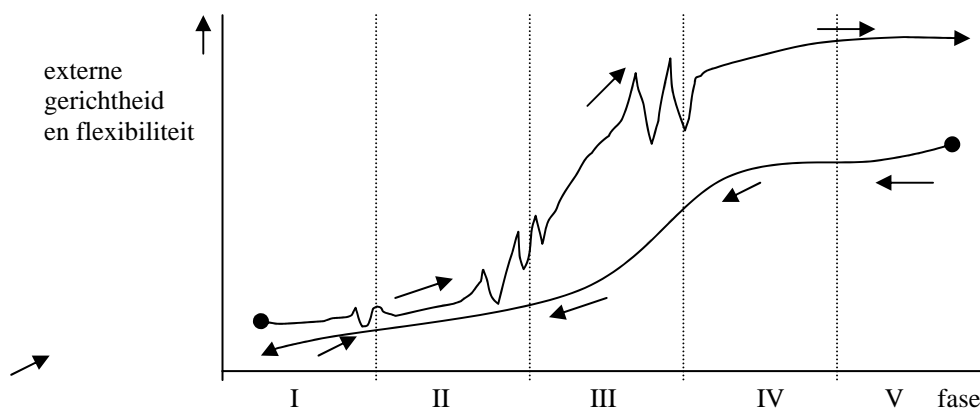
Schema 2.a *Ontwikkelgang van een organisatie.*

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 organisatieontwikkeling 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.

Omgekeerde faseontwikkeling

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 daarom¹ 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 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).

¹ Term ontleent aan Hardjono en Hes – De Nederlandse Kwaliteitsprijs- en Onderscheiding. Kluwer Bedrijfswetenschappen, 1995.



Schema 2b. 'De dubbele weg': ontwikkelgang van een organisatie binnen de publieke sector

Om dit met een voorbeeld te illustreren, kan gedacht worden aan het thema kinderarbeid. Kinderarbeid wordt al eeuwen lang als een maatschappelijk probleem gezien. Al in de 16^e eeuw wordt er indringend verslag van gedaan. In de 19^e eeuw komt het pas echt op de maatschappelijke agenda te staan (fase V). Dan komen er een aantal partijen bij elkaar, waaronder werkgevers en de vertegenwoordigers van politieke stromingen, die samen besluiten dat er iets aan moet worden gedaan (fase IV). Dit leidt in eerste instantie tot het 'Kinderwetje van Van Houten' en uiteindelijk tot een heel systeem van wettelijke regelingen (fase III). Deze wetten worden uitgewerkt tot uitvoeringsregelingen en andere ambtelijke procesregels (fase II) wat zich ten slotte weer vertaalt in concrete handelingen van ambtenaren op het moment dat ze constateren dat een kind werk doet waar het de leeftijd nog niet voor heeft, bijvoorbeeld het elke avond meespelen in een musical (fase I).

Binnen het INK-model wordt dit alles omgedraaid. Het gaat ervan uit dat de organisaties waarbinnen die ambtelijke handelingen worden verricht het tegengaan van kinderarbeid in hun missie hebben opgenomen en dat al hun activiteiten er op gericht zijn die missie te realiseren. De arbeidsinspectie en de Raden voor de Kinderbescherming zijn organisaties die er voor te zorgen hebben dat de activiteiten gericht zijn op dit doel en er dus ook voor te zorgen hebben dat alle betrokken partijen in de keten en daarbuiten er bij worden betrokken. Het zijn dus de betrokken organisaties die zich verantwoordelijk maken voor het probleem kinderarbeid. Maar wacht even. Is dat niet een algemeen maatschappelijk probleem en is binnen ons politieke bestel het niet de minister die er op aangesproken wordt als het mis gaat? Jawel. De verantwoordelijkheid van de organisatie en de verantwoordelijkheid van de minister moeten helemaal op één lijn zijn willen er geen problemen ontstaan over verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Spanningen in de veronderstellingen

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 meer dan 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 conclusies dringen zich hieruit op:

- een te groot verschil in ontwikkelfase tussen sturend orgaan en aan te sturen organisatie leidt tot problemen en blokkades;
- verwachtingen worden zeker binnen de overheid op een te 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 auteur van deze tekst het overziet op basis van enkele tientallen positiebepalingen en audits, bevinden de organisaties die met het model kennis hebben gemaakt zich in de stadium 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. Met andere woorden; er wordt gesproken over het model alsof de werking allang duidelijk is geworden en geschikt is boven om er op te gaan sturen, maar in de praktijk is er nog geen overtuigend bewezen beeld over de werking van het model binnen de publieke sector en zijn de eerste conclusies niet erg bemoedigd voor degenen die verwachten dat men al systeemgericht kan werken.

Fase een naar twee

De eerste ervaringen met het model, gebaseerd op enkele tientallen audits in vooral de strafrechtketen², 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. Die 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

² 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'.

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.

Discussie over 'het gat'

In de praktijk van positiebepalingen en audits op basis van INK-model zien we dus dat de scores overwegend nog in de eerste fase zitten, met uitschieters naar de tweede en derde fase en met incidentele scores op het niveau van de vierde en vijfde fase. Altijd en overal blijkt er op deze manier een fors 'gat' te zitten tussen de scores in de lagere fasen en de incidentele scores in de hogere fase. Deze 'gatdiscussie' is een bron van inzicht voor de betrokken organisatie en de leiding ervan. Meestal wordt dan pas goed duidelijk hoe groot het verschil is tussen het beeld dat men van zichzelf heeft en de realiteit erachter. Zowel bij de buitenwereld en bij de medewerkers van de organisatie bestaat de verwachting dat men keten- en maatschappijgericht optreedt en dan valt score die ver van af staat dik tegen. Wetten, regelingen en Kamervragen worden doorgaans geformuleerd vanuit de vanzelfsprekende verwachting dat de uitvoerende diensten in staat zijn hun maatschappelijke opdracht waar te maken en goed te opereren binnen de beleidsketen. En dan zulke lage scores? Willen we dit wel weten? Zuchtend gaan de deelnemers aan een positiebepaling akkoord met de gedachte dat er nog een grote sprong te maken valt voordat de verwachtingen kunnen worden ingelost. Er bestaat geen 'shortcut' als het om de ontwikkeling van een organisatie gaat, ook en vooral niet binnen de publieke sector. Maar waar te beginnen?

Eerste acties

Al met al lijken organisaties die zich nog in de eerste fase bevinden vooralsnog vooral 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 omdat juist bij hen de spagaat van de dubbele weg zich als eerste doet voelen. Zij voelen zich in het spanningsveld van enerzijds voldoende aan de eisen die de bedrijfsvoering stelt en anderzijds het voldoen aan politiek geïnspireerde eisen. Wellicht valt die spanning in de praktijk wel mee en zal gezegd worden dat de eisen van de bedrijfsvoering en die van de politiek uiteindelijk in elkaars verlengde liggen, maar iedereen die al langer binnen de publieke sector meeloopt houdt rekening met het tegendeel. De verkrampting die daar uit voort kan vloeien vormt de echte frustratie voor een proces van groei van de organisatie. Dat moet dus doorbroken worden. Door wie? Door de leiding. Een binnen de publieke sector moeilijk te pakken begrip, maar daarom nog niet minder relevant.

2.2 Draagvlakparadox

Het probleem van de dubbele weg is als eerste aangegeven door Hardjono en Hes. Zij geven als oplossing aan om eerst de klassieke overheidsorganisatie af te bouwen (terug te gaan van fase V naar I!) om het vervolgens weer langs de weg van het model op te gaan bouwen. Dat klinkt logisch, maar niet erg realistisch. Daarvoor ontbreekt niet alleen de tijd, daarvoor ontbreekt het ook aan het soort leiderschap dat daarvoor nodig is; immers we hebben het hier over organisaties die zich overwegend in de eerste, activiteit gerichte fase bevinden met de leiderschapstijl die daarbij hoort. Misschien dat er hier en daar leiders te vinden zijn die zo systematisch aan organisatie-ontwikkeling kunnen werken, maar zij blijven de uitzondering die de regel bevestigen. We hebben het hier overwegend over leidinggevend van publieke

organisaties die zich overwegend in de eerste fase van het INK-model bevinden, met uitschieters richting tweede fase en een ambitie die ten minste richting derde fase gaat. Hetzelfde geldt in principe minstens zozeer voor degenen die hun afwegingen maken binnen het sturend orgaan. Positiebepalingen, relatief zeldzamer op beleidsniveau, vallen doorgaans lager uit dan in de uitvoerende diensten. Op beide niveaus staan de leidinggevendenden voor een keuze in de manier van aanpak; top-down of bottom-up. Die keuze komt neer op een afweging tussen enerzijds directief en eenzijdig doorvoeren van initiatieven en anderzijds een stimuleren van initiatieven zoals die uit de organisatie zelf voortkomen. Binnen de publieke sector – of misschien wel typerend voor alle organisaties in de overgang van een eerste naar tweede fase - lijkt het heel moeilijk om tot een consistente keuze te maken en er kan zelfs worden gesproken van een *'draagvlakparadox'*. Juist om maximaal draagvlak te krijgen wacht men op acties van onderop. Onderop wacht men vervolgens eindeloos op een signaal dat de top het echt belangrijk vindt dat er een initiatief wordt genomen. Wordt dat per wet gedaan, dan foetert men dus dat er wordt gezondigd tegen de draagvlakgedachte. Wordt er geen wet gemaakt dan vindt de top het kennelijk niet belangrijk en blijft men een afwachtende houding aannemen.

Het doorbreken van de paradox is daarmee allereerst een verantwoordelijkheid voor de top. Zij moeten eisen stellen, verwachtingen formuleren. Tegelijk zal die top er dus weinig toe overgaan 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. Een aardig voorbeeld hiervan is recent te zien geweest in een veld waarin op initiatief van de directeuren in het veld zelf veel werk is gemaakt van de invoering van het INK-model. De komst van een nieuwe directeur betekende de komst van een nieuw verhaal:

competentiemanagement. Desgevraagd liet hij nadrukkelijk weten dat hij geen tegenstelling zag tussen het INK-model en competentie management, dat het laatste juist een mooie invulling betekent van het eerste. Toch ging het verhaal al snel rond in het veld: “Rustig aan met INK, jongens. Dat is geweest. We gaan nu competentie management doen.” Dit is meer dan een misverstand of een gebrek aan communicatie. Het is symptomatisch voor een gespannen relatie waarin de een op de ander zit te wachten en het tegelijk niet vertrouwt als er daadwerkelijke wat in gang wordt gezet. Het eindresultaat is frustrerend voor zowel het veld als de betrokken directeur.

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

Het is de vraag of dit lukt. Neemt het vermogen tot zelfsturing toe of af? Het is makkelijk veel beweging te verwarren met vooruitgang. Soms is er beweging. De introductie van kwaliteitshandvesten bij de Informatie Beheer groep was eerst iets waar het ministerie zich eigenlijk niet mee mocht bemoeien, werd daarna iets waar zelfstandig bestuursorgaan en ministerie beide het voorbeeld van inzage en wordt nu waarschijnlijk op beider verzoek in de wet opgenomen. Maar dat blijft een witte raad. De introductie van veel nieuwe instrumenten, inclusief kwaliteitsinstrumenten, kan zelfs 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. Het lijkt

er soms op dat er een wildgroei aan pilots, projecten en promotiecampagnes is en al te weinig momenten van visie, voorbeeld en vermogen. Op die momenten kan worden gedacht aan de mogelijkheid van een in feite afnemend vermogen tot zelfsturing 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, dat alles zal uiteindelijk resulteren in een gevoel van verlies aan legitimiteit. Een verkrampd vasthouden aan de woorden van de macht is dan het resultaat. En dan is er altijd wel iemand die ziet en zegt dat de keizer geen kleren aan heeft.

2.3 Ruimte voor oplossingen

Het tegenovergestelde is natuurlijk de bedoeling. Het zal moeten gaan om een combinatie van initiatieven en activiteiten die langzaam maar zeker het logisch zullen maken dat organisaties met een publieke taak een eigen ruimte krijgen om zich te ontwikkelen zonder dat ze buiten de maatschappelijke opdracht komen.

Daarbij is het een illusie om te denken dat het aan een enkele organisatie binnen de publieke sector gegeven is om zich door te ontwikkelen naar een vierde fase. De hele publieke sector zal zich in de goede richting moeten ontwikkelen, anders lukt het nooit.

Hoe dan? Zoals al bij de inleiding gezegd, tovermiddelen bestaan niet. De guru's die de moeite waard zijn – Handy, Senge en Mitntzberg komen direct boven – zijn geen van alle denkers die voor de makkelijke oplossingen kiezen. Ook denkers over management in de publieke sector zoals Osborne en Gaebler hebben goed oog voor de complexiteit van de sector, ondanks de karikatuur die van hun werk is gemaakt na de Ceteco-affaire. Wat je ze wel ziet doen en wat we graag overnemen is een heel scala van activiteiten die te maken hebben met perspectief veranderen, ruimte vergroten en nieuwe elementen introduceren. Dat is ook hier de gedachte. Toepassing en verruiming van het klantbegrip, bouwen aan vertrouwen door het spelen met (verticale en horizontale) verhoudingen worden hier als mogelijkheden aangereikt. In een volgend artikel wordt nog een stap verder gegaan. Onder toepassing van inzichten uit de systeemleer wordt het begrip zelfsturing verder uitgewerkt. De ontwikkelfasen van het INK-model worden vertaald richting twee elementen die bepalend zijn voor het vertrouwen dat een sturend orgaan kan hebben in de prestaties van een aan te sturen organisatie: betrouwbaarheid en responsiviteit, het luistervermogen van de organisatie. De vele instrumenten voor organisatie-ontwikkeling, waaronder kwaliteitssystemen, krijgen daarin hun plaats.

2. Beter dan een blikje ananas: het klantbegrip in de publieke sector

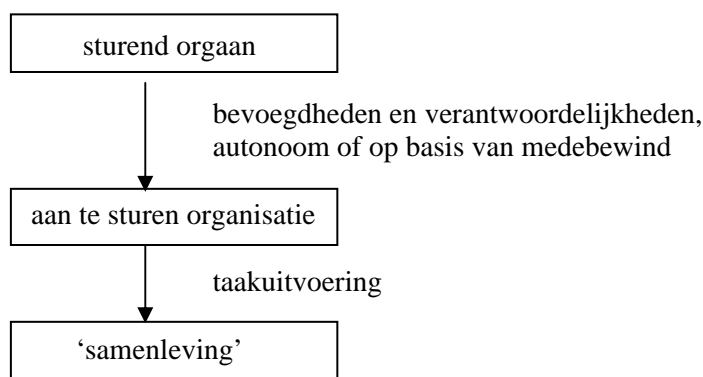
2.1 Sturing en klantbegrip

Sturing en zelfsturing van publieke organisaties gebeuren in een complexe en dynamische omgeving. In de discussies hierover staat 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

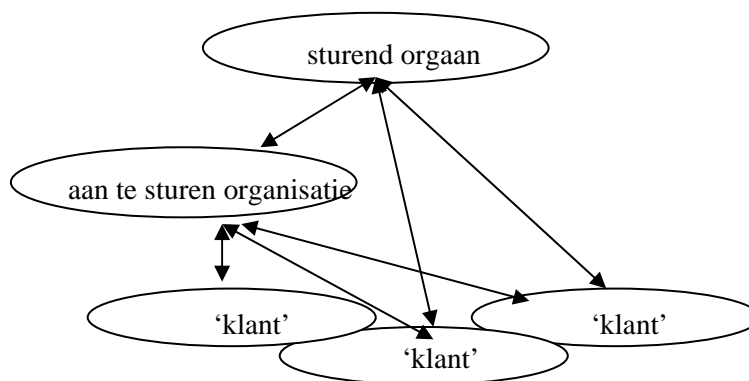
Commissie Holtslag³ over toezichtarrangementen vraagt bijvoorbeeld aandacht voor het feit dat lang niet altijd een minister verantwoordelijk kan worden gesteld voor de uitvoering en het toezicht op een aan te sturen organisatie, maar constateert tegelijk dat er veel onduidelijk is in de wijze waarop bevoegdheden en verantwoordelijkheden hun vorm hebben gekregen in een bepaald veld. Het rapport van de Algemene Rekenkamer over hetzelfde thema van toezicht⁴ geeft een beeld van zowel veel overlappingsen als van witte plekken.

Om redenen van eenduidigheid wordt hier verder niet ingegaan op de horizontale relaties tussen organen en organisaties onderling. Wel wordt hier het tweedimensionele karakter van de sturingsrelatie 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 is een 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.

³ Eindrapport Commissie Holtslag, Den Haag, 1998.

⁴ Algemene Rekenkamer – Toezicht op uitvoering publieke taken. Den Haag, 25 855,1998.

Complex klantbegrip

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. Degene die bepaalt is meestal meer dan één persoon en eindigt bij gekozen bestuurders, degene die bepaalt is uiteindelijk de belastingbetaler, vertegenwoordigd door bijvoorbeeld de minister van financiën. En of er genoten wordt moet u maar eens vragen aan degenen die leges voor een paspoort moet betalen of een acceptgiro van een bekeuring in zijn post vindt. Om het probleem nog wat concreter te maken staan we stil bij het voorbeeld van een gedetineerde. In puur technische zin kan hij of zij geen klant zijn want er valt niets of weinig te betalen, bepalen of genieten. Strikt bedrijfseconomisch gesproken zou de gedetineerde in de ogen van de organisatie zelfs als een 'halffabriek' betiteld moeten worden. Gelukkig wil niemand zo ver gaan, maar met het traditionele klantbegrip kom je dus niet zo ver met een gedetineerde. Binnen het gevangeniswezen leidt dit dus tot hoogst relevante discussies, waarbij men vooral de rechter en officier van justitie als de directe klant definieert en de gedetineerde in een aparte categorie plaats, waarbij men overigens wel degelijk de intentie heeft hem of haar te volgen alsof het om echte klanten gaat.

Onderscheid tussen klantengroepen

Om goed om te kunnen gaan met de diverse klantengroepen die men kan onderscheiden, ziet men dus dat in bijna alle publieke organisaties 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 de status van 'klant'. Voorbeelden van dergelijke klanten zijn leerlingen, uitkeringstrekkers en het al eerder aangehaalde voorbeeld van de gedetineerden. Dit nader aanduiden van het klantbegrip lijkt haar voorlopig hoogtepunt te vinden in het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit. Met name in de handleiding positiebepaling en verbetering zoals ontwikkeld voor de publieke sector⁵ worden de verschillende belanghebbenden gekoppeld aan het primaire proces van een organisatie en ontstaat er ook een nader ingevuld beeld van het klantbegrip.

Zoeken naar een 'trekker'

Een relativering van het klantbegrip binnen de overheid is daarmee noodzakelijk. Desalniettemin lijkt er een belangrijke reden te zijn waarom men ook binnen de overheid wel degelijk en bij voortduring pogingen zal ondernemen om 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

⁵ Zie pag. 14 van de Handleiding publieke sector. INK, Den Bosch, 1998.

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 die er voor kwaliteitsinstrumenten is.

Voorbeeld kwaliteitshandvest

Een voorbeeld hiervan is de inzet van kwaliteitshandvesten bij de Informatie Beheer Groep. Het structurele probleem van de IBG was dat het voortdurend achter wetswijzigingen aanholde en deze niet tijdig genoeg kon vertalen naar veranderingen in de werkwijze. Ministerie en zelfstandig bestuursorgaan, want dat is de IBG, hadden daar beiden last van, want voortdurend moest er tekst en uitleg worden gegeven aan de Kamer over wat er weer mis was gegaan. Daarbij werd er wel veel over de klanten van de IBG gesproken en hoe hun verwachtingen kennelijk steeds weer werden teleurgesteld, maar niet met die klanten gesproken. Om dat te doorbreken is het handvest geïntroduceerd. Het handvest werd geschreven vanuit de gedachte 'als ik klant van mijn eigen dienst zou zijn, hoe zou ik dan bediend willen worden'? Op basis daarvan werden normen geformuleerd en gekeken hoever de werkelijkheid verschilde van de wensnorm. Dat verschil was aanzienlijk en werd de aanleiding voor een groot aantal veranderingen en in feite een fundamentele wijziging van de oriëntatie van de bedrijfsvoering. De introductie van het klantbegrip als zodanig zorgde voor een koerswijziging waardoor men meer ruimte voelde om een eigen koers te gaan voeren. Het ministerie was aanvankelijk beducht voor het fenomeen handvest, omdat ze het terecht aanvoelden als een verschuiving van macht van minister richting burger. Nadat gebleken was dat het handvest daadwerkelijk het potentieel had om de IBG-groep het beeld te geven van een meer op de wensen van de burger (student) gerichte organisatie werd het ministerie juist een grote voorstander van het handvest. En die burger, de student zelf? Natuurlijk heeft IBG keurig een aantal klantenonderzoeken uitgevoerd om de werking van het handvest mee te ondersteunen, maar uiteindelijk is het belang daarvan niet zo groot geweest. Daarbij moet rekening mee worden gehouden dat de scepsis over de dienstverlening van de IBG bij de eigen klanten, net zoals bij de meeste publieke dienstverleners, zo groot is dat daar eigenlijk geen positieve impuls van mag worden verwacht. Nee, de echte grote breuk is gekomen op het moment dat de organisatie zichzelf dwong om te kijken naar het eigen functioneren door de bril van die klant.

Klantentevredenheid

In het kader van de slaag- en faalkansen van kwaliteit binnen organisaties met een publieke taak is het nodig om nog wat verder stil te staan bij het klantbegrip en dan in het bijzonder het begrip dat er in het verlengde van ligt: klantentevredenheid. Het lijkt een automatisme om het klantbegrip te willen gebruiken om de klantentevredenheid op een hoger peil te brengen. Degenen die het klantbegrip binnen de overheid hebben geïntroduceerd lijken hier ook gedachteloos vanuit te gaan. Maar er schuilt een adder onder het gras.

Het beste kan dat worden uitgelegd met behulp van een vraag: bent u beter dan een blikje ananas? Hoe durft u mij te vergelijken met een blikje ananas, is dan de wedervraag. Toch is dat niet zonder reden. Uit een longitudinaal onderzoek dat het tijdschrift Fortune elke twee jaar publiceert, blijkt dat Dole's Food Pineapple Slices de nummer 1 in termen van klantentevredenheid is. Het zoete spul levert een hogere klantentevredenheid op dan bijvoorbeeld McDonalds, Mars of Haägen-Dasz ijs. Hoe komt het dat een blikje ananas het hoogste scoort in termen van klantentevredenheid, is dan de volgende vraag. De antwoorden op die vraag zijn doorgaans zeer divers, maar waar men doorgaans niet opkomt is de gedachte dat de tevredenheid zo hoog is omdat er geen mensen aan te pas komen. Het is een onopvallend product waar weinig

tot niks mis mee kan gaan, of je moet zo dom zijn om je vingers te snijden aan de rand van het blik. Over de lange termijn blijkt dat statistisch de meeste tevredenheid op te leveren. Hoera voor ananas.

En daarin schuilt ook de waarschuwing. Publieke diensten vergen veel menselijke handelingen, waar elke keer weer iets verkeerd mee kan gaan. Publieke diensten hebben daarbij niet zelden een negatief karakter. Het bestaat bijvoorbeeld uit boetes betalen, vergunningen halen en belasting betalen. De doelstelling daarachter vindt men doorgaans prima, maar daarmee is het nog niet van genieten sprake als de betaling wordt gedaan of men aan het loket aan het wachten is. Keuze heeft de klant niet. Het hoogst haalbare is wat de belastingdienst er van maakt: leuker kunnen we het niet maken, makkelijker wel. Met andere woorden; er schuilt een gevaar in het gaan concurreren met het bedrijfsleven op het punt van klanttevredenheid. De kans dat dit negatief uitvalt is levensgroot. Verwachtingen worden dan teleurgesteld en de kans dat de overheid een nog slechter imago krijgt wordt alleen maar groter. Laat de overheid niet gaan concurreren met een blikje ananas, tenzij het haar eigen mensen in wil blikken om haar klanten zoet te houden en echt, dat werkt niet meer.

Hieruit moet niet de boodschap worden gehaald dat het geen zin heeft om aan klanttevredenheid te werken. Integendeel, werken met het klantbegrip met het oog op een hogere klanttevredenheid is uiteindelijk wellicht het enige middel om organisaties met een publieke taak daadwerkelijk op de samenleving te richten, maar er wordt wel om evenwichtskunst gevraagd. Of men daar toe in staat is en of daar de randvoorwaarden voor aanwezig zijn is dan weer het volgende punt. Daar is onderling vertrouwen voor nodig.

3 Vertrouwen in kwaliteit

3.1. Ficties en incidenten

Elk maatschappelijk systeem wordt gebouwd op ficties om te kunnen werken. Een van de belangrijkste ficties waarmee we werken is de fictie rondom de controle. Bij de vormgeving van elke mooie cirkel of regelkring gaan we ervan uit dat na de plannen en de acties op basis van die plannen er een check zal worden uitgevoerd op het voorgaande. Vervolgens is het natuurlijk de bedoeling dat er van de check wordt geleerd en dat er op basis daarvan wordt gepland, gehandeld, enz., enz. De fictie schuilt in de aanname dat de check daadwerkelijk zal worden uitgevoerd en dat dit op zo'n degelijke manier zal gebeuren dat de check dekkend is voor het gehele systeem. Specialisten in kwaliteitsland weten al lang dat men heel voorzichtig moet zijn met de aanname dat de check zorgvuldig gebeurt. De statistische wetenschap moet er meestal aan te pas komen om op basis van het sleutelbegrip 'representativiteit' enige zekerheid over de waarde van de check te krijgen. Maar dat is voer voor specialisten; over het algemeen wil men gewoon werken op basis van de fictie dat het systeem draait en dat de controle er is en voldoende werkt.

Totdat de fictie wordt doorgeprikt. Een reeks van rampen, rellen en incidenten rollen in de media over elkaar heen en hebben in ieder geval binnen de overheid die fictie van voldoende controle met een luide knal doorgeprikt. Sturing en toezicht zijn daarmee een actueel thema geworden en in de hoek van kwaliteitszorg wordt naar de oplossing gezocht. Net als met de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid, staat stevig ter discussie hoe in hemelsnaam nog verwacht kan worden dat de wet wordt gehandhaafd en op tijd verantwoording wordt afgelegd. Achter de krantenkoppen van Bijlmerramp, falend vervolgingsbeleid en al dan niet ingrijpende toezichthouders zoals de OPTA bij de telecom, verschuilen zich structurele vraagstukken over de mate waarin ambtelijke diensten zich kunnen verzelfstandigen en de vrijheid van die ambtenaren ten opzichte van minister, Kamer en burger. De discussie concentreert zich daarbij op de overheid. Maar wie bijvoorbeeld volgt hoe banken worstelen met hun toezicht op wild speculerende medewerkers, weet dat daar vergelijkbare problemen spelen.

Op zich zijn dit allemaal vraagstukken die geen dagelijkse kost zijn voor wie werkzaam is in de wereld van kwaliteitszorg. Toch zijn er goede redenen waarom het de moeite waard is om hier een poging te doen de belangrijkste aspecten van het debat in beeld te brengen. Bedacht moet worden dat tot nu toe de kwaliteitsfunctie en de borging ervan binnen de overheid gebaseerd was op sturing middels wetten en borging middels toezicht en inspectie. Die basis voor kwaliteit levert nu fundamentele vragen op. Dat begint bij de vertrouwensvraag, de basis van de fictie.

3.2 Wie is eigenaar van de kwaliteit?

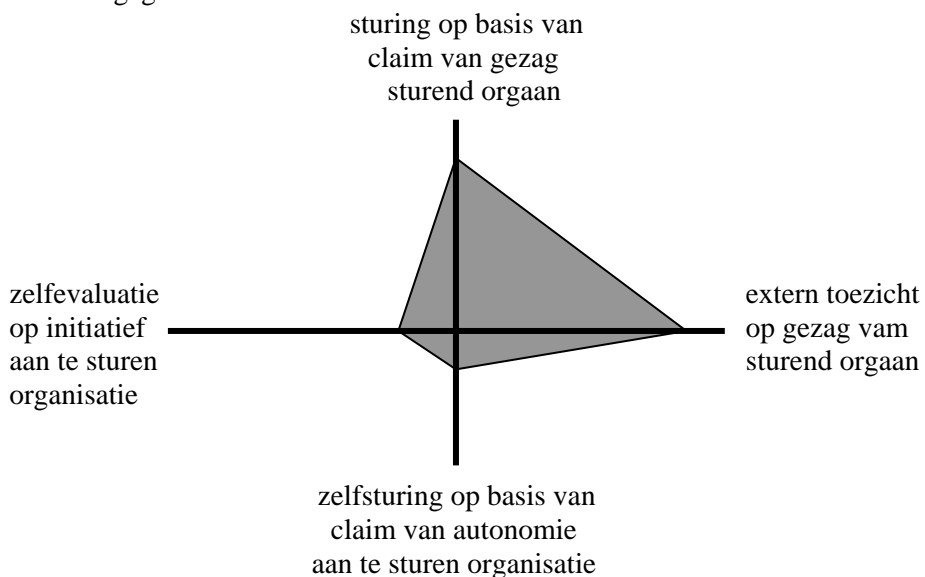
Deze auteur heeft ooit eens voor een groep overheidsmanagers gestaan als docent in het kader van een INK-auditorsopleiding. Echter, voordat ik kon beginnen, eisten de deelnemers duidelijkheid over de status van een eventueel auditrapport. Deze zou toch 'eigendom' blijven van de organisatie die de audit aanvraagt? Dat is inderdaad de systematiek van het INK, zo kon ik bevestigen. Maar het punt is dat ze zich wel moesten realiseren dat ze werkzaam zijn binnen het hiërarchische verband van de overheid. Kunnen ze dat eigendomsrecht werkelijk gebruiken om bedrijfsinformatie vertrouwelijk te houden, zoals kennelijk hun wens was? Ook in de richting van hun minister, van de Kamer? Nee, dat konden ze niet. Toch hoopten ze dat de auditrapporten wel bij de organisatie zelf konden blijven, want elke rapportage in het kader van de normale verantwoording zou onvermijdelijk onderdeel worden van een onderhandelingsspel en via het INK-model wilden ze zichzelf echt eerlijk in de spiegel kunnen kijken. Kortom, er vond een botsing plaats tussen de eigen wensen, de mooie

principes van het kwaliteitssysteem en de realiteiten van de overheidsorganisatie. Het is deze botsing die als een rode draad door alle discussies over sturing en verantwoording loopt en de ruimte voor moderne vormen van kwaliteitszorg bepaalt. In termen van slaag- en faalkansen voor kwaliteit binnen organisaties met een publieke taak is het wellicht valkuil nummer 1.

3.3 Verticaal en horizontaal

Voor zover het object van sturing en verantwoording de uitvoerende dienst is en niet de individuele burger of het enkele bedrijf, speelt het vraagstuk van sturing en verantwoording en de bijdrage van kwaliteitszorg daarbij, zich af in het spanningsveld tussen een sturend orgaan (een departement of bestuur, binnen het bedrijfsleven de holding) en een aan te sturen organisatie (de dienst, de werkmaatschappij). Wordt deze relatie tussen sturend orgaan en aan te sturen organisatie gekenmerkt door een sterk verticale, hiërarchische oriëntatie, met een strakke vorm van toezicht ('tight control'), of 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. Centraal staat hierin het perspectief binnen de overheid, maar de vertaling naar holdingachtige constructies binnen het bedrijfsleven moet overigens niet al te moeilijk te maken zijn (zie schema volgende blz.).

Vanuit het perspectief van het sturend orgaan worden sturing en toezicht in beginsel zo vorm gegeven:



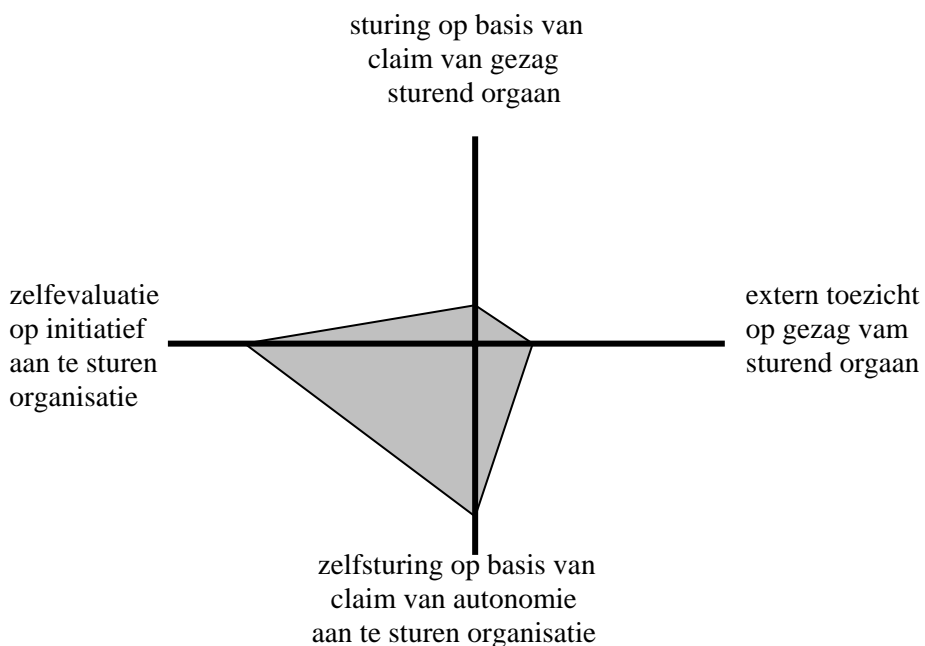
Schema 1.a Inrichting van sturing en toezicht

Sturing vindt plaats op basis van een veronderstelde gezagsverhouding (gezag als geaccepteerde vorm van macht) 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. Onder deze vorm van extern toezicht mag hier ook de klassieke benadering van planning en control worden gerekend, met het daarbij horende accountantsonderzoek of het rechtmatigheidonderzoek zoals dat bijvoorbeeld door de Algemene Rekenkamer wordt uitgevoerd. De gezagsverhouding is binnen de overheid uiteindelijk een uitdrukking van het politiek primaat en de daaraan verbonden fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid. Vermindering van sturing zal overwogen worden voor zover 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 en de daarmee samenhangende claim van autonomie is alleen mogelijk voor zover niet strijdig met de gezagsverhouding en de uitkomsten van het extern toezicht.

3.4 Streven naar zelfsturing

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:



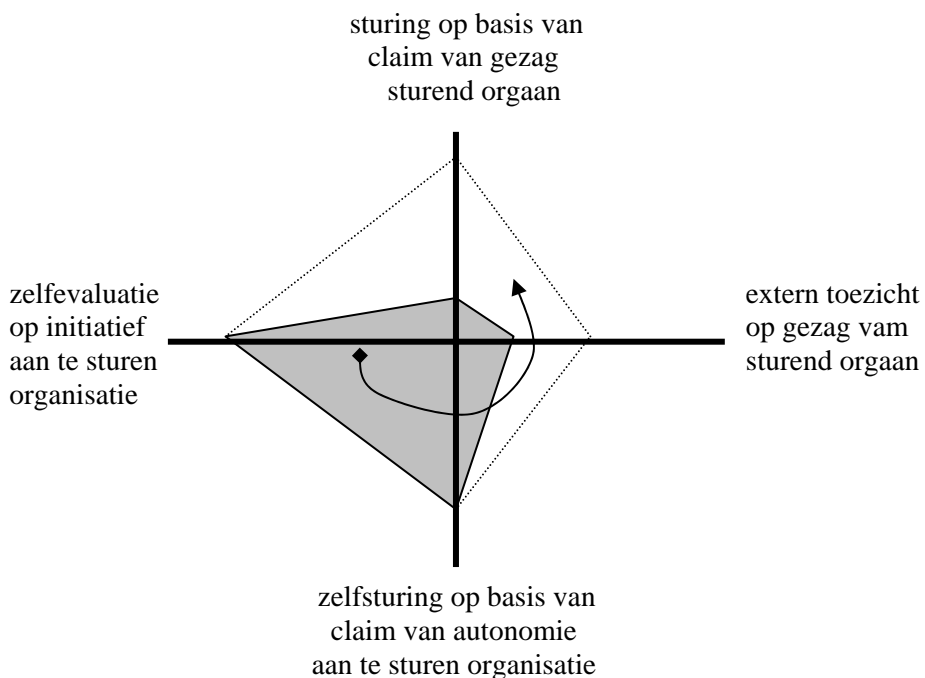
Schema 1.b Afwijzing en acceptatie van sturing en toezicht

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, moeten ze eerst eens 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 eigenlijk met de resultaten van de toezichthoudende activiteiten? Worden de resultaten wel juist gebruikt? Is het toezicht wel echt objectief? Hoe onafhankelijk is het eigenlijk?, 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 te 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. Hier wordt er dus vanuit gegaan dat de mate waarin de toetsing een horizontaal of verticaal karakter heeft mede bepalend is voor de acceptatie ervan. Tevens wordt de veronderstelling gehanteerd 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 met de bijbehorende interventiemogelijkheden wordt pas geaccepteerd – wordt pas effectief – als zelfevaluatie en de daarbij passende vorm van autonomie geaccepteerd is. De kans dat de aan te sturen organisatie zich dan uit zichzelf betrouwbaar zal opstellen is dan het grootst.



Schema 1.c Verandering in de acceptatie van sturing en toezicht

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? We zien nu dat vanuit het perspectief van het sturend orgaan een steeds sterker accent wordt gelegd op de verbetering van het 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 hier wordt 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. Dit alles staat dus haaks op de feitelijke ontwikkelingen rondom sturing en toezicht.

3.5 Vertrouwensvraag raakt kwaliteitszorg

Uit het bovenstaande is hopelijk duidelijk geworden dat de kwaliteitszorg inzet is geworden van het debat over de vertrouwensvraag. Met name rondom het INK-model wordt daarbij de vraag gesteld wat het doel en de reikwijdte moet zijn van de inzet van dit model. Moet het een apart instrument blijven, eerst en vooral bedoeld voor de zelfevaluatie met het auditrapport stevig in handen van de leiding van een aan te sturen organisatie? Of moet het model integraal onderdeel zijn van de aansturing, onderdeel van de planning en controlcyclus en een logische route waarlangs Kamervragen zullen worden beantwoord? Zo scherp als de tegenstelling hier wordt geformuleerd hoeft deze in de praktijk niet uit te pakken, maar er is een risico. Gaat de voorkeur uiteindelijk niet meer uit naar een aanpak via de verticale lijn dan via de horizontale lijn?

Nog een slag verder, nog wat meer op de praktijk gericht en in het bijzonder richting degenen die met control of toezicht bezig zijn. Wat is van dit alles relevant vanuit het standpunt van degenen die er in werkzaam zijn? In principe is veel van wat een kwaliteitszorg gericht op het organiseren en ondersteunen van vormen van borging, van toezicht dus. Per saldo ligt daar – tot nu toe – veel meer de nadruk op dan op de sturingskant van het verhaal. Voor elke organisatie is de 'check' uit de Deming-cirkel een zwak punt en juist de kwaliteitszorg en de 'kwaliteitskundige' (veelal de staffunctionaris die tot 'kwaco' – kwaliteitscoördinator - is benoemd en dat klinkt inderdaad niet best) houdt zich bezig met het organiseren en ondersteunen van deze check.

Tegelijk schuilt er een grote valkuil in de wijze waarop dit wordt georganiseerd. In nogal wat overheidsorganisaties valt te zien dat de kwaliteitsfunctie en de inspectiefunctie in één bureau wordt verenigd. Dat lijkt logisch, maar gelet op het voorgaande hoop ik dat het duidelijk is dat het dat niet is, met name als het kwaliteitsbureau wil werken op basis van een 'horizontaal' systeem als het INK-model. Vanuit beide functies houdt men zich met toezicht bezig, maar rol en cultuur van de ene is wezenlijk anders dan de andere.

In het algemeen is het tijd om te pleiten voor een grotere helderheid in de rollen en functies van allen die zich op enigerlei wijze bezighouden met toezichtfuncties. Er is zowel behoefte aan een streng en degelijk toezicht als aan een op verbetering gerichte en ondersteunende toezichtfunctie. De eerste zou ik de inspectiefunctie willen blijven noemen, mits deze zich echt verticaal positioneert en haar interventiefunctie niet onbenut laat als het nodig is. De tweede toezichtfunctie wil ik de kwaliteitsfunctie noemen en maakt gebruik van een breed scala aan advies en verbeter technieken. Vanuit deze optiek is het nog de vraag waar certificering op basis van de ISO 9000 normen bij hoort. In feite eerder bij de inspectiefunctie dan bij de kwaliteitsfunctie.

3.6 Vertrouwen onder druk

De fictie van een goed toezicht is dus samen met de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid doorgeprikt. Voorlopig lijkt het antwoord op landelijk niveau echter niet te zijn dat er naar nieuwe oplossingen wordt gezocht. Het antwoord lijkt vooral te zijn dat de ficties worden herbevestigd. In antwoord op de standpunten van de secretarissen-generaal en een boeiend essay van oud-minister Peper, die op verschillende manieren allemaal laten zien hoezeer die fictie is uitgehold, was de reactie van Kok en anderen toch vooral een herbevestiging van die gedachte, min of meer vanuit de redenering dat er voor een goed functionerende democratie geen alternatief is. Voor de toekomst betekent dit een sterk herstel en waarschijnlijk een forse groei van de klassieke toezichtfunctie met een sneller ingrijpen als het nodig is. Dat is nuttig en onvermijdelijk. Tegelijk is het waarschijnlijk een illusie om te verwachten dat deze vorm van klassieke inspectie echt in staat is om incidenten te voorkomen, laat staan het functioneren van overheid en samenleving te verbeteren. Er zal dus ook een groot beroep worden gedaan op de moderne kwaliteitsfunctie, zeker als deze echt ondersteunend en verbetergericht is. Uiteindelijk maken 'horizontale' vormen van toezicht meer kans dan de traditionele 'verticale' vormen van toezicht. Maar de lezer zal het hebben begrepen – vanuit het begrip vertrouwen gedacht schuilen er grote risico's in de toepassing van moderne vormen van kwaliteitszorg in organisaties met een publieke taak. Die publieke taak zal vooralsnog vooral verticaal worden bepaald. Zelfsturing is wellicht nog meer fictie dan werkelijkheid. In een volgend artikel willen we toch laten zien hoe de mogelijkheden voor zelfsturing een paar stappen verder kunnen worden gebracht.