

Trefwoorden

Organisatie-ontwikkeling publieke sector
Transparantie
Resultaatgerichtheid
Klantgerichtheid

Auteurs

Han Hendrickx
Paul Hilhorst
Jan Maas
Marc Muntinga
Peter Noordhoek



visies
op de rol van de overheid en de toekomst van de publieke sector

Kwaliteitsthema's in de publieke sector

Dit artikel gaat over het 'hoe' van de dienstverlening in de publieke sector. We bekijken het kwaliteitsbegrip van de overheid in een bredere context van beleid. Rond drie thema's (transparantie, resultaatgerichtheid en klantgerichtheid) worden thesen en antithesen aangevoerd. Door het uitwisselen en aanscherpen van argumenten die voor of tegen een bepaalde kwaliteitsaanpak pleiten, wordt het inzicht in het functioneren van de overheid vergroot. De auteurs, allen lid van het KPS-gilde (Kwaliteit Publieke Sector), hopen daarmee een bijdrage te leveren aan een verbeterde werking van de publieke sector.

Het begrip kwaliteit bij de overheid

Het denken over kwaliteit bij de overheid kan niet los worden gezien van vraagstukken van sturing en verantwoording. De term 'kwaliteit' wordt binnen de overheid breed gehanteerd. Vraag een politicus of bestuurder naar de term kwaliteit en hij of zij zal waarschijnlijk beginnen over de kwaliteit van de rechtsstaat, de wetgevingskwaliteit of de kwaliteit van de informatievoorziening. Op het departement van Defensie denkt men niet helemaal ten onrechte de kwaliteitszorg te hebben uitgevonden met een normenstelsel als AQAP. Buiten deze circuits wordt de term kwaliteit meestal verbonden met vergelijkbare associaties als in het bedrijfsleven en dan vooral met management- en beheersingstechnieken.

Dat is jammer, want het kwaliteitsbegrip strekt zich steeds nadrukkelijker uit voorbij de doelmatigheid- en beheersingsvraagstukken. Moderne kwaliteitsbenaderingen stellen vooral het beleid en haar effecten centraal. Natuurlijk blijft ook de beheersing van producten en diensten een belangrijk onderwerp, maar in dit katern bekijken we het kwaliteitsbegrip in de bredere context van beleid. Het wordt verbonden met het soort sturings- en verantwoordingsvraagstukken waaruit moet blijken of de overheid kan voldoen aan de vele eisen die aan haar worden gesteld door individuele burgers, bedrijven en door de samenleving als geheel.

Rol van de klant in de publieke sector

De omschrijving van het begrip publieke sector is nauw verbonden met de klantdefinitie, een klantdefinitie gericht op de publieke taak. Een economische definitie van een klant is 'degene bij wie het bepalen, betalen en genieten van een product of dienst in één hand ligt'. In de publieke sector zien we steeds weer hoe de klantdefinitie uiteenvalt in verschillende partijen die 'bepalen', 'betalen' of 'genieten'. De Informatie Beheer Groep, hoewel formeel een zelfstandig bestuursorgaan, is in die zin dus een onderdeel van de overheid. Immers, een student mag dan 'genieten' van zijn of haar studietoelage, maar heeft geen zeggenschap over de hoogte van de toelage, 'bepaalt' dus niets, en het is uiteindelijk de belastingbetaler die de toelage – via de minister van Financiën – 'betaalt'. In het gevangeniswezen ligt het weer anders. De gevangene is in

In minder dan 50 woorden

- In dit artikel bespreken we drie thema's voor organisatieontwikkeling in de publieke sector: transparantie, resultaatgerichtheid en klantgerichtheid.
- Elk thema wordt kort ingeleid en vervolgens uitgewerkt in een these en antithese.
- Het is aan de lezer stelling te nemen, of te komen tot een synthese.

Leeswijzer en bronvermelding

Dit artikel is een samenvatting van het katern 'Organisatieontwikkeling, kwaliteitsthema's in de publieke sector' uit de losbladige serie *Kwaliteit in Praktijk*. In de uitgebreide versie worden negen thema's voor organisatieontwikkeling in de publieke sector behandeld: transparantie, resultaatgerichtheid, excelleren en transformeren, klantgerichtheid, innovatievermogen, systemen als basis voor organisatiebesturing, dynamiek, robuustheid, efficiency. In dit artikel nemen we er drie hiervan over. Rond ieder thema worden thesen en antithesen aangevoerd, met als doel een discussie te stimuleren, door het uitwisselen en aanscherpen van argumenten die pleiten voor of tegen een bepaalde kwaliteitsaanpak.

ieder geval geen klant, hoogstens een 'halffabriek'. Het is de rechter die bepaalt, de minister van Financiën die betaalt en de belastingbetaler die er hopelijk van 'geniet'. De formele juridische status is in ieder geval niet het leidende principe van de klantdefinitie. Ook binnen de overheid bestaat geen goede wettelijke formule om te bepalen wat (activiteiten, taken, organisaties) nog tot de overheid behoort en wat niet. De verscheidenheid is te groot om binnen een enkele formule te kunnen vangen. Wij kiezen hier voor een definitie waarin het meervoudig klantbegrip het onderscheidende kenmerk is. Dit meervoudig klantbegrip geeft de publieke sector zijn geheel eigen dynamiek, juist en vooral als het om kwaliteitsmanagement gaat.

Thema's voor organisatieontwikkeling

De thema's in dit artikel zetten aan tot een dialoog. Daarmee wordt beoogd om het blikveld van de betrokkenen en hun achterban te verruimen en kan ook een scherper zicht worden verkregen op de mechanismen in de overheid.

Thema 1 Transparantie

Door een bevoegdheid of taak te aanvaarden krijgt een bestuurder verantwoordelijkheid en erkent hij de plicht om verantwoording af te leggen. Wie rechten accepteert om vrij te handelen en zijn mening te geven neemt verantwoordelijkheid. Dat betekent inzicht geven over de uitgevoerde activiteiten en antwoord geven op de gerechtvaardigde vragen die daarover worden gesteld.

These: Stakeholders moeten inzicht hebben in het functioneren van een publieke organisatie

In een publieke organisatie waar overheidsgelden worden besteed voor publieke doelen, bestaat een extra noodzaak om de effectiviteit en efficiency van de inspanningen trans-

parant te maken voor politieke controle. Een organisatie die een programma van 'Excellence' implementeert, zal vaak ook in het jaarverslag proberen over de jaren heen een consistente verslaglegging te hanteren, hetgeen helpt als checklist om alle relevante aspecten te vermelden en het ondersteunt het kwaliteitsbewustzijn van de medewerkers. Deze consistentie helpt in belangrijke mate ook de toezichthouders om inzicht en overzicht te houden.

Antithese: Transparantie is strijdig met het persoonlijke belang van politieke bestuurders

De risico's van openbaarheid van bestuur staan duidelijkheid over bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de weg (de stille donderwolk van de media). Dat helderheid niet in alle culturen wordt gewaardeerd, kunt u bijna dagelijks in de krant lezen. Dit geldt met name voor organisaties in de publieke sector die sterk door de politiek worden aangestuurd. Duidelijke uitspraken kunnen een aanzienlijk stemmenverlies voor een politieke organisatie opleveren. Het doordenken en inzichtelijk maken van alle effecten van beleid en uitvoering van publieke organisaties veronderstelt een graad van organisatieontwikkeling waaraan de meeste publieke organisaties niet kunnen en – gegeven een tekort aan intern draagvlak – ook niet willen voldoen. Dit manifesteert zich met name in onduidelijkheid over het doel van de organisatie. Soms gaat men ervan uit dat de organisatie uitsluitend bestaat voor de uitvoering van door de politiek opgedragen taken, in andere gevallen is de opvatting dat de organisatie een zelfstandige verantwoordelijkheid draagt voor het maatschappelijke veld waarbinnen zij opereert. Dit is een verschil tussen verantwoording afleggen en verantwoordelijkheid nemen.

Zolang deze interne discussie doorloopt – en dat doet-ie permanent – zal een bestuurder niet voor transparantie kiezen.

Thema 2 Resultaatgerichtheid

Van de publieke sector wordt in toenemende mate verwacht dat haar inspanningen leiden tot resultaat. Dit bewustzijn is de laatste jaren binnen en buiten de publieke sector sterk gegroeid. Output- en outcomesturing, productbegrotingen, beleidsevaluaties, effectrapportages, onderzoek naar marktconformiteit van overheidsorganisaties, en (ver)grote nadruk op toezicht en controle door en van publieke organisaties zijn hiervan actuele uitingsvormen.

These: Een overheidsorganisatie streeft ernaar om haar output en outcome te laten voldoen aan de verwachtingen van alle stakeholders

Resultaatsturing levert een bijdrage aan betere informatie ten behoeve van de publieke verantwoordingsplicht. Relevante, actuele en gekwantificeerde informatie ondersteunt het proces van verantwoording. Naast de traditionele politieke stakeholders vragen steeds meer andere belanghebbenden aan publieke organisaties om reken-

schap af te leggen: klanten en burgers, medewerkers en zelfs de maatschappij. Uiteindelijk is de overheid hoeder van het 'algemeen belang' en zal ze boven de verschillende deelbelangen uit moeten stijgen.

Antithese: Resultaatsturing van publieke organisaties is vaak onmogelijk en zelfs ongewenst

Gegeven het ontbreken van eenheid in bestuur is geen duidelijkheid te verkrijgen over het basisprincipe van resultaatgerichtheid: aan wie lever ik, waartoe, wat, met welk werkresultaat, af? Resultaatgerichtheid veronderstelt managementinformatie waarmee de prestaties kunnen worden gemonitord. De effecten van het handelen zijn echter vaak moeilijk of pas na lange tijd te meten, waardoor een directe relatie tussen sturen en resultaat niet gemakkelijk vast te stellen is.

Resultaatgerichtheid veronderstelt voorts heldere, centrale en trapsgewijs geformuleerde doelstellingen. In een politieke omgeving zijn de doelstellingen meestal vaag en ambigu ('veiligheid', 'kwaliteit', 'integratie'), waardoor resultaatgericht zijn een mooie droom blijft.

De nadruk bij resultaatsturing op meting en verantwoording kan ongewenste gevolgen hebben (meer bureaucratie, verantwoordingsrituelen), of leiden tot toenemende onderlinge concurrentie tussen publieke organisaties, wat de van oudsher open uitwisseling onder druk zet. Vaak ontbreekt een traditie om voor resultaten te werken, omdat onduidelijk is wie de belanghebbende is. Resultaatgerichtheid kan ook strijdig zijn met het persoonlijke belang van individuele ambtenaren. Zeker als resultaatsturing het gevolg is van een beheersingsbehoefte, zal invoering ervan op weerstanden stuiten als niet ook wordt voorzien in meer handelingsruimte voor de ambtenaar.

Thema 3 Klantgerichtheid

Het woord klant heeft zoals hiervoor aangegeven binnen de publieke sector een bijzondere betekenis. De relatie organisatie-klant heeft nogal bijzondere kenmerken (zie Korsten, 1999).

Onvrijwilligheid De reden van contact met een overheidsorganisatie duidt doorgaans op onvrijwilligheid en meestal op (potentiële) problemen aan kantzijde.

Langdurigheid Het contact is meestal langdurig, denk bijvoorbeeld aan ziekenhuisopname, onderwijs, wonen in een bepaalde gemeente. Klanten ondervinden de effecten van het organisatiebeleid elk moment van de dag (24-uursorganisatie).

Machtsongelijkheid Deze ongelijkheid berust op hiërarchische relaties maar ook op verschil in deskundigheid (hulpverlener, onderwijsgevende, de bewaker). De ongelijkheid is ook een juridisch gegeven: de ambtenaar inspecteert, verleent vergunningen, deelt bekeuringen uit en verschaft

producten waar burgers niet zonder kunnen.

Ontastbaarheid Nog sterker dan bij dienstverlening in de private sector heeft een klant van de overheid in veel gevallen geen mogelijkheid om de dienst of het product van tevoren te betasten, en evenmin te proeven of te zien. Denk aan zorgverlening en therapie.

Monopoliepositie De klant heeft meestal geen alternatieven. Tegelijkertijd is de 'klant' de ultieme kiezer, die eenmaal per periode een alles bepalende machtspositie heeft. Dit geeft de relatie tussen de overheid en haar klanten een ongekende dynamiek.

These: Daadwerkelijke verbetering van het functioneren van de publieke sector is alleen mogelijk door de klantgerichtheid te vergroten

Over één ding is iedereen het eens: de overheid bestaat om de burger te ondersteunen, ook als die burger het zelf niet wil, het er niet mee eens is en er niet om vraagt, en het algemeen belang te dienen. Dit leidt tot een continue dialoog binnen de overheid over wat ze wel en niet doet, en hoe ze het moet doen. Voor de strategische keuzen die worden gemaakt is een externe toetssteen nodig. Bij de vraag of de beleidsuitvoering effectiever en efficiënter kan, moet een overheidsmanager niet beginnen met 'navelstaren', maar kijken naar wat het beleidsveld en/of de klant nodig heeft. De logica van de burger verschilt van die van de overheidsorganisatie. Van discrepanties heeft vooral de burger last (het kastje, de muur of lange wachttijden). Een klantgerichte overheidsorganisatie denkt van buiten naar binnen. Men neemt voor verbetering de klant als vertrekpunt en past zich aan bij de wensen, mogelijkheden en behoeften van de omgeving. Een klantgerichte overheidsorganisatie is gevoeliger voor externe prikkels (omgevingsgedreven). Hierdoor herkent ze risico's eerder (politieke incidenten) en is ze effectiever bij het verkrijgen van de noodzakelijke middelen en menskracht bij de opdrachtgever (politiek). Klantgerichtheid biedt uitzicht op beter functioneren en strategisch voordeel.

Antithese: Klantgericht werken levert geen fundamentele bijdrage aan het beter functioneren van de publieke sector

Een burger is geen klant. Hij is verplicht om diensten of producten af te nemen van de overheid tegen een vastgestelde, nauwelijks te beïnvloeden en vaak onbekende prijs. Hij kan meestal niet naar een andere aanbieder gaan en evenmin kiezen de goederen niet af te nemen. Meestal is de vraag naar overheidsgoederen alleen in abstracte zin bekend (meer veiligheid, kortere wachttijden), terwijl wat het betekent in beleid onbekend is. Door het gebrek aan vrije keuze krijgt het begrip (klant)tevredenheid een andere betekenis dan in de marktsector. Paradoxaalwijs heeft de burger die goede werkprestaties van de overheid echt nodig heeft, de minste macht om deze te bewerkstelligen.

Klantgerichtheid bij de overheid kent veel uiterlijke schijn. Als het er echt op aankomt, bepaalt de politiek voor de machtsgeoriënteerde overheidsorganisaties wat 'goed' is en geeft dus de doorslag, niet de burger. Alleen de politiek kan voldoende sterke prikkels geven om de publieke sector beter te laten functioneren.

Slotwoord

De in dit katern behandelde thema's gaan over het 'hoe' van de dienstverlening in de publieke sector. Zaken die in de maatschappelijke discussie grote aandacht krijgen, zoals veiligheid, de kosten en de wachttijden in de zorgsector, de integratie van allochtonen, de pensioenvoorzieningen, een te bureaucratische dienstverlening, problemen in het openbaar vervoer en fileproblemen, betreffen alle het 'wat' van deze dienstverlening. Zij krijgen veel aandacht, hetzij omdat grote tegengestelde belangen in het spel zijn, hetzij omdat de burger groot ongemak ervaart. Aandacht voor het functioneren van de overheid lijkt beperkt tot incidenten. Hoe de politiek en de overheid haar verwachtingen realiseren, maakt de gemiddelde burger weinig uit. We kunnen met andere woorden stellen dat we ook wat betreft overheidsdiensten een consumptiemaatschappij hebben.

Waarom een aanzet tot een dialoog over het 'hoe'?

De overheid is van ons allemaal. De publieke sector levert een enorme bijdrage aan onze welvaart. Door de argumenten achter de thesen en antithesen bloot te leggen wordt inzicht verduidelijkt in het functioneren van de publieke sector. De auteurs hopen daarmee een bijdrage te leveren aan een verbeterde werking van de publieke sector. Alleen onder de goede voorwaarden zal de politieke leiding een langetermijnvisie kunnen hanteren die ons gezamenlijke maatschappelijk welzijn waarborgt.

Auteurs

Han Hendrickx, Paul Hilhorst, Jan Maas, Marc Muntinga en Peter Noordhoek zijn allen lid van het KPS Gilde, organisatieadviseurs die zich ten doel hebben gesteld bij te dragen aan een betere overheid. Voor meer informatie zie www.kpsgilde.nl.

Abonnees op Sigma hebben via hun password toegang tot de SigmaBase, waar dit katern beschikbaar is.