

## Voorbij klantgerichtheid en doelmatigheid

*Drs. D.P. Noordhoek*

In het regeerakkoord van Kok II staat onder de kop ‘kwaliteit van publieke dienstverlening’ een passage die de oplettende lezer stof tot nadenken geeft:

“Voor de kwaliteit van het overheidshandelen zijn naast doelmatigheid ook andere criteria van belang. Het gaat dan om essentiële aspecten als rechtmatigheid, rechtszekerheid en de bescherming van de positie van zwakke groepen.”<sup>1</sup>

Er wordt een spanning geconstateerd tussen zaken als doelmatigheid, klantgerichtheid en kostenbewustzijn enerzijds en een aantal essentiële aspecten van het overheidshandelen anderzijds. Concurrentie en marktwerking hebben wellicht hun grens bereikt. Nu gaat het er om een evenwicht te vinden met ‘de intrinsieke waarden van overheidshandelen’.

Het is bijzonder en goed dat in een regeerakkoord stil wordt gestaan bij een spanning als deze, tegelijk roept het veel vragen op. Vragen die centraal staan in deze bijdrage aan de afscheidsbundel van Henk Strietman, in de wetenschap dat hij iemand is die altijd veel gevoel heeft getoond voor de subtiliteiten in woord en daad in het grijze gebied tussen markt en staat. Daarom, met excuses voor het hoge aantal abstracte woorden, wil ik graag een duik nemen in de spanningen die uiteindelijk de kwaliteit van publieke dienstverlening bepalen. Als we blijven spreken over de kwaliteit van de publieke dienstverlening als een kwestie van het simpel toepassen van een paar bedrijfseconomische principes blijven we waarschijnlijk steken in een paar marginale verbeteringen van de service hier en daar.

### **Tegenstellingen?**

De geoefende beleidsvolger zal een nijging tot cynisme bij de passage uit het regeerakkoord mogelijk niet kunnen onderdrukken. Een concrete uitwerking wordt gemist en elders zijn passages te vinden (bijvoorbeeld rondom de centra voor werk en inkomen en de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de bijstandsuitkering) waarin elk evenwicht lijkt te ontbreken als het om de verantwoordelijkheid voor geïntegreerde dienstverlening gaat. Er is echter meer dan één reden om blij te zijn met deze passage. Het is een soort volwassen worden van de discussie over kwaliteit van dienstverlening. Het is pas vier jaar geleden, in het eerste regeerakkoord van Kok, dat kwaliteit van dienstverlening überhaupt op de agenda kwam te staan. Op dat moment droeg het nog sterk de sporen van een uit de marktsector overgewaaide trend. Een vrij eenduidig klantbegrip moest de burger een sterkere positie geven ten opzichte van een blind en bureaucratisch overheidsapparaat. In het nieuwe regeerakkoord zie je de sporen van discussies die op talloze plekken gevoerd zijn over hoe ver de overheid moet en kan gaan in de toepassing van concepten als doelmatigheid en klantgerichtheid. Jammer is het dan als dit soort concepten welhaast bij voorbaat op gespannen voet worden geacht te staan met de intrinsieke waarden van het overheidshandelen. Beide woorden – ‘klantgerichtheid’ en ‘doelmatigheid’ worden hier bij de kop genomen en geconfronteerd met termen als rechtmatigheid. De kern van het betoog is dat met name klantgerichtheid een term is die gebruikt moet worden om beter van perspectief te kunnen wisselen, van binnen de publieke dienst naar erbuiten. Het lijkt vruchtbaarder om de spanning tussen het begrip betrouwbaarheid en responsiviteit te gaan zoeken als het gaat om het inspelen op wat waarschijnlijk de echte zorgen voor de regering zijn.

### **Klantgerichtheid: een functioneel begrip**

Het concept klantgerichtheid zal waarschijnlijk nooit echt populair worden binnen de overheid. Het is opmerkelijk hoe plat het concept benaderd wordt, terwijl er al jarenlang genuanceerde benaderingen bestaan om er mee om te gaan.

<sup>1</sup> Ontwerp-regeerakkoord 1998, hoofdstuk VII, pag. 76.

Een econoom zal zeggen dat een klant degene waarbij het ‘bepalen, betalen en genieten in één hand verenigd is’. Binnen een publieke omgeving zal deze mooie omschrijving altijd problemen opleveren. Als het bijvoorbeeld over de financiering van een school gaat, dan is het uiteindelijk de minister van Onderwijs samen met de Staten-Generaal die bepaalt, is het de minister van Financiën die het grootste deel moet betalen (en ergens is ook nog de belastingbetaler die een blauwe envelop ontvangt) en of er door leerlingen, ouder en leerkrachten genoten wordt is altijd weer de vraag. Met andere woorden; het klantbegrip binnen de publieke sector is altijd een meervoudig klantbegrip. Het wordt daarom al snel ervaren als een vooral semantische exercitie om over ‘klanten’ te spreken. Daarnaast zijn er altijd mensen die bezwaar maken tegen een klantbegrip op grond van de overweging dat het hanteren van een klantbegrip zal leiden tot het te zeer centraal stellen van individuele belangen in plaats van het algemeen belang dat de overheid dient te behartigen. Zonder iets af te doen aan die bezwaren, zal het echter steeds nodig blijken om met een soort klantconcept te werken. De achilleshiel van elke organisatie die exclusief de verantwoordelijkheid heeft voor de uitvoering van een publieke taak is de neiging om te sterk intern gericht te worden. De notie van het algemeen belang is in te veel gevallen ontoereikend gebleken om te voorkomen dat men toe geeft aan de neiging van elke monopolist om zichzelf tot doel te verheffen. Het kan niet anders of elke overheidsdienst moet zich – welhaast geforceerd – naar buiten richten door de hantering van één of ander soort klantbegrip, wil ze op de langere termijn haar geloofwaardigheid niet verliezen. De vraag op wie ze zich precies moet richten en op welke wijze dat moet gebeuren, maakt de vraag naar klantgerichtheid wellicht nog relevanter voor de publieke sector dan voor de marktsector. Het is de wijze waarop met het klantbegrip wordt omgegaan die bepaalt of de interne gerichtheid wordt doorbroken en op welke wijze dit kan gebeuren. In die zin is het een puur functioneel begrip. En daarmee komen we weer terug op het in het regeerakkoord geformuleerde dilemma.

### **Altijd een meervoudig klantbegrip**

De hantering van een simpel klantbegrip – de ouders of de schoolleiding die daarmee bij voorbaat het gelijk aan hun zijde zouden krijgen – leidt vroeg of laat tot spanningen. Elke keer als iemand een groep burgers tot klant wil verheffen, zal er wel iemand anders zijn die zegt “dat de minister de eigenlijke klant is”. Of er is weer iemand die zal constateren dat de gemiddelde burger zo ver weg staat, dat het in werkelijkheid de tussenliggende organisaties, zoals de scholen, de echte klanten zijn. Slimme mensen gaan dan goochelen met termen als ‘opdrachtgever’, afnemers’ of ‘interne klanten’, maar daar gaat het niet om. Binnen de publieke sector is elk klantbegrip een meervoudig klantbegrip, waarbij er voortdurend sprake zal zijn van rolwisselingen. De functie van het klantbegrip is de vaststelling wat men voor wie wordt geacht te doen buiten de eigen systeemgrenzen van de organisatie. Hantering van een klantbegrip moet leiden tot de realisatie wie nu eigenlijk het object is van de publieke taak. In het verlengde daarvan kan men zich vervolgens weer afvragen wat nu eigenlijk het product is of de dienst die men wil leveren. Om het met weer andere woorden te zeggen; hantering van het klantbegrip moet leiden tot een paradigmawisseling waardoor het eigen perspectief wordt vervangen door het perspectief van degenen of de partijen waarvoor men de activiteiten verricht. Die activiteiten blijven ondertussen in de kern dezelfde publieke taken als waarvoor men is opgericht. Bij de uitvoering van deze publieke taken horen vervolgens weer al die overwegingen van rechtmatigheid en rechtszekerheid die eigen zijn aan de uitvoering van een publieke taak. Het is dus een onzinnige tegenstelling om een begrip als klantgerichtheid te zetten tegenover de ‘intrinsieke waarden’ van de overheid. Discussies over rechtszekerheid en rechtmatigheid verhouden zich tot vragen over klantgerichtheid als appels zich verhouden tot peren - en we weten dat die moeilijk met elkaar te vergelijken zijn. Het klantbegrip is uiteindelijk niet meer of minder dan een hulpmiddel om afwegingen ten aanzien van rechtmatigheid, rechtszekerheid en al die andere intrinsieke waarden extra inhoud te geven doordat het dwingt om na te gaan hoe de effecten van het werken op basis van die waarden overkomen bij degenen die het object zijn van de publieke taak. De klanten bepalen niet de inhoud van de publieke taak, ze zijn wel een bron van informatie over hoe de uitvoering van die publieke taak uitwerkt. Het hoort bij elke overheidsdienst om met grote regelmaat na te denken over wie in welke hoedanigheid een klant is en wat men voor deze klant feitelijk doet. Het verwerpen van het klantbegrip brengt goede afwegingen ten aanzien van de intrinsieke waarden van de overheid geen stap dichterbij, net zo min als het modern najagen van het klantbegrip een organisatie met een publieke taak kan ontheffen van de verplichting particuliere belangen af te wegen tegen publiek belang.

### **Over welke doelmatigheid hebben we het?**

Elk regeerakkoord staat per saldo in het teken van het verhogen van de doelmatigheid als het om het functioneren van de overheid gaat. Elke poging tot budgetbeheersing, elke methode om efficiencyverbeteringen 'in te boeken', mag een exercitie in doelmatigheid worden genoemd. Maar over welke doelmatigheid hebben we het eigenlijk? Het is volstrekt logisch voor de regering om het woord te gebruiken in het kader van haar eigen grote doelmatigheidsvraag naar de beheersing van budget en middelen. Het regeerakkoord spreekt in dit deel van het akkoord echter over 'de kwaliteit van het overheidshandelen' en doet dit in een paragraaf onder de titel van 'kwaliteit van dienstverlening'. In dat geval zouden wij wel eens over een heel ander soort doelmatigheid kunnen spreken dan waar het regeerakkoord doorgaans op doelt. De kwaliteit van dienstverlening dient dan bovenal te worden gekenmerkt door doelmatigheid vanuit het perspectief van de afnemer van die diensten, de burger, de klant. Vanuit diezelfde paradigmawisseling die bij het hanteren van een klantbegrip hoort, zou hier over doelmatigheid dienen te worden gesproken vanuit het perspectief van personen of partijen die ieder hun eigen doelstelling hebben en daar dan al dan niet in geholpen worden door de overheid. Zo is het voor een school uiterst doelmatig om tijdig geïnformeerd te worden over nieuwe financiële maatregelen, maar kan het voor CfI en dus voor het rijksbudget extra kosten met zich mee brengen om bijvoorbeeld door extra automatiseringsinspanningen die snelheid te verhogen. Werken vanuit het doelmatigheidsperspectief van deze klant kan, in ieder geval op korte termijn, op gespannen voet staan met de doelmatigheid van de overheid in haar geheel. Als het goed is ligt de grote doelmatigheid van de overheid in het verlengde van de 'kleine' doelmatigheid van degene op wie het overheidshandelen is gericht, maar dit is geen vanzelfsprekendheid. Ook hier weer moet een goede analyse van het begrip doelmatigheid kunnen leiden tot het juiste kader waarin afwegingen over rechtmatigheid en rechtsgelijkheid worden gemaakt. Het regeerakkoord proeft vooralsnog als een tekst waarin de doelmatigheid vanuit het eigen budgetperspectief zwaarder weegt dan de doelmatigheid vanuit het perspectief van de betrokken burger. Het is gevaarlijk om dat te verhullen met woorden over 'intrinsieke waarden'.

### **Wel verantwoordelijk, geen eigenaar**

De kwaliteit van de dienstverlening laat zich niet in een twist duwen van klantgerichtheid en doelmatigheid versus rechtmatigheid en rechtsgelijkheid. Maar wat is dan wel relevant? Achter de tekst in het regeerakkoord schuilt waarschijnlijk een diepe onzekerheid over de feitelijke beheersbaarheid van meer op de buitenwereld gerichte publieke organisaties. Men proeft de opvatting dat alles wat meer naar buiten gericht is daarmee tegelijk ook minder naar boven gericht kan zijn. Waar ligt de loyaliteit; bij de 'klant' of toch nog bij de publieke taak? De regering, als hoeder van die publieke taak, loopt het risico zich op te stellen als de jalouse eigenaar van die publieke taak. Maar dat is een misvatting. De regering mag zich verantwoordelijk weten voor de kwaliteit van het overheidshandelen, maar zij is geen eigenaar van de inhoud van dat handelen. Die inhoud wordt gemaakt in een voortdurende wisselwerking tussen publieke taken en private belangen, tussen publieke organisaties en individuele klanten. Waar het om gaat, is die wisselwerking zo te laten verlopen dat er een optimale afweging ontstaat tussen de verschillende belangen en waarden en dat elke keer als er ergens sprake is van dienstverlening met een publiek karakter. Die wisselwerking moet plaatsvinden op de plekken waar de overheid haar publieke diensten zal verlenen.

### **Welke kwaliteit?**

Om die wisselwerking inhoud te geven is het leerzaam om kort stil te staan bij het woord 'kwaliteit'. Het gaat hier om een absoluut containerbegrip; kwaliteit is wat men als kwaliteit wil benoemen. Toch zijn er wel degelijk patronen te onderkennen in het gebruik van het woord. Zo is er een groot onderzoek<sup>2</sup> gedaan onder Amerikaanse managers van dienstverlenende organisaties wanneer zij nu precies het woord kwaliteit in de mond nemen. Zoals te verwachten viel bleek dat zij dit in een groot aantal verschillende situaties doen, maar dat het in de kern steeds gaat om het gebruik van twee woorden: 'betrouwbaarheid' en 'luisteren'. Als je daar over doordenkt, dan zijn dit precies de twee

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

woorden die voor een groot deel kunnen staan voor de kern van het overheidshandelen. Amerikaanse managers en traditioneel overheidshandelen ontmoeten elkaar in deze twee woorden. Het is de moeite waard om op basis van deze twee woorden te kijken naar de manier waarop de kwaliteit van de dienstverlening haar beslag moet krijgen. De regering, beter gezegd, de verantwoordelijke minister, staat ver af van de plaats en het moment waarop de dienstverlening haar beslag krijgt. Zo ver zelfs, dat haar invloed in de praktijk zeer indirect is. Het zijn teksten als die in het regeerakkoord die de toon moeten zetten voor wat er verder gebeurt, maar daarna resteren de smalle marges van de beleidsarena. Toch blijft de ministeriële verantwoordelijkheid volop gelden. De minister moet er dus maar op vertrouwen dat de publieke dienstverlener werkt in de geest van haar publieke taken en dat de dienstverlener zich daarin betrouwbaar toont. Het aantrekken van allerlei teugels, zoals het verscherpen van het toezicht en het geven van meer aanwijzingen, kan daarbij echter averechts werken. We hebben in de publieke sector geleerd dat zelfsturing en zelfregulering belangrijk zijn wil men op tijd de signalen doorkrijgen over een niet goed of niet adequaat functioneren. Een publieke dienstverlener moet de vrijheid hebben om te luisteren naar haar omgeving om daar vervolgens zelf wat mee te kunnen doen. Met andere woorden; het moet zich responsief kunnen tonen. Het moet open staan voor de prikkels uit de omgeving, die prikkels zelf zoeken, om er vervolgens wat mee te doen. Maar hoe verzoen je dit zoeken naar responsiviteit met de eis van betrouwbaarheid? Een agentschap als CFI moet zich voortdurend betrouwbaar tonen in haar relatie met haar opdrachtgever, de minister. Tegelijk wordt ze geacht zich naar alle kanten toe responsief te tonen als de afnemers van haar diensten, de onderwijsinstellingen, zich kritisch tonen. Welke mate van zelfregulering is dan optimaal?

### **Betrouwbaarheid en responsiviteit**

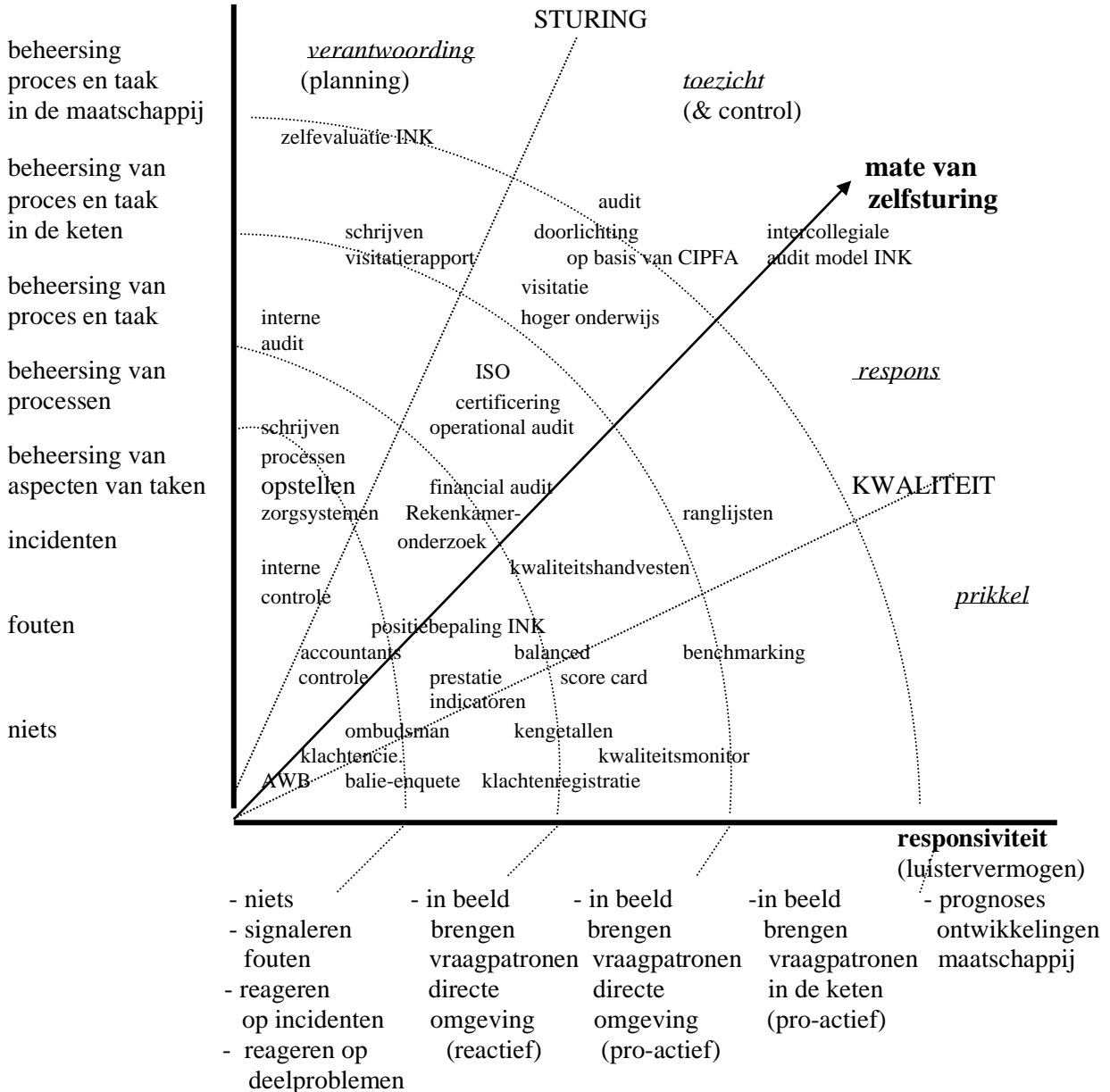
Zelfsturing kan nooit een doel op zich zijn. Geen enkele publieke dienstverlening kan of mag onder het streven naar klantgerichtheid en doelmatigheid afstand doen van de verplichting verantwoording af te leggen over de manier waarop het met publieke waarden omgaat. Ergens moet een balans gevonden worden tussen de verplichtingen richting het sturend orgaan en de externe gerichtheid van de aan te sturen organisatie. Daarin moet de balans worden gezocht tussen betrouwbaarheid en responsiviteit. Net zo min als klantgerichtheid en doelmatigheid statische begrippen zijn, net zo min zijn betrouwbaarheid en responsiviteit statisch te benaderen. Het begrip betrouwbaarheid is een opstelsom van acties en maatregelen die allemaal zijn gericht op het goed kunnen doorstaan van vragen gericht op verantwoording en toezicht. Dat loopt van het tijdig onderkennen van fouten en het doen van onderzoek naar incidenten tot en met een compleet systeem van verantwoording op alle aspecten van het overheidshandelen. In dat laatste geval kunnen we met een modern woord spreken over 'government governance'. Het sturend orgaan, een minister, mag er in toenemende mate op vertrouwen dat er naar de letter en geest van de publieke taak wordt gewerkt en dat daarbij de kans op 'incidenten' minimaal is.

Het begrip responsiviteit is ook meer dan alleen een paar aardige folders bij de ingang van de organisatie en af en toe een klantenonderzoek. De mate van responsiviteit loopt van een eerste klachtenregistratie tot en met een intensief in beeld brengen van maatschappelijke trends, om daar vervolgens pro-actief op te reageren. Zo heeft CFI in de afgelopen jaren goed en op innovatieve wijze geïnvesteerd in de formulering van allerlei kengetallen. Als publieke dienstverlener weten ze ongebruikelijk goed wat er bij hun doelgroep leeft. Dat is prima, maar voor echte responsiviteit moet er ook sprake zijn van een actief werken met al die informatie die men heeft. Dat laatste blijkt minder eenvoudig te zijn. Zo blijkt het vaak een brug te ver voor een publieke dienstverlener, ook het CFI, om door middel van een kwaliteitshandvest zichzelf te verplichten om zo met de kengetallen om te gaan dat de afnemer de dienstverlener er op kan afrekenen. Het is boeiend om te horen hoe ver men wil gaan in het verzamelen van informatie, het luisteren, en hoe terughoudend men vervolgens is om daar direct consequenties aan te verbinden, het zich responsief te tonen. Het vermogen om zich kwetsbaar op te stellen blijkt uiteindelijk aan heel wat beperkingen onderhevig te zijn. Beperkingen die veelal te maken hebben met de ruimte die men voor zichzelf ziet om echt te sturen op de informatie van klanten. De kwaliteit van de dienstverlening wordt uiteindelijk bepaald door de mate waarin men zich betrouwbaar toont en responsief weet te zijn.

### Op zoek naar evenwicht

In een recent onderzoek<sup>3</sup> zijn de elementen van betrouwbaarheid en responsiviteit verbonden met de ontwikkelfasen van het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit. De ruimte ontbreekt om hier uitgebreid op in te gaan, maar in het bijgaande schema wordt ruwweg aangegeven om welke elementen het gaat. Ter illustratie worden een aantal instrumenten ingevuld zoals je die per ontwikkelfase toegepast zou kunnen zien

### Betrouwbaarheid



### Een bias richting betrouwbaarheid

Het is waarschijnlijk dat binnen de publieke sector er een 'bias' is die neerkomt op het voortdurend benadrukken van de betrouwbaarheid. Responsiviteit wordt in het abstracte wel belangrijk gevonden, maar als het er op neerkomt dan is betrouwbaarheid het belangrijkste. Die betrouwbaarheid concentreert zich in de praktijk echter vooral op het produceren van eindeloos veel verantwoordingsinformatie en het reactief afstraffen van fouten. Steeds meer lagen van

<sup>3</sup> Nothedge en Van de Bunt – Sturing en kwaliteit. Een theoretisch onderzoek naar de mogelijkheden om zelfsturing en bijsturing binnen de publieke sector te versterken. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1998.

verantwoording en toezicht worden op allerlei deelaspecten ingezet om een basis van betrouwbaarheid te verkrijgen. Ondertussen komt men geen stap dichterbij een werkelijk systematische vorm van betrouwbaarheid. Het netto effect van veel betrouwbaarheid gerichte acties – inclusief het gaan benadrukken van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid als grote begrippen – kan per saldo een verstarring van een overheidsdienst opleveren.

Om een hogere mate van betrouwbaarheid te verkrijgen moet een overheidsdienst zich wel responsief gaan tonen. Het is in de wisselwerking tussen betrouwbaarheid en responsiviteit dat een overheidsdienst haar vrijheid – haar vermogen tot zelfsturing – kan verdienen. Pas dan kan inhoud worden gegeven aan een kwaliteit van dienstverlening die verder gaat dan het marginaal verbeteren van de service. Pas dan zal het echt tot een afweging komen tussen het luisteren naar de wensen van burgers en de eisen die de wet en de politieke leiding stelt.

Onderling vertrouwen is de sleutel bij dit verhaal. Als dat vertrouwen onvoldoende bestaat, als het niet meer dan een vorm van georganiseerd wantrouwen is en het een dienst eigenlijk niet wordt toevertrouwd om direct het gesprek met de omgeving aan te gaan, dan zal het uiteindelijk ook met de betrouwbaarheid mislopen. Het incidentele klantenonderzoek zal dan niet meer losmaken dan de cynische reactie van ‘ook dat nog’.

Bij dat alles geloven we dat een organisatie die zich zowel betrouwbaar als responsief wil tonen, bijna niet anders kan handelen dan zichtbaar in het verlengde van de intrinsieke waarden als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Het tegenover elkaar zetten van klantgerichtheid en doelmatigheid versus deze intrinsieke waarden is een zeker teken dat er nog het nodige schort aan dat vertrouwen.

### **Per saldo**

De intrinsieke waarden van het overheidshandelen zijn niet voor niets intrinsiek. Overwegingen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid en alles wat daarmee verder verbonden is, tot en met het beschermen van de zwakkeren in de samenleving, zijn geen dingen die kunnen verdwijnen met een onsje meer klantgerichtheid of doelmatigheid. Het zijn de vaste elementen in de vergelijking. Het is de wijze waarop met begrippen als klantgerichtheid of doelmatigheid wordt omgegaan die de variabelen vormen in de vergelijking. Niemand binnen de publieke sector ontkomt aan het nadenken over wie het object is van de publieke taak, met andere woorden; over wie de klant is – en niemand ontkomt aan het nadenken over welk doelmatigheidsperspectief dominant moet zijn. De echte spanning ligt elders. De kwaliteit van de dienstverlening komt tot stand in een spanningsveld tussen betrouwbaarheid en responsiviteit. De mate waarin op die twee elementen het evenwicht wordt gevonden bepaalt het vertrouwen dat minister en uitvoerende dienst in elkaar mogen hebben. Het is van directe invloed op de kwaliteit van het overheidshandelen in al z'n dimensies. Het is iemand als Henk Strietman die daar op zijn terrein de eerste stappen voor heeft gezet, het zal een boeiende taak worden voor zijn opvolger om daarin de volgende stappen te zetten.

*Peter Noordhoek is directeur van Northedge b.v. te Gouda.*