

Doorverwijzen naar kwaliteit

Peter Noordhoek

Tekst naar aanleiding van een elzing ten behoeve van het congres van de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken, zoals gehouden op vrijdag 5 juni 1997 in Noordwijkerhout.

1 Waar hebben we het over?

1.1 Felicitaties

Allereerst wil ik u oprecht feliciteren. Ik ben gevraagd om u een overzicht te geven van de ontwikkelingen rondom kwaliteitszorg. Dat overzicht kan ik hopelijk geven omdat ik vanaf 1990 betrokken ben geweest bij allerlei ontwikkelingen rondom kwaliteit. Ooit kreeg ik namelijk zelf de verantwoordelijkheid voor de invoering van een kwaliteitssysteem in een bedrijfsomgeving. Dat kwaliteitssysteem kwam uit de industrie - de ISO 9000 normeringen en zou breder kunnen worden toegepast. Dat bleek ook zo te zijn, maar het werken ermee was niet alleen heel leuk, maar bij tijd en wijlen ook zeer lastig. Vanuit mijn oude achtergrond van de overheid bedacht ik toen: "als dit al zou lastig is voor het bedrijfsleven, hoe moet het dan niet als deze wind gaat overwaaien naar de overheid?" Zijn we binnen de overheid net bezig om van de bureaucratie af te raken, zouden we dan weer procedures moeten gaan schrijven en met handboeken moeten gaan werken? Werken aan kwaliteitszorg leek mij zeker voor de overheid een goede zaak, maar over de methode moest nog eens goed worden nagedacht.

Zelf ben ik daarom rond gaan kijken in het bedrijfsleven en in het buitenland naar alternatieven. Zeker binnen de wereld van het bank- en verzekeringsbedrijf gebeurde in de eerste helft van de jaren negentig veel dat ook voor de overheid de moeite zou kunnen zijn. Inmiddels zijn de rollen echter omgedraaid, vandaar mijn felicitatie. Ik ben ervan overtuigd dat er op dit moment relatief harder aan de kwaliteit van de dienstverlening wordt gewerkt dan in het gemiddelde bank of verzekeringsbedrijf. Ik denk dat het aantoonbaar is dat je in veel gemeente nu sneller als burger over een paspoort kunt beschikken dan als klant een polis kunt verkrijgen of een bankrekening kunt openen. Er is echte vooruitgang geboekt en dat is een felicitatie waard.

1.2 Verder dan automatisering en huisvesting

Tegelijk moeten we eerlijk blijven over onszelf. Waardoor is de vooruitgang geboekt? Ruwweg zie ik twee oorzaken. De eerste schuilt in een succesvolle automatisering. Het GBA en de invoering van andere automatiseringssystemen hebben, met alle vallen en opstaan, per saldo een snellere dienstverlening betekend. De tweede reden heeft te maken met het grote aantal verbouwingen die hebben plaatsgevonden en de vele nieuwe gemeentehuizen die de laatste jaren uit de grond zijn gekomen, al dan niet in het verlengde van een herindeling. U bent slim genoeg geweest om bouw en verbouwing aan te grijpen om de inrichting en uitstraling van uw dienstverlening aan te pakken. Het concept van integrale dienstverlening kwam net op tijd om de inspiratie te zijn voor tal van nieuwe manieren om de dienstverlening anders in te

richten. Daarbij ben ik redelijk van overtuigd dat veel van de huidige verbeteringen in de dienstverlening eerder te danken zijn aan de visies van architecten dan aan die van consultants, maar dit terzijde. Nogmaals mijn felicitaties dus, maar nu wel aangevuld met een kritische vraag: hoeveel van deze verbeteringen zijn echt gekomen van binnenuit de organisatie? En dan heb ik ook nog een kritische vervolgvraag: prachtig dat u uw dienstverlening aan de voorkant zoveel beter heeft ingericht, maar hoe zit het met de achterkant van uw dienstverlening en de manier waarop voor- en achterkant met elkaar in contact staan?

U heeft kennis kunnen nemen van de wijze waarop de gemeente Stadskanaal stap voor stap bezig is haar eigen kwaliteit op te voeren. Ik kan u zeggen dat dit een verhaal is dat zeer de moeite waard is, maar ik weet dat er veel scepsis heerst. Bij de uitreiking van het certificaat mocht ik een verhaal houden en ik kan me nog herinneren hoe achterin de zaal de medewerkers van Stadskanaal zaten te stralen over het behaalde succes. Ze wisten dat ze iets bijzonders hadden gedaan. Maar voorin de zaal zag ik ze zitten, de genodigden die beleefd luisterden, maar die er ernstig aan twijfelden of dit wel iets voor hen is. De werkelijkheid is dat gemeenten als Stadskanaal nog de witte raven in gemeenteland zijn. De veranderingen komen eerder van buiten dan van binnen. En juist dat veranderen van binnen, daar zou het om moeten gaan bij het werken aan kwaliteit.

1.3. Bent u beter dan een blikje ananas?

Ik heb een klein vraagje voor u en het is deze: bent u beter dan een blikje ananas? Ik kan het mij voorstellen dat u wat glazig kijkt bij een vraag als deze, maar geloof mij, het is een belangrijke. Ik ben gevraagd om u wat te vertellen over ontwikkelingen in de kwaliteitszorg. Mij is gevraagd om u iets te vertellen over de manier waarop kwaliteitszorg, vooral vanuit het bedrijfsleven, met een heel eigen jargon, nu naar de gemeentelijke overheid, en dus ook naar de burgezaken aan het komen is. Is het een 'hype' of geeft het 'hoop'? De gemeente Stadskanaal is tot haar kwaliteitssysteem gekozen op basis van contacten die het had met het regionale bedrijfsleven. Zij hebben van het bedrijfsleven geleerd. Doet u daar ook verstandig aan?

Moet de moderne kwaliteitszorg zoals we die uit het bedrijfsleven kennen wel overslaan naar uw balie? Van mij mag u best met enige scepsis kijken naar het fenomeen "kwaliteit". Toen ik er zelf voor het eerst mee kennis maakte had ik dat gevoel van scepsis zeker. Ik vond het typisch zo'n woord waar niemand tegen is en dus iedereen voor. Dat maakt het een tot een leeg begrip, een open deur waar je al te makkelijk door heen loopt. Pas later ben ik, werkende weg, invulling aan dat begrip gaan geven en nu mag ik u er met oprecht enthousiasme over vertellen. Over mijn begrip van kwaliteit. En dat begrip is nauw verbonden met zoiets als 'klantgerichtheid'. En daarom kom ik weer met die vraag: bent u beter dan een blikje ananas?

1.4. Over tevredenheid

Al jaren onderzoeken ze in de Verenigde Staten welk produkt of dienst klanten het meest tevreden stelt. Er worden ruim 3600 produkten en diensten met elkaar vergeleken. Als beste uit dat onderzoek kwam in 1996 'Dole's Food Pineapple Slices' te voorschijn. De kans is groot dat u zo'n blik in de voorraadkast heeft staan. Klantentevredenheid vormt

de kern van kwaliteitszorg zoals het bedrijfsleven dat kent. Het hoort ook bij kwaliteitszorg om het steeds beter te willen doen en dus uiteindelijk de beste te zijn. Wilt u dus beter zijn dan een blikje ananas? Van 3600 produkten en diensten zijn ze dus de beste, maar waarom eigenlijk? Waarom zijn ze beter dan bijvoorbeeld een Mars of een McDonalds Hamburger, en waarom veel beter dan de diensten van een bank of een verzekeringsbedrijf, om maar niet te spreken over de Amerikaanse belastingdienst die als nummer 3600, als allerlaatste eindigde?

Het blijkt, naast een aantal andere zaken, dat naarmate er minder mensen aan te pas komen de waardering voor een produkt of dienst toeneemt. Hoe meer 'contactmomenten' er zijn, hoe groter de kans op ontevredenheid. Er is het verhaal van een supermarkt die heel erg klantgericht wilde werken. Daarom gaven ze aan elke klant een zogenaamde 'accountmanager' mee. Die accountmanager hielp bij het boodschappen doen door spullen van het schap te pakken en het boodschappenlijstje te controleren. Tegelijk moest de accountmanager een praatje maken met de klant. Maar wat is het probleem? De verwachtingen van die klant worden steeds hoger. En als je dan vergeet om te informeren hoe het met het zieke hondje van de klant vraagt, terwijl zij het er gisteren nog over heeft gehad, ja, dan heb je een ontevreden klant.

Een ananasblik koop je gedachteloos (alhoewel ik af en toe nog wel eens ruzie krijg. Als man heb ik een voorkeur voor hele rondjes in het blik, mijn vrouw is exemplarisch voor de vrouwen die het allemaal in stukjes willen hebben). Je gooit het blik in de kast en het zoete goedje blijft er nog jaren onbedorven liggen. Zo is het niet met de dienstverlening en zeker niet met de dienstverlening in een gemeentelijk organisatie. Uw werk hangt van de contacten aan elkaar. De gesprekken van mens tot mens bepalen de kwaliteit van de behandeling, bepalen het beeld van burgerzaken, bepalen het beeld van uw gemeente. En dan helpt het niet om de klanten zoet te houden door medewerkers in te bliken.

1.5 Een hype?

Misschien moet u er daarom maar helemaal niet aan beginnen, het lukt toch niet. Wie wil zich nu vergelijken met een blik ananas? Misschien is dat hele gedoe over kwaliteit alleen maar een hype, bedoeld om consultants zoals ik aan het werk te houden. We zijn het bedrijfsleven niet, en trouwens, we hebben genoeg projecten en veranderingen aan onze broek hangen om er niet nog meer bij te willen onder het label 'kwaliteit'.

Allemaal logische reacties. Zoals gezegd, u mag sceptisch zijn. Maar misschien is het wel goed om in gedachten even met mij mee te gaan naar twee situaties die dichterbij huis komen.

Er is bijvoorbeeld de situatie van een ambtenaar verbonden aan burgerzaken die net een cursus 'klantgericht werken' heeft gevolgd. Hij heeft perfect geleerd hoe hij de burgers - die hij dus klanten heeft leren noemen - zo snel en efficiënt als mogelijk kan helpen. Dat doet hij echter ook als het gaat om het in ondertrouw gaan van de burgers die er om vroegen. Keurig verwees hij iedereen, met de akte van ondertouw in een uitgestoken hand, zo snel als mogelijk was naar het gat van de gemeentedeur. Althans, totdat een onderzoek op basis van de kwaliteitsmonitor aantoonde, dat het laatste wat die klanten wilden een snelle en efficiënte ondertrouwprocedure was! Als je als burgers de

moeite neemt om met z'n tweeën naar het gemeentehuis te gaan dan wil je juist aandacht en als het even kan een paar mooie woorden. De zogenaamd klantgerichte ambtenaar had vergeten aan zijn klanten de vraag te stellen was ze werkelijk wilden.

Het eerste principe van moderne kwaliteitszorg is dat die vraag wel gesteld wordt. Kwaliteitszorg is over cirkels, over regelkringen die op een steeds hoger niveau van plannen, doen, leren en bijstellen worden gebracht. Dat proces begint altijd bij iemand anders dan de mensen binnen de eigen organisatie, dat begint in principe bij de klant, uw burgers.

1.6. Botsende kwaliteitsnormen

Nu is dat wellicht wat makkelijk gezegd dan gedaan. Het denken over kwaliteitszorg binnen de gemeente wordt gedomineerd door het fenomeen van het 'geïntegreerde loket'. In de praktijk betekent deze ternd richting een geïntegreerde dienstverlening volgens mij een grote opwaardering van de receptiefunctie. Degenen die het eerste contact met de burger hebben moeten niet alleen zelf steeds meer vragen kunnen beantwoorden, ze moeten ook steeds beter op de hoogte zijn van alles wat zich achter hen zou kunnen afspelen. Juist van de medewerkers die op dit moment de laagste waardering krijgen, als we ten minste op hun inschaling af mogen gaan, wordt in de nabije toekomst het meeste verwacht. Zij krijgen het eerste te maken met allerlei botsende kwaliteitsnormen. Voor het congres van de Vereniging heb ik een steekkarretje volgeladen met een deel van de regels en voorschriften die alleen al op het werk van burgerzaken van toepassing zijn. Dat zijn in wezen allemaal kwaliteitsnormen en het zijn er duizenden en duizenden. Veel van deze normen liggen niet in elkaar verlengde maar botsen met elkaar. Realiseren we ons dat wel genoeg als we zeggen dat we de kwaliteit willen verhogen door de dienstverlening te integreren?

Ik kan u ook nog iets anders voorleggen. Het is een gedicht over een baliemedewerkster bij een bank. Zij krijgt een oude dame voor zich, De oude dame is haar geld kwijt. Ze is aan het dementeren en is vergeten dat haar pasje ergens ondering de grot van haar boodschappentas ligt. De baliemedewerkster helpt deze oude dame, hoewel achter de oude dame de rekeninghouders met geld ongeduldig wachten tot de baliemedewerkster 'met het personage klaar is'. Toch helpt de baliemedewerkster de oude dame, zij is haar klant.

Als u leiding zou geven aan deze baliemedewerkster, wat zou u dan doen? Het is natuurlijk heel menselijk wat zij voor de oude dame doet, maar wat als zij daarmee alle normen over boord zet over het aantal klanten die per uurt geholpen moeten worden? Normen die ook niet voor niets zijn afgesproken, waar budgetten en capaciteiten van afhangen. Wat doet u dan?

Over kwaliteit praten is prima. In de praktijk kunnen de verschillende invullingen van het begrip 'kwaliteit' echter maar al te makkelijk van elkaar gaan verschillen. Dan is er even niet het begrip dat het woord kwaliteit op meerdere manieren kan worden ingevuld en dan wordt niet altijd begrepen dat al die verschillende invullingen van dat begrip kwaliteit niet neutraal zijn, maar met elkaar kunnen botsen. Werken aan kwaliteit binnen burgerzaken betekent invulling geven aan al die verschillende kwaliteitsbegrippen die u nu al hanteert en dat op zo'n manier dat ze niet met elkaar botsen maar elkaar versterken. U werkt al aan kwaliteit, u levert al kwaliteit, er is niets nieuws onder de zon. Maar over welke kwaliteit hebben we het nu eigenlijk en wordt dat op het gewenste niveau geleverd? Daarover nadenken, daaraan werken, dat is de essentie van kwaliteitszorg. En dan is het niet meer dan handig dat er in het bedrijfsleven en in toenemende mate binnen de overheid mensen zijn die daar al langer over hebben nagedacht en daar ook de nodige instrumenten voor hebben ontwikkeld. Daar zou ik nu even bij stil4.

willen staan. Het gaat dan eerst om een soort algemeen begrip van wat we onder kwaliteit verstaan en vervolgens over de verschillende instrumenten zoals die zijn ontwikkeld, in het bijzonder de volgende drie: de zogenaamde ISO 9000 normen, het model Nederlandse Kwaliteit en 'kwaliteitshandvesten'.

2 Wat is kwaliteit?

2.1 Definities van kwaliteit

Er zijn allerlei definities van kwaliteit in omloop. Als ik het u zou vragen, dan komt u waarschijnlijk met uitspraken als: "doen wat je beloofd hebt te zullen doen", "zorgen voor een tevreden klant", "efficiënt werken". Stuk voor stuk zijn het juiste definities van het begrip kwaliteit. Maar je kan het ook veel verder trekken. Ik heb eens een gezelschap medewerkers van een afdeling gevraagd om bij een volgende bijeenkomst iets mee te nemen dat voor hen het woord kwaliteit symboliseerde. Dat kon in de vorm van foto, een collage of een gedicht zijn, dat maakte niet uit. Opvallend was, dat van de twaalf medewerkers er acht iets mee namen dat te maken had met hun vakantie. Kwaliteit had voor hen dus iets te maken met niet-werken. Afgezien van het feit dat dit een wat pijnlijke uitkomst was voor de werkgever, hebben die mensen perfect recht op hun kwaliteitsdefinitie. De vraag is; wat doe je ermee?

In een onderzoek onder een groot aantal managers zijn een groot aantal van die kwaliteitsdefinities verzameld. De uitkomst van dat onderzoek was, dat in de uitspraken over wat kwaliteit is, steeds twee elementen terugkeren: 'betrouwbaarheid' en 'luisteren'.

2.2 Betrouwbaarheid

'Betrouwbaarheid' is belangrijk omdat mensen er op willen vertrouwen dat als iets één keer goed is, dat het dan ook een tweede keer goed is. Het gaat om dingen als 'afspraak is afspraak' en 'op tijd komen'. Is binnen uw gemeente of afdeling een afspraak altijd een afspraak? Komt bij jullie alles op tijd? Als er met één van u een afspraak wordt gemaakt en er gaat iets mis, is er dan iemand anders die van de afspraak af weet en het kan overnemen?

Ik vermoed dat dat maar al te vaak mis gaat. Dat zal over het algemeen niet expres mis gaan, maar ergens gaat het steeds weer mis en dan kunnen we alleen maar achteraf constateren dat we weer iets niet goed is geregeld. In het volgende gedicht van Harry de Jong is dat aardig beschreven:

"Ik heb je nog zo
gewaarschuwd"
hulde de moeder
tegen haar dochter
die zwanger was

"En een gewaarschuwd mens
telt voor twee"
bromde de vader
die altijd
de juiste dingen
Op de verkeerde