

Kwaliteit als gedeelde mening

Het model Nederlandse Kwaliteit, deel II

In de vorige Nieuwsbrief zijn de globale lijnen van het model Nederlandse kwaliteit beschrijven. Tevens is het doel van dit model aangegeven: het scheppen van een kader voor de analyse en inrichting van integrale kwaliteit van de (gemeentelijke) organisatie. Hier wordt het model nader in beeld gebracht aan de hand van een voorbeeld. Belangrijk is het model omdat het verder reikt dan incidentele inspanningen om de kwaliteit te verbeteren en open karakter ervan. Kwaliteit is het resultaat van een proces van consensusvorming over kwaliteit; het delen van meningen over wat de kwaliteit is en wat die zou moeten zijn.

Voorbij de weerstand

In deze Nieuwsbrief komen zeer veel verschillende benaderingen aan de orde. Allemaal zijn ze bedoeld om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren, allemaal hebben ze hun eigen nut. Maar niemand kan alles tegelijk. De werkelijkheid is dat de gemiddelde gemeente al meer veranderingen doormaakt dan het lijkt aan te kunnen. De weerstanden tegen weer een nieuw project, met weer een nieuwe benadering, zijn bij voorbaat al groot. Tegelijk bestaat het besef dat, juist doordat we soms zo achter elkaar aan hollen, het houden van overzicht wezenlijk is. Wat betekent het dan om te werken aan kwaliteit? Een voorbeeld.

Initiatief gestraft

Er is een gemeente die met een nieuwe vorm van wijkinrichting bezig is. Op innovatieve wijze is geprobeerd het hele beheer van wegen en plantsoenen op een meer klantgerichte basis vorm te geven. Een budget is vrijgemaakt om de nieuwe werkwijze aan alle inwoners kenbaar te maken. De respons is overweldigend. Werkelijk een schitterend initiatief. Het wordt echter problematisch als blijkt dat het project meer vragen bij de burgers losmaakt dan waar de beheerders vervolgens in kunnen voorzien. De mensen zijn er niet, de materialen zijn er niet. De budgettaire ruimte blijkt te ontbreken voor uitbouw van het initiatief. Kan dat nog hersteld worden? Ja, maar dan had dat eerder 'ingestoken' moet worden in het beleid van de wethouder. En trouwens, zo zegt het hoofd P&O, er had ook wel eens rekening mogen worden gehouden met de personele gevolgen van één en ander. De ambtelijke leiding blijkt het geheel uiteindelijk toch niet zo te waarderen. Etc., etc. Zo dreigt weer een initiatief gericht op de burger en gestart onder de benaming 'kwaliteit' te sneuvelen

Verder dan een enkel initiatief

Het opstellers van het model Nederlandse Kwaliteit (model NK) hebben grote waardering voor degenen die zo, tegen de verdrukking in, met goede initiatieven komen. Toch is de kans groot dat een gemeente als de bovenstaande als een 'fase I' organisatie zal worden aangemerkt. Die fase staat bekend als de 'activiteit gerichte' fase. Dat is dan ook precies wat er gebeurd. Op resultaatgerichte wijze wordt gewerkt aan allerlei afzonderlijke

verbeteringen. Op zich heel goed, maar waar is het kader? Waar is het besef dat er in elke gemeente, net als in elke organisatie, sprake moet zijn van een hecht samenspel tussen allerlei verschillende partijen om meer dan een incidenteel resultaat te kunnen halen?

Verder dan de eerste fase

Sterk politiek en ambtelijk leiderschap, vertaald in helder beleid en weer verder vertaald in een goede procesbeheersing, ondersteund door de juiste inzet van personeel en materiaal, moet uiteindelijk kunnen leiden tot tevreden burgers en tevreden gestelde bestuurders bij een beheerst budget. Zo cynisch als we er soms ook over de praktijk ervan kunnen doen, dat is toch het ideaalbeeld van waaruit wordt gewerkt. Het is ook, evenwichtiger dan hier kort beschreven, het stramien van het model NK. Al die elementen moeten in ogenschouw worden genomen bij het opzetten van een nieuwe initiatief. Daarbij moet verder worden gedacht dan de activiteit alleen. Het model vraagt om het inzichtelijk maken van processen en het meten van gegevens. Er wordt gevraagd om het beschrijven van processen (fase II), het zorgen voor een complete verbetercyclus (fase III), het betrekken van partijen buiten de organisatie bij die cyclus die wel degelijk binnen de keten horen (fase IV) en tenslotte vraagt men om een echte integratie in het maatschappelijk gebeuren bij alles wat men doet (fase V).

Terug naar het voorbeeld

In het geval van het voorbeeld was er een projectgroep 'kwaliteit' binnen de Dienst Gemeentewerken aan de gang gegaan, opgezet naar aanleiding van een opmerking tijdens een cursus. Het voorstel van de groep was zo aardig dat het Hoofd het omarmde en de projectgroep vroeg verdere voorstellen te ontwikkelen. Zo gezegd, zo gedaan. Er werd een goede procesgang ontwikkeld voor de nieuwe beheersvorm en er werd een folder ontwikkeld. Een folder die goed genoeg was om door de gemeente te worden verspreid. Waarmee de ellende begon. De burgers vonden het ook zo'n leuke folder dat ze er massaal op reageerden. Achteraf constateerde men dat dat eigenlijk niet de bedoeling is geweest. Men wilde alleen maar de goede bedoelingen laten zien.

De vragen zijn dan velen. Waar was de aansluiting met het (kwaliteits)beleid van dienst en gemeente (welk beleid, welke kwaliteit)? Waarom stelde de leiding zich zo volgend op? Wat had men kunnen leren van eerdere of vergelijkbare projecten op dit gebied? Omvatte de procesgang de relevante partijen en de juiste maatstaven? Niet dus. Nu is het makkelijk achteraf kritiseren. De praktijk laat zien, ook bij deze dienst, dat het Hoofd de energie van de projectgroep wilde waarderen en niet met kritische vragen 'wilde dwarsliggen'. Hij had al moeite genoeg om de zaken in beweging te zetten.

Voorbij het incident

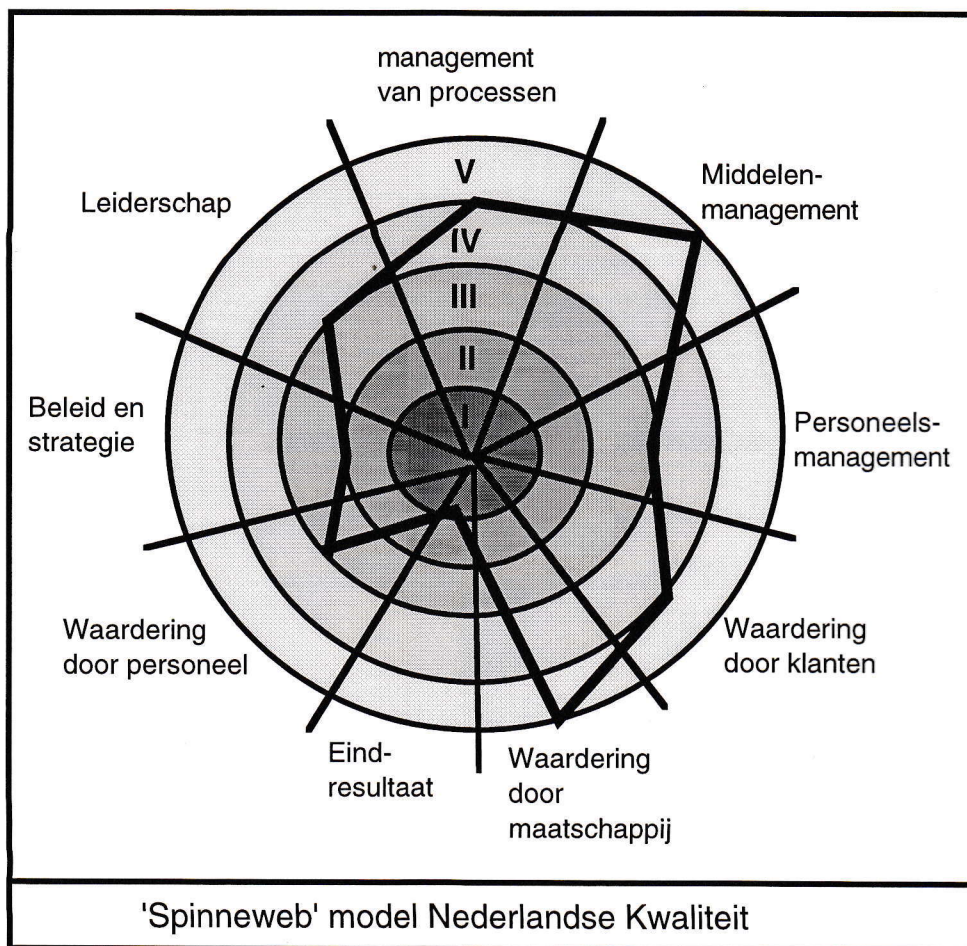
Het Hoofd had op de korte termijn gelijk, op de net iets langere termijn liep hij vast en zat hij met de brokken. Daarom kunnen incidentele (kwaliteits)projecten niet zonder een breder kader. Het model NK is gemaakt om dat kader te leveren.

Negen velden, afgezet tegen vijf ontwikkelfasen geven kader en richting aan voor de organisatie. Aan het einde van de analyse (in de vorm van eerst een positiebepaling, later een rapport) beschikt men over een beeld van de totale gemeente. Het model doet dat onder de benaming van 'integrale kwaliteit', maar in het feite hebben we het hier over een algemeen organisatiemodel. Een model dat dus ook nog gebruikt kan worden als het 'buzzword' kwaliteit ooit weer mocht verdwijnen.

Spinneweb

Eén van de uitkomsten van de analyse is het zgn. 'spinneweb'.

In het algemeen kan worden gezegd, dat als na het analyseproces de eindscore een gelijkmatige cirkel van het spinneweb maakt, dat beter is dan als er sprake is van een ruw tandwiel met enkele hoge scores. Verder kan worden verwacht dat de scores onder de horizontale streep die je door het midden kan trekken waarschijnlijk lager zullen uitvallen dan die daarboven, hetgeen te maken heeft met het feit dat boven die streep zich vooral de vijf (voorwaardenscheppende) organisatievelden bevinden en onder die streep zich de vier resultaatvelden bevinden. Voordat je resultaten kan boeken zal je eerst de juiste voorwaarden moeten scheppen, anders heb je alleen incidentele scores.



Bij het lezen van bovenstaand spinneweb (niet de voorbeeldgemeente) valt bijvoorbeeld op dat de beheersing van het middenmanagement kennelijk erg goed is; een fase V resultaat! Tegelijk laat het eindresultaat een zeer lage score zien. Wat is hier aan de hand? Kennelijk is een perfect administratief systeem geen garantie voor een goed financieel resultaat. Een perfect maatschappelijk imago is kennelijk niet goed genoeg als de leiding van de organisatie en het beleid dat zij neerzetten (nog) niet op eenzelfde peil is.

Wat zou het advies aan deze organisatie kunnen zijn? Aangezien de verschillen tussen de scores wel erg groot zijn, lijkt het verstandig dat de leiding zich concentreert op het formuleren van haar beleid en strategie en daarbij in het bijzonder aandacht schenkt aan manieren waarop het rendement van haar activiteiten kan worden vergroot. Tegelijk moet worden gezorgd dat het op zich goede personeelsmanagement zich beter vertaalt in een waardering door dat personeel. Zou dit soms een organisatie kunnen zijn met een hoge mate van goede professionals die echter te individueel bezig zijn om in de gaten te hebben dat er geen gezamenlijk doel is?

Consensus over kwaliteit

Terug naar de voorbeeldgemeente. Het is natuurlijk prima om als Hoofd naar zo'n analyse te streven, maar hoe krijg je de rest van de gemeente zo ver om daar aan mee te doen? Het Hoofd, hoe goed ook als manager van zijn dienst, is natuurlijk niet bij machte een kwaliteitsbeleid af te dwingen bij de rest van zijn gemeente.

Af te dwingen? Dat moet natuurlijk ook niet. Overtuigen is het kernbegrip. Dan is het belangrijk om te weten dat het model niet een voorschrijvend karakter draagt. Basis voor het model is consensusvorming. De organisatie en de mensen binnen die organisatie bepalen zelf wat zij onder 'kwaliteit' wensen te verstaan. Alles wat het model vraagt is om dat op basis van argumenten en vergelijking zo zichtbaar mogelijk te maken. Niemand hoeft dus bij voorbaat de eigen visie op wat er in de organisatie gebeurt ondergeschikt te maken aan de visie van een ander. Integendeel; iedereen wordt uitgenodigd die visie juist te uiten. Het proces van consensusvorming is daarmee net zo belangrijk als de uitkomst ervan. Een spinneweb als het bovenstaande kan heel veel inzicht bieden, maar als er geen proces van meningsuitwisseling achter zit blijft het niet meer dan een plaatje. Kwaliteit in het kader van het model is de gedeelde mening van degenen die bij die kwaliteit betrokken zijn.

Het Hoofd kan dus met dit model naar de collega's toestappen zonder dat hij bij voorbaat al zijn mening over kwaliteit opdringt aan die van anderen. Daarmee wordt de drempel verlaagd en mogelijk de acceptatie om met het model kennis te maken worden verhoogd. Dan kan de eerste stap worden gezet.

Peter Noordhoek