

# 4.1 *Kwaliteit binnen de overheid*

*drs. D.P. Noordhoek\**

## **4.1.0** *Introductie*

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen die de kwaliteit binnen de overheid raken. Kwaliteit is geen nieuw thema binnen de overheid; met veel recht zou gezegd kunnen worden dat het binnen de overheid is uitgevonden. Elk wettelijk systeem is in de kern bedoeld om de kwaliteit van het deel van een samenleving te verbeteren. Toch blijken wetten en regels niet langer meer de enige of meest aangewezen weg om de kwaliteit van de samenleving mee te verbeteren. Deze tekst beschrijft de wijze waarop moderne vormen van kwaliteitszorg de overheid raken. Dit is geen ontwikkeling zonder problemen. Het moderne kwaliteitsdenken gaat uit van een vrijheid en een eigen verantwoordelijkheid die binnen de overheid ten goede of ten kwade aan beperkingen onderhevig is. Het denken over kwaliteit binnen de overheid kan daarom niet los worden gezien van vraagstukken van sturing en verantwoording. Deze tekst wil daarom, naast het geven van inzicht in de ontwikkelingen, vooral de lezer begrip bij brengen over de effecten van de introductie van kwaliteit binnen de overheid.

## **4.1.1** *Inleiding*

### *Fahrenheit's waterval*

Hoewel in Nederland iedereen als het om de temperatuur gaat inmiddels denkt in termen van Celsius, zullen de meeste mensen in de Angelsaksische wereld nog altijd denken aan mijnheer Fahrenheit als ze zich afvragen hoe koud of hoe warm het zal zijn. Deze mijnheer Fahrenheit bleek heel goed te zijn in het precies vaststellen van de theoretische formule voor het moment waarop energie, in de vorm van hitte of snelheid, zich vertaalt in veranderingen van temperatuur. Gedurende zijn leven verrichtte hij het ene na het andere experiment totdat hij zijn formule helemaal had geperfectioneerd. Met hele primitieve middelen slaagde deze amateur erin zich tot een echte wetenschapper te ontwikkelen,

\* Drs. D.P. Noordhoek is directeur van Northedge BV, een adviesbureau gespecialiseerd in kwaliteitszorg binnen de publieke sector.

steeds zoekend naar een betere formule, met een heilig geloof in de kracht van het logisch denken.

Alleen; hij wist nooit wanneer hij moest stoppen. Ooit slaagde hij er in om zijn experimenten lang genoeg te staken om getrouwd te raken, maar lang hield hij dat niet vol. Tijdens zijn huwelijksreis ging het al mis. Bij een wandeling stuitte het paar op een waterval en in plaats van het uitzicht te bewonderen, stortte hij zich in het water en begon de temperatuur te meten, eerst boven en toen onder aan de waterval. Hij was er daarbij van overtuigd dat door de snelheid van het water beneden aan de waterval hoger zou zijn dan aan de top. Dit bleek echter onjuist; onder aan de waterval was de temperatuur veel lager. Hij slaagde er niet in de effecten van turbulentie en condensatie te begrijpen. Hij verpestte zijn huwelijksreis door vast te houden aan een manier van semi-wetenschappelijk redeneren die veel te weinig flexibel bleek voor de realiteiten van het leven.

#### **4.1.2 Huwelijksreis**

Veel kwaliteitsdeskundigen uit het bedrijfsleven zijn bezig aan een huwelijksreis met hun opdrachtgevers uit de overheid. Vanuit de rationaliteit van het verbeterstreven, al dan niet gegoten in de vorm van de Deming-cirkel, worden concepten neergezet – wordt zelfs het woord ‘totale kwaliteit’ in de mond genomen – in de verwachting dat het de overheid veel warmer zal maken. Steeds dreigt dan het risico dat wordt voorbijgegaan aan de specifieke turbulentie van de overheidsorganisatie, met haar politieke prikkels, ambtelijke mores en maatschappelijke pressiegroepen. Natuurlijk zijn concepten uit het bedrijfsleven vertaalbaar naar de overheid en andersom, dat is het probleem niet. De grote vraag is of bij de vertaling en toepassing van kwaliteitsconcepten rekening wordt gehouden met de specifieke vraagstukken en de specifieke cultuur van de overheidsorganisaties. Als we dat niet doen, is de consequentie dat we veel tijd verspillen aan het meten van de verkeerde dingen in de verkeerde verwachting dat het tot verbetering zal leiden. Bedrijfsleven en overheid hebben zeer veel gemeen en uiteindelijk is er niets dat niet op de een of andere wijze te ‘vertalen’ valt van de ene sector naar de andere, maar in de tussentijd kan er heel veel gebeuren dat tot volstrekt andere uitkomsten leidt dan verwacht. Met deze waarschuwing start dit hoofdstuk over kwaliteitszorg binnen de overheid. Met dat in het achterhoofd zullen de volgende onderwerpen aan bod komen:

1. we starten bij een aantal onvermijdelijke omschrijvingen. Het woord ‘kwaliteit’ is niet neutraal, zeker niet binnen de overheid, of, beter gezegd, binnen organisaties met een publieke taak;
2. een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen binnen de overheid ten aanzien van kwaliteitszorg in de brede zin van het woord.

In termen van instrumenten zal het daarbij vooral gaan om de ontwikkeling en toepassing van de ISO 9000 normen, kwaliteitshandvesten, de één loket-gedachte en het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK-model);

3. een meer abstracte verhandeling over sturingsvraagstukken binnen de overheid en de rol die kwaliteitsinstrumenten daarbij kunnen spelen, ook in relatie tot andere instrumenten zoals die binnen de overheid reeds bestaan.
4. Een afweging van de slaag- en faalkansen bij de toepassing van moderne vormen van kwaliteitszorg binnen organisaties met een publieke taak.

Vooraf nog een enkel woord over deze tekst. Eerst over de stijl. De auteur van dit hoofdstuk is in 1991 in aanraking gekomen met het thema van kwaliteit in de overheid. Aanvankelijk vanuit een diepe vrees dat het een saai en voorspelbaar thema zou zijn. Die vrees was ten onrechte. Moeilijke en soms zeer abstracte thema's kunnen soms niet uit de weg worden gegaan. Het geven van zorgvuldige definities en omschrijvingen van de termen die worden gehanteerd evenmin, zoals u uit de volgende paragrafen kunt aflezen. Toch gaat het in de beleving van de auteur om een thema dat uiteindelijk zeer concrete gevolgen heeft voor degenen die worden geraakt door de overheid – en wie is dat niet? – en door degenen die er in of ervoor werken. Zoals u aan het verhaal in het begin van het hoofdstuk hopelijk heeft kunnen merken hoeft een verhandeling over kwaliteit binnen de overheid niet saai te zijn, maar raakt het de kern van wezenlijke vraagstukken over hoe we onze samenleving willen inrichten, met alle spanningen die daaromheen zitten. Daar kan het bedrijfsleven nog veel van leren. Vanuit die fascinatie is dit hoofdstuk geschreven. Hopelijk vergeeft u het de auteur dat deze hier en daar als het ware door de tekst heen kruipt als het gaat om te laten zien waar zijn eigen fascinatie vandaan komt.

Verder nog dit. Deze tekst beoogt een beschrijving en fundamentele bezinning te geven op vragen rondom de toepassing van moderne kwaliteitszorg binnen organisaties met een publieke taak. De wijze waarop dat is gedaan beoogt vele momenten van (h)erkenning te geven voor de lezer. Daarmee wil de tekst relevant zijn voor beleid en praktijk. Er bestaan gelukkig reeds de nodige teksten die de 'wat en hoe' van kwaliteitszorg binnen de overheid kundig weergeven, de hier geciteerde literatuur bevat daar vele voorbeelden van. Het ontbreekt in de ogen van de auteur nog te vaak aan de vraag naar het 'waarom'. Daarin tracht deze tekst te voorzien, ook als dat soms lijkt af te wijken van de Nederlandse norm dat een tekst altijd direct praktisch toepasbaar dient te zijn.

### **4.1.3 *Kwaliteit binnen organisaties met een publieke taak: omschrijvingen en definities***

#### *Van kwaliteit tot kwaliteitszorgsysteem*

Kwaliteit zelf is een onbenoembaar begrip, in de zin dat het gebruik van het woord volledig context-onafhankelijk is; het is een open deur waar iedereen vrij doorheen kan gaan. Hier wordt gezegd dat een activiteit, product of dienst de toevoeging 'kwaliteit' krijgt als uitkomst van een proces waarbij kwaliteitsdefinities worden verbonden aan deze activiteiten, producten of diensten. Binnen de overheid is er sprake van een eendeloos aantal notities, wetten, rapporten en concrete activiteiten waaraan allemaal het woord kwaliteit wordt verbonden. Op welke wijze dat gebeurt en welke inhoud er aan wordt verbonden – welke kwaliteitsdefinitie men hanteert – kan elke keer verschillend zijn.

Veelal blijven deze kwaliteitsdefinities trouwens impliciet. De lezer of beschouwer ervan mag zelf bedenken wat die kwaliteit wordt geacht te zijn. Kwaliteitszorg is het expliciet maken van kwaliteitsdefinities en deze kwaliteitsdefinities op een zodanige manier met elkaar verbinden dat er consensus over ontstaat. Binnen de overheid lijken de Staten-Generaal het gremium waarin die consensus tot stand komt, maar in feite is men op alle niveaus van de overheid voortdurend op zoek naar deze consensus of zou dat moeten zijn. Als ergens een verdachte wegens een vormfout vrijkomt dan weten de kranten het negatieve kwaliteitsoordeel snel te formuleren. Wordt vervolgens dieper op de processen ingegaan van het parket waarin de fout is gemaakt dan kan het best zijn dat achter de fout een gebrek aan consensus schuil gaat over wat prioriteit moest hebben en wat niet.

Een kwaliteitszorgsysteem is tenslotte het op dusdanige wijze organiseren van de kwaliteitszorg dat deze in het verlengde komt te liggen van de doelstelling van een organisatie of systeem. Het werken in organisaties is niet vrijblijvend. Iedereen heeft recht op zijn of haar eigen kwaliteitsdefinities, maar uiteindelijk mogen die definities niet strijdig zijn met eerder geformuleerde uitgangspunten. Binnen de overheid geldt dit natuurlijk helemaal. Je zou kunnen veronderstellen dat de wettelijke basis van elke overheidsinstelling zorgt voor veel eenduidigheid op dit punt, maar dat is allerm minst het geval. Zelfs binnen een relatief overzichtelijke sector als het gevangeniswezen is er bijvoorbeeld nog een stevige discussie over wat nu eigenlijk het doel van gevangenneming is. Zorgen dat gedetineerden veilig achter slot en grendel zitten, jazeker, maar er is ook nog een doelstelling als een goede voorbereiding op de terugkeer in de maatschappij en wat moet dat betekenen voor de bewaring? Kortom; elk kwaliteitszorgsysteem binnen de overheid is onderhevig aan voortdurende discussie.

#### *4.1.4 De term kwaliteit binnen de overheid*

De term 'kwaliteit' werd en wordt zeer breed gehanteerd binnen de overheid. Hier gebruiken we het woord eerst en vooral binnen de context van de organisatie-ontwikkeling van de overheid. Dat is niet vanzelfsprekend. Vraag een politicus of bestuurder naar de term kwaliteit en hij of zij zal waarschijnlijk beginnen over de kwaliteit van de rechtsstaat en alles wat daarmee verband houdt. De kans is ook groot dat de term kwaliteit wordt verbonden met wetgevingskwaliteit of de kwaliteit van de informatievoorziening. Binnen defensie denkt men niet helemaal ten onrechte de kwaliteitszorg te hebben uitgevonden met normenstelsel als AQAP. Buiten deze circuits krijgt de term kwaliteit echter vooral associaties die vergelijkbaar zijn met het bedrijfsleven en dan sterk verbonden met management en beheersingstechnieken. Bij de gebruikelijke tweedeling tussen rechtmatigheid en doelmatigheid wordt de term stevig onder het doelmatigheidsbegrip geschaard. Oorzaak daarvan is waarschijnlijk het beeld van de ISO-normen zoals men die meent te kennen. Dat is jammer, want het kwaliteitsbegrip is zich nadrukkelijk aan het uitstrekken tot meer dan alleen doelmatigheidsvraagstukken. Moderne kwaliteitsbenaderingen stellen het beleid en haar effecten centraal en daarmee wordt het beheersbegrip opgeblazen. Natuurlijk blijft er een belangrijke plaats bestaan voor kwaliteitsbenaderingen gericht op de beheersing van concrete producten en diensten, maar in dit hoofdstuk wordt het kwaliteitsbegrip nadrukkelijk in een bredere context geplaatst. Het wordt verbonden met het soort sturings- en verantwoordingsvraagstukken waaruit kan blijken of de overheid in staat is en blijft om te voldoen aan de vele eisen die aan haar worden gesteld door individuele burgers en bedrijven en door de samenleving in haar geheel.

#### *Overheid als de uitvoering van een publieke taak*

Eigenlijk is het verkeerd om in de titel te spreken over kwaliteit binnen 'de overheid'. We beperken ons dan namelijk nodeloos. Grote sectoren als de gezondheidszorg en het onderwijs zouden wij er formeel dan buiten laten vallen omdat de instituten en organisaties in deze sectoren een privaatrechtelijke basis hebben. De overheid zelf zien wij daarbij als alle organisaties met een (dominante) publieke taak. Een publieke taak is een taak die bij wet is opgedragen en waar (op het moment) geen werkend privaat alternatief voor is. Met andere woorden: instellingen in bijvoorbeeld de sfeer van gezondheidszorg en onderwijs rekenen wij hier ook toe. Het gegeven van een publieke taak betekent dat we naar organisaties kunnen kijken die soms ver buiten het traditionele beeld van de overheid staan. Te denken valt bijvoorbeeld aan een particuliere beveiligingsorga-

nisatie die helpt bij de ordehandhaving van een stadion, wat tot nu toe als een publieke taak wordt gezien. Als we het over een publieke taak hebben, dan kan dat daarnaast betrekking hebben op een groot aantal verschillende activiteiten of producten.

Waarom deze omschrijving van de overheid? Het onderscheidend kenmerk is de manier waarop ten aanzien van een publieke taak het klantbegrip wordt gehanteerd. Een economische definitie van een klant is 'degene bij wie het bepalen, betalen en genieten van een product of dienst in één hand ligt'. Bij overheidstaken valt steeds weer te zien 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, want een student mag wellicht wel 'genieten' van zijn of haar studietoelage, maar hij of zij heeft geen zeggenschap over de hoogte van de toelage, 'bepaalt' dus niets, en het is uiteindelijk de belastingbetaler die de toelage betaalt, via tussenkomst van de minister van financiën.

De omschrijving van de overheid is daarmee nauw verbonden met de klantdefinitie, een klantdefinitie gericht op de publieke taak zoals die wordt uitgevoerd. De formele juridische status is dus niet het leidend principe. Dat is helaas consistent met het gegeven dat men ook binnen de overheid niet over een goede wettelijke formule beschikt om te bepalen wat nog tot de overheid behoort en wat niet. Al minstens drie keer is een ontwerp voor de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen juist op dit punt gesneuveld. De verscheidenheid is te groot om binnen een enkele formule te worden gevangen. Hier kiezen we dus voor een definitie waarin het meervoudig klantenbegrip het onderscheidend kenmerk is. Het is dit meervoudig klantbegrip dat kenmerkend is voor de overheid en de sector haar geheel eigen dynamiek geeft, juist en vooral als het om kwaliteitszorg gaat.

#### **4.1.5 Ontwikkelingen in kwaliteit binnen de overheid**

##### *Back to basics*

Kwaliteitszorg is een uitvinding van de overheid. Net zoals 'strategie' in oorsprong geen zaak is van Raden van Bestuur maar van koningen en generaals, zo is kwaliteitszorg geen zaak van procesanalisten uit de metaal of de chemische industrie maar van beleidsmakers en wetgevers. Op basis van de bovenstaande omschrijvingen van wat kwaliteit is en hoe het moet worden toegepast is elke wet of regeling in feite een kwaliteitsstelsel, bedoeld om gewenst gedrag te bevorderen en zo nodig af te dwingen. Zo bekeken kunnen we rustig in de tijd terug gaan. Bijvoorbeeld naar 7 april van het jaar 529. Dat was het moment waarop keizer Justinianus via zijn Codex het handboek voor het hele Romeinse keizer-

rijk neerlegde. En van daaruit kunnen we nieuwe versies van het handboek rustig blijven doorbladeren. Nu nog worden we dagelijks beïnvloed door de manier waarop een andere keizer, Napoleon Bonaparte, op militair logische wijze het Nederlandse rechtssysteem, als ware het een kwaliteitshandboek, heeft ingericht.

Procedures? De wetboeken staan er vol mee, met overal inspecteurs om die zelfde regels te borgen, al wil dat niet altijd helpen. Denk eens aan de regels rondom de belastingheffing. Elke stap en elke verantwoordelijkheid staat nauwlettend beschreven, waarbij zelfs de eigen speelruimte van de belastinginspecteur aan interpretatieregels onderhevig is. De komst van het nieuwe stelsel zal dat misschien vereenvoudigen maar niet wezenlijk veranderen. Natuurlijk zullen er altijd missers blijven, zeker als het om belastingheffing gaat, maar net als in de beste ISO-handboeken kan er dan terug worden gevallen op uitgebreide klachtprocedures, tot aan de Koningin toe.

Toch is het flauw en in ieder geval ontoereikend om de discussie over kwaliteit binnen de overheid af te doen met een verwijzing naar haar historische wortels of door de wet tot een kwaliteitssysteem 'avant la lettre' te verheffen. De huidige discussie heeft een wezenlijk andere achtergrond dan het inhoud geven aan een systeem van rechtsstatelijke besluitvorming. De huidige kwaliteitsdiscussie is vervlochten met discussies over autonomie en aansturing van organisaties met een publieke taak in een steeds complexer wordende wereld en is voor een niet gering deel juist ontstaan door een kennelijk falen van de traditionele systemen van aansturing, in het bijzonder dat van de wetgeving. Het is goed voor de discussie over kwaliteit binnen de overheid op die aspecten te richten. Dan krijgen we ook een beeld van een discussie vol hoogte en dieptepunten – en met krokodillen op de achtergrond.

### *In de dierentuin*

Op 12 maart 1987 kwamen in diergaarde Blijdorp 300 medewerkers van de rijksoverheid bij elkaar om te bespreken hoe kwaliteitsverbetering binnen de overheid vorm zou kunnen krijgen. Alle sprekers hielden, met de krokodillen letterlijk schuin achter het spreekgestoelte, prachtige verhalen over projecten en initiatieven gericht op een betere kwaliteit. De deelnemers liepen na afloop tussen de olifanten en giraffes door naar huis met tassen vol folders over allerlei manieren om die kwaliteit nog verder te kunnen verbeteren. Er zou heel wat gaan gebeuren.

Twee jaar later was het stil geworden rondom het thema kwaliteit. Muisstil. Andere woorden waren van grotere waarde geworden. Privatiseren, verzelfstandiging, de invoering van integraal management, dat werden de echte kreten die het debat zouden gaan beheersen. Kwaliteitszorg? Dat hebben we gehad. Of toch niet?

Om goed het opkomen, neergaan en weer opkomen van de term kwaliteit te kunnen beschrijven is het nuttig om stap voor stap te beschrijven waarom het woord kwaliteit überhaupt in beeld komt. Wellicht dat dan ook de vraag valt te beantwoorden of de huidige aandacht voor het woord kwaliteit binnen de overheid iets blijvends zal zijn of niet.

Eerst moeten de betrokken partijen in beeld worden gebracht. Allereerst is er de Rijksoverheid en haar uitvoerende diensten. In de tweede plaats is er de lagere overheid met haar eigen uitvoerende diensten. In de derde plaats is er het bedrijfsleven en haar verschillende onderdelen.

Al deze partijen worstelen in het begin van de jaren tachtig nog steeds enorm met de economische laagconjunctuur in het verlengde van de tweede oliecrisis. We spreken over Nederland als de zieke man van Europa. Japan is ondertussen het grote voorbeeld geworden van hoe het wel moet. De strijd om het bestaan leidt tot een herbezinning op kernwaarden en kernactiviteiten en op een herbezinning op degenen voor wie men het allemaal doet: de klant, de burger. Grote bedrijven komen er achter dat ze te log zijn geworden om nog flexibel op veranderende markten te kunnen inspelen, de politiek stopt met het praten over de maakbaarheid van de samenleving en ambtenaren op zowel landelijk als lokaal niveau worden gek van de vaak irrationele kaasschaafmethode waarmee bezuinigingen kennelijk moeten worden doorgevoerd. De komst van het Kabinet Lubbers I geeft de kentering aan. Het bedrijfsleven begint de eerste vruchten te plukken van de 'downsizing' waarmee men nog volop bezig is. De overheid begint onder leiding van het ministerie van Financiën aan een reeks 'heroverwegingsrapporten'. De gevolgen zijn bekend: deregulering en privatisering deden als belangrijkste 'grote operaties' hun intrede in Nederland. Dat ging allemaal niet vanzelf. Deregulering is tot aan het midden van de jaren negentig meer een zaak van herregulering geweest dan iets anders<sup>1</sup>. Echte voorbeelden van privatisering zijn er maar weinig gekomen<sup>2</sup>; grijze vormen van 'verzelfstandiging' des te meer. In veel opzichten was het niet veel meer dan een al bestaande beweging die eenvoudig een versnelling kreeg. Met name op het niveau van de lagere overheden was men al sinds de jaren vijftig met een decentralisatiediscussie bezig en die kreeg door de nieuwe termen gewoon een extra impuls. Toch zijn er velen die van de veranderingen in regelgeving en organisatie iets hebben gemaakt dat veel verder ging dan het uitwerken van wat al in gang was gezet. De discussie kreeg een ideologische lading – een lading die tot op de dag van vandaag ook de discussie over kwaliteitszorg beïnvloedt. Een lading met als effect dat als het gaat om de problemen van de samenleving het heil niet langer van de overheid moet worden verwacht maar veel eerder van het bedrijfsleven. Een lading die ook een verschuiving in de aandacht betekende van beleidsvoorbereiding naar beleidsuitvoering en van bestuur en management. Internationaal werd het samengevat als een ver-

schuiving van het bureaucratische model naar het model van 'New Public Management'<sup>3</sup>. Het was deze verschuiving die de aanleiding is geweest voor de bijeenkomst in diergaarde Blijdorp<sup>4</sup>, alleen ontbraken op dat moment de instrumenten nog om inhoud te geven aan het opkomende gevoel dat de verhoudingen veranderd waren. Die instrumenten werden al wel druk gezocht. Met name binnen het bedrijfsleven.

### *Is de overheid net als een bedrijf?*

De verschuivingen binnen het bedrijfsleven in de jaren tachtig hebben een wat paradoxaal karakter. Aan de ene kant is er nadrukkelijk sprake van de termen flexibilisering, verplattung en fragmentering. Aan de andere kant – en misschien wel daardoor – is er sprake van concentratie en normering. De gezamenlijke noemer in beide ontwikkelingen was een grotere mate van klantgerichtheid en een betere inrichting en beheersing van de processen die in de richting van de klant zouden moeten leiden. Bedrijven moesten aantoonbaar waar kunnen maken wat ze beloofden. Dat was de grote inspiratiebron voor de ISO-certificeringsgolf en alles wat daarna kwam. Het is een ontwikkeling die nog steeds niet stil staat en veel breder is dan alleen verbetering van processen en de introductie van klantenonderzoek. Een aantal ontwikkelingen werkt door naar de overheid:

- het besef dat er meer transparantie moet komen in de activiteiten leidt tot betere jaarverslagen. Binnen de overheid zien we dat terug via bijvoorbeeld de Kordesprijs
- in het verlengde daarvan leidt het inzicht dat bedrijven ook maatschappelijke verantwoordelijkheid dragen tot de beweging van 'good governance' (in Nederland gepresenteerd via de Commissie-Peters).
- het inzicht van financiële specialisten dat financiële cijfers alleen geen goed zicht geven op de bedrijfsvoering leidt tot meer aandacht voor niet-financiële kengetallen. De Balanced Score Card is er het concrete gevolg van en wordt inmiddels ook op grote schaal binnen de overheid toegepast.
- de belangstelling voor de menselijke factor vertaalt zich ook naar de overheid toe en vice versa. Benaderingen als competentie management doen intrede.
- de opkomst van de informatisering loopt goeddeels gelijk op met die van de moderne kwaliteitszorg en juist op dit punt valt er nauwelijks een verschil waar te nemen tussen het bedrijfsleven en de overheid. Waarom dat zo is, is een nog onbegrepen fenomeen. Het lijkt er ook op dat beiden zich apart ontwikkelen in de zin dat voor informatiesystemen zich aparte normenstelsels ontwikkelen, zoals ITIL.

Andere met het kwaliteitsbegrip verbonden verschijnselen als kennismanagement, het moderne inkoopbeleid en de filosofie achter flexkantoren kennen allemaal hun bronnen in het bedrijfsleven maar worden naadloos overgenomen door overheidsinstellingen. Daarbij moet echter niet worden gedacht dat het allemaal eenrichtingsverkeer is. Veel van deze ontwikkelingen vinden in Nederland hun oorsprong in beleidsnotities en initiatieven van het Ministerie van Economische Zaken. Het Nederlands Normalisatie instituut, de Stichting KDI en de Raad voor Certificatie (later: Raad voor Accreditatie); ze zijn er allemaal gekomen met actieve steun van dit ministerie. Een reeks van programma's geven vanaf 1984 vorm aan het kwaliteitsbeleid.

De paradox van de activiteiten van EZ is echter dat wat dit ministerie doet voor het bedrijfsleven, zij niet mag doen voor de eigen collega-departementen of voor andere overheidsdiensten. De reden daarvan is dat het ministerie niet aan kruissubsidiëring mag doen, met andere woorden; de belastinggelden die zij aan private partijen verstrekt mag niet de overheid zelf ten goede komen. Dat is een gezond principe, maar het heeft wel tot gevolg, dat juist het ministerie waar zich de kennis en ervaring op het punt van kwaliteit bevindt, geen zichtbare rol speelt als het gaat om bevordering van de kwaliteit van de overheid – zelfs niet als het gaat om de kwaliteitszorg van de overheidsdiensten die direct aan het departement verbonden zijn. Op een gegeven moment heeft men wel het Kabinet de uitspraak laten doen om aan certificering voorrang te geven boven wetgeving als daar de mogelijkheden voor zijn. In de praktijk is dit echter goeddeels een uitspraak zonder gevolg gebleken. De enige, maar wel cruciale rol die ze hierna nog spelen is in het steunen van de totstandkoming van het Instituut Nederlandse Kwaliteit in 1992-1993.

### *Ontwikkelingen binnen de rijksoverheid*

Rond 1993 kwam de omslag. Een rapport van de Algemene Rekenkamer en een daarop volgende analyse van de commissie Sint stelde voor het eerst fundamentele vragen op beleidsniveau over de voortgaande verzelfstandiging. Misschien niet toevallig kwam deze omslag op het moment dat de crisis van de jaren negentig op haar dieptepunt was. De behoefte bestond aan snelle oplossingen. Zou verzelfstandiging niet een veel doelmatiger overheid opleveren? Waarom kunnen we dat dan niet aan de cijfers zien? Het besef kwam dat een formele verzelfstandiging van een dienst niet automatisch leidt tot een effectievere of meer efficiënte dienst. Een aantal partijen – de redactie van het NRC Handelsblad is er een voorbeeld van – hebben daar direct de conclusie uit getrokken dat de hele verzelfstandiging niet deugt. Anderen, met name degenen die de leiding hadden gekregen over de nieuwe diensten en hun contacten op de departementen, haalden er het signaal uit om echt ernst te gaan

maken met de verbetering van de bedrijfsvoering. Kwaliteitszorg, zou dat niet wat zijn? Maar wat moeten we dan gaan doen? ISO 9000? Willen we dat nu echt? Zijn we net van de bureaucratie af, gaan we dan werkelijk weer dikke handboeken maken en overal procedures voor opstellen? Is er dan echt geen alternatief?

Een aantal afzonderlijke diensten, in het bijzonder die diensten die in hun werksfeer dicht tegen het bedrijfsleven aanzaten, hadden op zich geen moeite met de keuze voor certificering op basis van de ISO-normering. Onderdelen van Rijkswaterstaat vonden het bijvoorbeeld niet meer dan logisch om zichzelf aan hetzelfde regime te onderwerpen als zij van hun toeleveranciers eisen. Andere diensten hadden er meer moeite mee, in het bijzonder beleidsdirecties en de meeste diensten wisten domweg niet wat ze er van moesten vinden. De klok hoorde men wel, maar waar de klepel hing was allerminst duidelijk.

### *Inspiratiebronnen*

In deze paragraaf een verslag van de persoonlijke ervaringen van de auteur. In de periode 1985 – 1990 heb ik de leiding mogen hebben van een te verzelfstandigen organisatie, een kleine publiekrechtelijke opleidingsorganisatie. Van de vele indringende lessen die ik in deze periode heb geleerd, is wellicht de belangrijkste hoe moeilijk het is om de interne gerichtheid van een organisatie te doorbreken. Zoals ik het sindsdien formuleer: het is makkelijker om te gaan met de vijanden die men kent dan met de vrienden die je nog moet maken. Het is per saldo veel eenvoudiger in gesprek te blijven met de departementale mensen die je 'bruidschat' bepalen of je pensioenen voor het personeel moeten regelen dan op zoek te gaan naar de nieuwe klanten van wie je in de toekomst afhankelijk bent. Kortom; je hebt een mechanisme nodig om je mensen – en jezelf – die slag te laten maken.

De verzelfstandiging is in 1989 gelukt, in de vorm van een fusie met een privaat opleidingsinstituut. Binnen het grotere geheel kreeg ik een nieuwe functie, wat mij voor een deel in staat stelde mijn eigen ervaringen met verzelfstandiging te verwerken in de vorm van opleidingen voor andere te verzelfstandigen organisaties en overheidsinstellingen. Instellingen die ons in ruime mate wisten te vinden, want men wilde leren hoe men klantgericht moest denken en werken. Vanuit de veronderstelling dat men dat niet in de opleidingsinstellingen van de overheid kon leren kwam men naar ons toe.

Daarnaast kreeg ik een extra functie. Op verzoek van de algemeen directeur, ook nieuw in de organisatie, ging ik het kwaliteitstraject opzetten, gericht op certificering in het kader van de ISO-9000 normen. De algemeen directeur had daar ervaring mee opgedaan in zijn eerdere functie bij een metaalfirma en dacht die lessen ook toe te kunnen passen binnen

een omgeving vol met professionals. Daar had hij op zich geen ongelijk in, maar hij – en ik – onderschatte wat het betekende om aan eigenwijze professionals en sceptische mensen op de werkvloer uit te leggen wat het voordeel van het kwaliteitsprogramma was. De leuke en lastige momenten wisselden elkaar af en tijdens zo'n moeilijk moment bedacht ik: als dit al zo lastig is binnen het bedrijfsleven, hoe moet het dan als de certificeringswind overwaait van het bedrijfsleven naar de overheid, zoals onvermijdelijk gaat gebeuren? Het basisprincipe van kwaliteitszorg is goud waard. Als een overmaat aan interne gerichtheid het grote probleem is van alle organisaties dan geldt dat des te meer voor overheidsorganisaties. Kwaliteitszorg biedt daar een uitweg in omdat het de organisatie dwingt zich te richten op een doel buiten zichzelf; de burgers en bedrijven waarop haar activiteiten zijn gericht. Zeer de moeite waard dus, maar niet als je zo met het schrijven van procedures aan de gang gaat dat het een keurslijf wordt, of dat de klant via de procedures juist op afstand wordt gehouden in plaats van dichterbij komt. Risico's die zeker niet denkbeeldig zijn, ook als je niet gelooft in de cliché's van in zichzelf gekeerde luie ambtenaren. Kortom; ik voelde een dringende noodzaak om me te bezinnen op de beste manier om certificering ingang te doen vinden, danwel om er alternatieven voor te vinden. Gelukkig waren die alternatieven er, zowel in Nederland als in het buitenland.

### *Een wetenschappelijk verantwoord diner: het EFQM model*

Een klein, maar niet onbelangrijk alternatief kwam voort uit de eigen opleidingswereld. Het Cedeo, een stichting die zich bezighoudt met de kwaliteit van private opleidingen, ontwikkelde een model voor zelf-evaluatie voor opleidingsinstituten. Dit model was gebaseerd op een model dat werd ontwikkeld door de leden van de 'European Foundation for Quality Management'. Het verhaal gaat dat dit model werd ontwikkeld tijdens het diner van een aantal Chief Executive Officers van een veertiental grote Europese ondernemingen, waaronder KLM en Philips. Bij het tienjarig bestaan van het model is het volledig door de molen heengegaan van een groot representatief onderzoek en uiteindelijk is men ruwweg bij hetzelfde model uitgekomen, zodat we nu kunnen spreken van een echt wetenschappelijk verantwoord diner. Het model dat ongeveer aan het einde van het hoofdgerecht klaar was bestond uit de inmiddels bekende negen aandachtsgebieden en was ruwweg geïnspireerd op de Deming Award uit Japan en vooral de Malcolm Baldrige Award uit de Verenigde Staten. Net als in die landen koos men voor de prikkel van een prijs om tot kwaliteitsverbetering te stimuleren en zag men af van certificering.

Het echte verrassende van het model is als toetje gekomen. De eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit werd als uitgangspunt genomen

en men stapte af van het idee van een semi-objectief te normeren 'goede' of 'slechte' kwaliteit. In plaats daarvan ging men over op een inter-subjectief overeen te komen inschatting van de organisatie op een ontwikkellijke richting totale kwaliteit.

In Nederland ging het nieuw opgerichte Instituut Nederlandse Kwaliteit nog twee stappen verder. In de eerste plaats verdeelden ze de ontwikkelgang richting totale kwaliteit in vijf heldere stappen. In de tweede plaats deden ze dat in het kader van een 'Handleiding positiebepaling en verbetering' die het als een soort Libelletest mogelijk maakte om snel inzicht te krijgen in de kwaliteiten van de eigen organisatie en het gesprek daarover op gang te brengen. Dit was een succesformule. Het in feite zeer kleine instituut – Frans Stevens, Jan Balk en Wilma Haarhuis vormden precies de goede combinatie – kende een zeer snelle start. Het zou op zich de moeite waard zijn om te onderzoeken wat precies de formule is (geweest?) achter hun snelle start.

Al met al zou het toch nog een paar jaar duren voordat het INK-model de overheid zou bereiken. Daarbij speelde een andere inspiratiebron een belangrijke rol: de Britse overheid.

### *Een Brits kwaliteitsluilekkerland*

De Angelsaksische invloed op de vormgeving van de Nederlandse overheid zou eens stevig moeten worden onderzocht. Hoe continentaal is ons systeem nog als nagenoeg alle vernieuwende elementen in het openbaar bestuur van de laatste twintig of meer jaren van de overkant van de Noordzee of nog verder westwaards vandaan komen? In 1991 was het mijn beurt om daarheen te kijken, naar aanleiding van een klein berichtje over zogenaamde 'citizen's charters'. In deze charters doen overheidsdiensten direct aan de op hen betrokken burgers uitspraken over het niveau van dienstverlening. Bij het niet halen van de door de dienst zelf geformuleerde normen volgt compensatie. Dus: voor ondergrondse treinen geldt in Londen 'Refunds for delays over five minutes'. En dat staat niet in kleine lettertjes gemeld, welnee. In grote aanplakbiljetten moet het aangekondigd staan, vergezeld van een publiekelijk opgehangen overzicht van het aantal treinreizen en de daaraan verbonden vertraging. Ik vond dat het ei van Columbus. Dit moest overheidsdiensten wel dwingen om meer extern gericht te worden. In feite kwam het neer op een vervanging van aansturing door een steeds meer afstand nemende centrale overheid door de direct betrokkenen, de burgers. Het was in mijn optiek van toen ook niet bedreigend omdat het zou moeten gaan om eigen normen opgesteld door de eigen dienst. Normen die in principe niet strakker hoefden te worden geformuleerd dan op dat moment al de praktijk was. Prachtig.

Unit echter nog bezig om duidelijk te maken dat ze niet verplichtend maar stimulerend willen optreden.

Indertijd kwam het op mij over als een ongekwalificeerd succes, ondanks of juist dankzij het feit dat de medewerkers van de Cabinet Office tegenover mij altijd zeer open zijn geweest in het vertellen over de problemen en bezwaren die ze tegenkwamen. Er zat een visie en elan achter hun werk. Iets dat overigens doorwerkt tot op de dag van vandaag. Het Citizen's Charter program is integraal onderdeel van de plannen van Blair voor de overheid. Zijn 'modernising government' programma stoelt in de kern op precies dezelfde waarden en uitgangspunten. Boeiend om te zien is hoe nu het 'business excellence model' (EFQM-model) als eenduidige kader is gekozen voor de ontwikkeling van alle overheidsdiensten en als kader voor de benchmarking van alle overheidsdiensten<sup>7</sup>.

### *Een harde landing in Nederland*

Met de mooie beelden van Groot-Brittannië in het achterhoofd landde ik in Nederland. Dit moet wij ook willen, zo dacht ik. Direct heb ik mij tot een raadsadviseur van de heer Lubbers gewend en voorgesteld hier een vergelijkbaar initiatief te lanceren. Dat was zeldzaam naïef. Ik hoorde natuurlijk te weten dat de Nederlandse verhoudingen anders zijn. In de eerste plaats functioneert onze premier alleen als eerste onder gelijken. Voor dit soort zaken hoorde ik mij tot Binnenlandse Zaken te wenden, daar hoorde het in de portefeuille. In de tweede plaats hoorde ik te weten dat Nederland een continentaal land is en dat dus alles via de lijn van wetgeving loopt. In Engeland loopt het anders en zou de prime minister daarom een ruimte hebben die er hier niet was. Ik durfde het niet aan om grote vraagtekens bij beide verschillen te stellen en droop af richting het departement van Binnenlandse Zaken.

### *De BiZa-blues*

Dat heb ik dus gedaan. Op dat departement ben ik in contact gekomen met enkele prima ambtenaren, die precies begrepen waar ik het over had. Zelf waren zij bezig met twee trajecten die zeer veel zouden gaan betekenen en die uiteindelijk een belangrijke impuls zouden gaan geven aan vooral de kwaliteit van de dienstverlening bij de lagere overheden. Het eerste was ook een uit Engeland overgewaaide trend, de zogenaamde 'service centra', wat zich later zou ontwikkelen tot de 'één-loket-gedachte'. Het andere traject had te maken met de informatisering van het openbaar bestuur (het 'BIOS-traject'). Beide trajecten zouden tijdens Paars I gaan samenkomen in de programma's van 'Overheidsloket 2000' (OL 2000) en een aantal verwante programma's voor vooral de lagere

overheden. Dat laatste is ook logisch, want Binnenlandse Zaken was en is de belangrijkste departementale speler voor ontwikkelingen op dit terrein. Dat ligt heel anders als het gaat om ontwikkelingen die de bevoegdheden van andere departementen raakt, zoals de positionering van de zelfstandige bestuursorganen. Daarin is het sterk afhankelijk van de medewerking van de andere departementen en wisselt het nog in de houding, van soms heel sturend naar meestal zeer terughoudend. Belangrijk is daarbij de relatie met het ministerie van Financiën. Dit departement heeft over het algemeen een redelijk eenduidige en ook wel rechtlijnige kijk op de departementale werkelijkheid. Niet zelden gaan deze twee departementen prima gelijk op in hun kijk op de (verzelfstandiging) van diensten, maar er is altijd een onderhuidse spanning aanwezig. Ook dat is niet uniek voor ons land. John Major opnieuw: 'The schizophrenia of the treasury when presented with a scheme to improve public service was wonderful to behold. Some continued to fear that it was a deep-laid plot to raise spending. Others saw the opportunities presented by radical structural change to force greater efficiency out of the public sector. What the Treasury was keen on doing was pressing on with privatisation, contracting-out and competition policy. I too was for all this; indeed I saw it as an intrinsic part of the Charter programme. So I sensed a chance to turn the fire of the Treasury away from the Charter and onto its opponents.'

In Nederland was de premier niet in het spel betrokken, met onder meer als gevolg dat Financiën in feite vrij spel was om haar harde kant van privatiseren en verzelfstandigen door te zetten. Publieke dienstverlening was iets nieuws, aardig, maar niet essentieel, iets voor een paar enthousiaste beleidsambtenaren. De verbinding tussen verzelfstandig en dienstverlening, tussen organisatie-ontwikkeling en kwaliteit werd niet begrepen.

De verantwoordelijke ambtenaren van BiZa, letterlijk en figuurlijk wel degelijk betrokken bij het onderwerp, grepen in de jaren 1992 – 1994 een fenomeen als kwaliteitshandvesten wel aan om sturingsvraagstukken rondom verzelfstandiging meer op de voorgrond te krijgen. Inspelend op een rapport van de Algemene Rekenkamer dat in 1993 voor het eerst vraagtekens bij de effectiviteit van de vele verzelfstandigingen zette, zou dat vervolgens leiden tot het rapport van de commissie Sint. Daarmee kwam er een kentering in de discussie. Verzelfstandiging werd in plaats van een ideologisch uitgangspunt een pragmatisch vraagstuk. Kwaliteitselementen begonnen bij dat vraagstuk een rol te spelen en het nodige onderzoek werd uitgezet. Voorzichtig werd door een paar mensen binnen en buiten het departement, waaronder deze auteur, gedacht aan een 'Steunpunt kwaliteitsinitiatieven Overheid' (SKiO), maar daarvoor bleek het nog te vroeg. Eigenlijk bleef het buiten deze kleine kring heel stil rondom het onderwerp kwaliteit.

## *In en uit het akkoord*

Toen gebeurde er iets verrassends. Tijdens de formatie van Paars I zochten de ambtenaren naar elementen voor het Regeerakkoord. Ondanks postzakken vol stukken van belangenbehartigers ontbraken er kennelijk stukken in de puzzel. Eén van die stukken werd ingebracht door een raadsadviseur en was het 'kwaliteitshandvest'. Het was één van die vernieuwende ideeën die goed bij het nieuwe kabinet zouden passen (al stond het overigens ook al in het verkiezingsprogramma van het CDA). Helaas, in de definitieve versie van het regeerakkoord sneuvelde de mooie gedachte. Andere adviseurs, meer werkend vanuit een juridische achtergrond, begonnen vragen te stellen over de wijze waarop deze handvesten in het staatsbestel zouden passen en deze vragen werden niet overtuigend beantwoord. Het woord kwaliteitshandvest werd geschrapt. Maar de geest was wel uit de fles en voor het eerst zou een regeerakkoord een stevige passage bevatten over het belang van een goede kwaliteit van de dienstverlening.

Binnenlandse Zaken werd verantwoordelijk voor de uitwerking van dit deel van het akkoord. Onmiskenbaar leidde dit tot nieuwe impulsen, maar niet zo snel als de auteur had gehoopt. Deze werd inmiddels wel overstelpt met vragen over kwaliteit in de overheid. Het congressen en lezingencircuit kwam op gang. Een sectie overheid van de Vereniging Kwaliteitszorg Nederland werd op instigatie van BiZa opgericht. Voorzichtig werden de eerste kwaliteitssystemen en handvesten ingevoerd. Van een SKiO wilde het maar niet komen, dus, het wachten zat, werd uiteindelijk in 1995 voor een eigen adviesbureau gekozen. Destijds was dat een hele stap. Was de aandacht voor kwaliteit binnen de overheid geen tijdelijk hype, zou het allemaal niet binnen drie jaar over zijn? Weer onderschatte ik hoe langzaam dit soort processen op gang komen en tegelijk hoe lang ze door kunnen werken.

## *Handvesten die onvoldoende houvast bieden*

Over kwaliteitshandvesten werd in deze periode veel gesproken, maar het fenomeen zette niet echt door. Alleen de Informatie Beheer groep en een aantal GGD'en gingen het experiment aan. En een experiment bleek het te zijn. De belangrijkste les was wellicht dat de overheidsorganisaties in de kern niet zijn ingericht op het zo goed mogelijk leveren van diensten aan burgers, maar aan het zo soepel mogelijk verwerken van wetswijzigingen en beleidsnotities. Dat lijkt een open deur, maar is het niet. In alle organisaties die aan handvesten beginnen, blijkt het te ontbreken aan relevante gegevens over de beleving van de dienstverlening en over inzicht in de processen die tot de dienstverlening leiden. Voorzover men gegevens kan en wil leveren, blijven deze beperkt tot de 'service-

normen' en komt men zelden tot uitspraken over de inhoud van de dienstverlening. Daarmee trekt men een grote wissel op de dienst en haar medewerkers als men toch tot een handvest wil overgaan. Per saldo weet men domweg niet of men in staat is de gevraagde diensten te leveren en voelt men zich zeer kwetsbaar als men het wel doet. Het element van compensatie levert de meeste problemen op. Juristen denken dat het niet hoeft vanwege bijvoorbeeld de beroepsmogelijkheden die er al zijn op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht, medewerkers vinden het eigenlijk niet terecht om zo direct te worden aangesproken op vormen van dienstverlening waarvan zij menen dat ze het onvoldoende zelf in de hand hebben. Zo zijn er nog meer bezwaren. De organisaties die hebben doorgezet, waaronder de Informatie Beheer groep, zeggen bijna allemaal dat ze er veel aan hebben gehad om een doorbraak te maken naar een meer burgergerichte organisatie. Het proces richting het handvest is meer waard dan het handvest zelf. Maar het is wel een moeizaam proces, reden voor de meeste organisaties om er maar helemaal niet aan te beginnen. Handvesten bleken voor de echte introductie van kwaliteit onvoldoende houvast te bieden. Het was allemaal een brug te ver.

### *Doorbraak voor het INK-model*

De echte doorbraak bleek voor het INK-model weggelegd. Daarbij hebben de politie en het Ministerie van Justitie een onverwachte voortrekkersrol gespeeld. In wat ruwweg de veiligheidssector mag heten en waarin zich permanent incidenten voordeden en in feite het vertrouwen verloren was gegaan tussen zowel de verschillende spelers in het veld als tussen het veld en het publiek, bleek het model één van de weinige benaderingen te zijn waarin men zich wel kon vinden.

Binnen de politie is slim gebruik gemaakt van de reorganisatie waarbij Rijks- en gemeentepolitie samen moesten stromen in een regiovorm. Als kapstok en stimulans voor die ontwikkeling werd voor het model gekozen. Belangrijk is de rol die de auditorsopleiding hierbij heeft gespeeld. Alle hogere functionarissen van de politie werden op basis van dezelfde case – 'het 27<sup>e</sup> korps' – getraind in het kijken naar het totale verband van politie-activiteiten in een regio. Op basis van deze opleiding was de stap relatief klein richting de feitelijke audits en een daarop aansluitend systeem van visitaties door de beheerders van de regio. Het systeem was zo succesvol dat het INK-model terecht kwam in een algemene maatregel van bestuur verbonden aan de nieuwe Politiewet en het besluit om de nieuwe Inspectie van de Politie in haar rol voor een goed deel te beperken tot die van metatoetsers van het op het INK-model gebaseerde audit-systeem.

Binnen het Ministerie van Justitie viel te zien hoe het model in eerste instantie haar toepassing vond bij relatief uitvoerende diensten als het ge-

vangeniswezen, om vervolgens langzaam maar zeker toegang te vinden bij relatief autonome en professionele instellingen als het openbaar ministerie en de rechterlijke macht.

Het proces kreeg een versnelling met de komst van H. Borghouts als nieuwe secretaris-generaal van het ministerie. Hij kwam van de politie en in een onbewaakt moment zei hij dat hem de toepassing van het INK-model wel een goed idee leek. Dat bleek precies het signaal te zijn dat men kennelijk nodig had om het model inderdaad overal ingang te doen vinden.

Bij de start van het model binnen Justitie is belangrijk om te onderkennen dat het model mede zo'n succes is geworden omdat kon worden ingespeeld op de uitspraak van het Instituut Nederlandse Kwaliteit 'dat het auditrapport eigendom blijft van de organisatie die de audit aanvraagt'. Daarmee viel een stuk dreiging weg dat het rapport zou worden misbruikt voor beoordelingen of een verkeerde beeldvorming in de pers, zoals maar al te vaak in het verleden was gebeurd. De leiding van het departement – die zelf ook door een audittraining heengingen – weigerden om te garanderen dat ze nooit een rapport zouden opvragen of in zouden grijpen in een kwaliteitstraject. Dat kunnen ze ook niet binnen de verhoudingen van de overheid, waarin de Tweede Kamer uiteindelijk altijd het laatste woord heeft, maar wel beloofden ze de ruimte te geven om het experiment aan te gaan en ruimte te geven om van ervaringen te leren. Tot op heden lijken ze die belofte gestand te doen. Wel worden de teugels strakker aangehaald. Zo wordt de planning- en controlcyclus vormgegeven langs de lijnen van het model en wordt het model ook op andere manieren in de bedrijfsvoering geïntegreerd en worden de velden uit het model van 'leidinggeven' en 'personeelsmanagement' verder inhoud gegeven via het instrument van competentie management.

De heer Borghouts, inmiddels ook voorzitter van de Interdepartementale Commissie Toezicht, zegt het zo: 'We willen een brede horizontale streep van onderlinge uitwisseling, met daar weer boven op een dunne maar stevige verticale lijn van toezicht.'<sup>8</sup> Het INK-model biedt voor het eerste een stevige basis, de meer klassieke methoden van controle en inspectie vormen voor het tweede de basis.

### *Langzaam denkend over kwaliteit*

Rijksbreed werd deze ontwikkeling richting kwaliteit langzaam opgemerkt. Een katalysator bleek opnieuw een onderzoek van de Algemene Rekenkamer te zijn<sup>9</sup>. De Rekenkamer wilde onderzoeken hoe het er met de kwaliteit van de diensten van de overheid voorstond. Uiteindelijk bleek dat te hoog gegrepen. De 27 uitvoerende diensten, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen die werden onderzocht konden geen van allen aantoonbaar maken welke kwaliteit ze leverden en hoe ze die

dachten te verbeteren. Methodologisch viel de Rekenkamer terug op een wel heel elementaire en indirecte manier van kwaliteit meten. Ze onderscheidde ruwweg drie elementen die een indicatie daarvoor zouden kunnen zijn: of men een klantenbegrip hanteerde, of men (meerdere) kwaliteitsinstrumenten was begonnen toe te passen en of er een daadwerkelijk cyclisch kwaliteitssysteem in werking was. De Rekenkamer moest vervolgens constateren dat vele diensten nog geen klantbegrip kenden, een fors aantal de eerste stappen aan het zetten waren met kwaliteitsinstrumenten (ISO, handvesten en INK) en slechts één op alle drie terreinen actief was. Geen bemoedigend resultaat.

Vergelijkbare onderzoeken zijn door Binnenlandse Zaken voor het Rijk gehouden<sup>10</sup> en door het bureau SGBO voor de lagere overheden. Methodologisch concentreerden ook deze onderzoeken zich op de instrumenten en niet op de feitelijk te leveren kwaliteit. Het resultaat daarvan was een soort imago-onderzoek. Een hoge naamsbekendheid van de ISO-normen (81%) liep samen met een slechte reputatie. De grote uitzondering op dit laatste vormde de kleine groep van diensten die daadwerkelijk met ISO aan de gang waren gegaan (4%). Handvesten waren bekend maar slechts een kleine groep overwoog toepassing. Het INK-model liet een groeiende naamsbekendheid zien (60%) en droeg de beste verwachtingen met zich mee. Bij de lagere overheden moeten verder bekende en relatief populaire methoden worden genoemd als het één-loket-principe en het fenomeen van de kwaliteitsmonitor, een instrument om de tevredenheid van burgers met de dienstverlening te meten. Opvallend is verder dat slechts 60% van de ondervraagde organisaties over een schriftelijk vastgelegde klachtenprocedure blijkt te beschikken.

Een overzicht gemaakt door deze auteur in de periode 1995-1997, laat zien dat men op tal van terreinen binnen de overheid bezig is met de introducties van kwaliteitsconcepten, maar dat het absoluut nog te vroeg is om te kunnen spreken van een succesvolle invoering. De tijd lijkt rijp voor kwaliteit, maar welke kwaliteit?

### *Een nieuw akkoord, een nieuw elan, maar dan- ...*

In 1998 wordt Paars II geformeerd. Het is inmiddels logisch om binnen het kader van het regeerakkoord over kwaliteit te spreken. Wat heet, het begrip is bijna overal op toepasbaar. Opvallend is dat men een duidelijke poging doet om voorbij de enge definitie van kwaliteit te komen zoals die gericht is op de transactie van diensten. Het gaat om 'de kwaliteit van het bestuur'. Toch, als het om concrete zaken gaat, komt men feitelijk niet verder dan het onderstrepen van de één-loket-gedachte. Dat doet men wel luid en duidelijk: 'Het bestuur zal worden verplicht burgers en bedrijven op een samenhangende wijze informatie te geven over alle besluiten die voor hen van belang zijn'.

De meer structurele vorm van kwaliteitszorg is ondertussen een zaak voor de sectoren en organisaties zelf. Overal bruist het anno 1998. Velen zijn nog altijd bezig met de eerste verkenningen, maar er gaat ook een eerste golf richting implementatiefase. Binnen Justitie worden vele audits uitgevoerd en projecten gestart, defensie is druk bezig, de gezondheidszorg is indrukwekkend bezig in het verlengde van de Leidschendam-conferentie, vele geledingen van het onderwijs maken er werk van, een behoorlijk aantal gemeentelijke diensten laat zich certificeren, enz., enz..

Het INK-model is bij dit alles hét instrument dat de voorkeur geniet. Zonder overdrijven is dit model, en dan vooral in de variant van de positiebepaling op basis van de Handleiding, populairder binnen de overheid dan binnen het bedrijfsleven. De enige concurrentie die het lijkt te krijgen komt uit de financiële hoek, via de Balanced Score Card (BSC). Het ziet er overigens naar uit dat de instrumenten naar elkaar toegroeien. Het succesvolste managementboek van 1998 waarin INK-model en BSC met elkaar worden verbonden is voor een niet gering deel gebaseerd op ervaringen opgedaan in het gevangeniswezen. En zo komt de cirkel weer rond.

Anno 1999, aan het einde van het millennium zijn er een aantal interessante bewegingen te zien. In opkomst zijn:

- *Werken met prestatie-indicatoren.* Kengetallen, normen en streefgetallen maken een sterke comeback. Weer in navolging van Groot-Brittannië zien we dat er steeds meer belangstelling komt voor informatie over de output van beleid in plaats van alleen inputgegevens. Informatie die ook wordt gepubliceerd, zo nodig onder druk van de Wet openbaarheid bestuur. Een bekend voorbeeld is inmiddels de publicatie van prestatiegegevens van scholen door de Inspectie van het Onderwijs, nadat eerder het dagblad Trouw tot publicatie overging.
- *Kwaliteitshandvesten.* Ook deze zijn terug van weggeweest in de discussie. Gemeenten als Rotterdam en Den Haag werken er al mee, in navolging van de Informatie Beheer Groep kijkt nu de gehele onderwijssector naar de concrete toepassing ervan.
- *Sectorbrede kwaliteitsinitiatieven.* Er is kennelijk zo'n druk om de kwaliteit van de eigen prestaties zichtbaar te maken dat het individuen en organisaties overstijgt. Sectoren als de gezondheidszorg zijn al langer bezig een beleid te ontwikkelen. Voorbeelden zijn de (gefinancierde) rechtsbijstand en het hoger onderwijs en onderzoek. Het beroemde visitatiestelsel krijgt in het licht hiervan een nieuwe lading. In opkomst daarbij zijn de instrumenten van zelfevaluatie en intercollegiale toetsing, dit laatste in navolging van bijvoorbeeld de Orde van Organisatie Adviseurs (OOA). Hier lijkt de wet op de remmende voorsprong haar werk te doen

- *Benchmarking*. Het zichtbaar maken van prestaties leidt tot een roep om het kunnen vergelijken ervan in een groot aantal sectoren. Bij voorkeur op basis van het INK-model willen zelfstandige bestuursorganen, de grote steden en gemeenten in het algemeen tot benchmarking kunnen overgaan. Ondertussen is het enige echte voorbeeld weer in Groot-Brittannië te vinden, waar het Cabinet Office samen met het Civil Service College op vrijwillige basis de uitkomst van positiebepalingen in een databestand laat vastleggen.

Toch, tegelijk en misschien wel daardoor veroorzaakt, is er een aantal ontwikkelingen die de discussie over kwaliteit binnen de overheid op scherp zet en de discussie direct in het vaarwater breng van algemene discussie over sturing en verantwoording, over toezicht en inspectie. Incidenten vormen de aanleiding, ministeriële verantwoordelijkheid is de fictie die wordt doorgeprikt. Voordat we daar aan toekomen willen we hier dit historisch overzicht afsluiten en nog één keer terugkeren naar de diergaarde Blijdorp, waar met krokodillen op de achtergrond men in 1987 het startsein voor kwaliteit in de overheid wilde geven.

#### **4.1.6 Samenvatting en vooruitzicht**

De aandacht voor kwaliteit in de rijksdienst kwam in de jaren tachtig op een te vroeg moment. De randvoorwaarden waren nog niet aanwezig om op een succesvolle wijze over kwaliteitszorg te kunnen spreken, de incidentele succesgevallen daargelaten. De situatie is nu drastisch veranderd. Praten over kwaliteitszorg is niet alleen logisch maar ook noodzakelijk geworden. Binnen de overheid meer dan in het bedrijfsleven, want het is juist via de moderne kwaliteitsbenaderingen dat de complexiteit van het werken binnen de overheid goed gevat kan worden. Verwacht mag worden dat het denken over kwaliteitszorg zich verder zal voltrekken in de richting van heuse vormen van organisatie-ontwikkeling. Mogelijk dat het woord kwaliteit zelf daarbij zal sneuvelen of zich zal beperken tot de kant van de procesbeheersing van organisaties, maar het kan ook zijn dat het woord ook de bredere ontwikkeling zal omvatten. Dan zouden we oprecht over een ontwikkeling richting 'totale kwaliteit' kunnen spreken. Althans .. als aan een aantal randvoorwaarden kan worden voldaan die horen bij een verdere ontwikkeling van overheidsorganisaties richting totale kwaliteit.

Ruim tien jaar later is de term kwaliteit dus helemaal terug van weggeweest en wordt meer gebruikt dan ooit. Gekomen op de wind van de certificeringsgolf in het bedrijfsleven is het in de overheid geland en doet daar nu het nodige stof opwaaien. Waait het weer over of niet? Misschien het woord wel, maar het fenomeen niet. De tijden lijken voldoende veranderd om het begrip kwaliteit een hechte plaats te geven in

de discussie over de manier waarop de overheid haar taken verricht en zichzelf ordent; in de manier waarop sturing wordt gegeven, ontvangen en ontweken. Een paar observaties rondom sturing zetten het toneel:

- de sturingsdiscussie zoekt naar nieuwe impulsen nu de verzelfstandigingsgolf over haar hoogtepunt heen lijkt en allerlei bestuursrechtelijke en contractuele arrangementen onvoldoende zekerheid opleveren voor een minister om zich adequaat te verantwoorden en voor een overheidsmanager om zijn verantwoordelijkheid te kunnen nemen;
- een verschuiving in de logica van de samenleving ten gunste van de vragende burger en ten nadele van een opgejaagde overheid. Het vertrouwen in de overheid moet bij elke activiteit opnieuw verdiend worden;
- een daarmee toenemende verhoging van het belang van de uitvoering, waardoor het begrip integraal management invulling moet krijgen en de verwezenlijking daarvan zeer van anderen blijkt af te hangen;
- een snel afnemende meeropbrengst van klassieke methoden van toezicht en inspectie; en beleidsmakers die vastlopen in tegenstrijdige signalen tussen de wens tot meer duidelijkheid versus de noodzaak om draagvlak gegund te krijgen.

Op dat toneel – weer met krokodillen er schuin achter – verschijnt dan opnieuw het fenomeen kwaliteitszorg. Nog een paar snelle observaties:

- anders dan in 1987 zijn er nu enkele dominante en goed uitgewerkte instrumenten beschikbaar. Instrumenten die steeds beter aansluiten bij andere methoden voor organisatie-ontwikkeling;
- anders dan in 1987 is het gebruik van kwaliteitsinstrumenten geheel gelegitimeerd en wordt het soms zelfs afgedwongen door Nederlandse en Europese (semi-) overheden en door de eisen van grote bedrijven;
- moderne kwaliteitszorg stelt de eigen verantwoordelijkheid centraal, wat aansluit bij de behoefte van overheidsmanagers om zelf vorm aan de uitvoering te geven – en dat laatste inclusief de kwaliteitscontrole;
- moderne kwaliteitszorg omvat alle aspecten van integraal management binnen de overheid, inclusief de zgn. piofah-functies en geeft daarmee kader aan wat men toch al moest doen;
- daarbij kan men zich beroepen op de wensen van burgers en bedrijven die kwaliteit verwachten, ook in de richting van degenen die kennelijk onredelijke eisen stellen.

Dat betekent niet dat het begrip kwaliteit universeel omarmd wordt. Integendeel, er is veel scepsis. Scepsis die te maken heeft met de inherente

moeite om de term goed te omschrijven, de associatie met een bureaucratische verwarring van vorm en inhoud, met doorgefluisterde berichten dat de meeste kwaliteitsprojecten in het bedrijfsleven schijnen te mislukken. Kortom; het kwaliteitsbegrip is omstreden en dus actueel. Is het daarmee ook actueel voor de sturingsdiscussie? Een observatie als de laatste – over onredelijke eisen – brengt ons in ieder geval rechtstreeks in het mijneveld dat het onderwerp van dit onderzoek vormt. Helpt of hindert het werken aan kwaliteitszorg bij de aansturing van organisaties met een publieke taak? Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen, wat kan wanneer onder welke omstandigheid al dan niet van toepassing zijn? Kortom; voer genoeg voor de vorsers van de overheid. Een hoogleraar ziet er al gauw een onderwerp voor een dissertatie in, een onderzoeker een lange vragenlijst voor noodzakelijke vervolggesprekken. Een journalist ziet er een mogelijkheid voor incidenten in en de kritische beschouwer maakt zich zorgen over formules die niet werken onderaan een waterval en het doorprikken van ficties.

### *Noten*

1. Drs. D.P. Noordhoek – Deregulering als nieuw begrip. Kluwer Post Scriptum, Deventer, 1985.
2. Dr. J.J. Sylvester – De praktijk van privatisering. Een verkenning. Dissertatie Vrij Universiteit / SDU uitgeverij, Den Haag, 25 januari 2000.
3. Drs. D.P. Noordhoek en dr. J. Monks – Fahrenheit's Waterfall and the future of New Public Management. Paper presented at the SASE. Conference, Geneva 1996.
4. Beschreven in drs. J.C. Wolffensperger en I.H. Geraerds-Mol – Overheid en kwaliteitsverbetering. Vuga, 1987,1988.
5. John Major – The autobiography. HarperCollins, London, 1999.
6. Hoewel met enige twijfels rondom de naamgeving: 'I did not much like the name Citizen's Charter'; with it's unconscious echo of revolutionary France, it had a faintly alien ring to it. At one point I thought of calling it 'the people's charter', but such populism was thought to be risible, and likely to be taken as a gimmick. 'This is, after all, a serious policy.' So Citizin's Charter', more stuffy and formal, became its name. 'Het is grappig om dit in 1999 in zijn autobiografie te lezen. Vertaling van het concept in mijn eerste artikel liep ik tegen precies hetzelfde verschijnsel op. Uiteindelijk gebruikte ik de term 'kwaliteitshandvesten', wat absoluut niemand, inclusief ikzelf, een mooie term vond. Alternatieven als 'burgerhandvesten' klonken echter heel archaisch of pretentius en vielen dus af. Tijdens de bijeenkomsten heb ik een fles champagne beloofd aan degene die een betere term zou kunnen bedenken, maar dat is er nooit van gekomen. De term kwaliteits-handvesten is 'here to stay'.

7. Drs. D.P. Noordhoek – Benchmarking in Britain. Sigma, 1998 en het verslag van de presentatie van Brian Dennis tijdens de Nationale Kwaliteitsdag 1999.
8. Interview auteur met mr. H.C.J.L. Borghouts, mw. O.M.B. Fles en dr. F.J.H. Mertens – Toezicht is meer dan een boodschappenlijstje voor Den Haag', Openbaar Bestuur magazine, winter 1999.
9. Algemene Rekenkamer – Klantgerichtheid van publieke dienstverlening. Den Haag, 1997.
10. IVA – Toepassing kwaliteitsinstrumenten, Tilburg, 1998. Van meer fundamentele aard en een belangrijke inspiratiebron voor deze tekst is een onderzoek in opdracht van Binnenlandse Zaken uitgevoerd door Northedge en Van de Bunt adviseurs over 'Sturing en kwaliteit. Een theoretisch onderzoek naar de mogelijkheden om zelfsturing en bijsturing binnen de publieke sector te versterken, mede met behulp van moderne kwaliteitsbenaderingen', Den Haag, voorjaar 1998.

(In aflevering 36 wordt het vervolg van deze bijdrage gepubliceerd)