

COLOFON



1995 nummer 6

SIGMA is een uitgave van de KDI en verschijnt zes keer per jaar.

Hoofredactie: Drs. J.J.H. Claessen.

Redactiesecretariaat: Sylvia Kodde.

Redactie-adres:
SIGMA, postbus 84031, 3009 CA Rotterdam.
Tel.: 010 455 47 00; fax: 010 455 88 57

Redactie-raad:
A. van Bortendam, drs. J.J.H. Claessen (secretaris),
prof.dr. O.A.M. Fisscher, A. Geirnaert, G.D. de
Kievit, ing. F.J.A. Kraus, ir. S.M.M. de Laat,
drs. J. Langbroek, ing. P. Launspach, ir. P. Lemaire
(voorzitter), ir. A. Maranus, ir. R.A.B.C. Rammers,
ir. G.H.M. Raupp en R.W. van der Veer

Fotografie:
Benelux Press, Paul Eijzinga, Hollands Hoogte, e.a.

Aan dit nummer werkten mee:
Drs. A. Anker, Arthur van Baalen, Mynam
Borghuis, ing. Rob Boswinkel, Brigitte Buijs, Huih
Jans, Peter Kessels, drs. J. Langbroek, drs. M.T.
Maas, drs. D.P. Noordhoek, Koos Ouwerkerk,
ir. R.A.B.C. Rammers, Toonder Studio's, Rodney
Weterings, drs. M.I. Wiersema en Johannes
Wolffensperger.

Richtlijnen voor auteurs zijn op te vragen bij het
redactiesecretariaat.

Productiecoördinatie: E. Wieringa

Abonnementen:
Benelux: Fl. 128,- (incl. BTW) per jaar. Deelnemers
KDI betalen Fl. 104,-. Overige landen: Fl. 128,- per
jaar (incl. BTW maar ex. verzendkosten). Studie-
abonnementen zijn mogelijk (à Fl. 74,- incl. BTW).
Deze worden verleend mits een schriftelijke aan-
vraag wordt ingediend die vergezeld gaat van een
bewijs van inschrijving van de betreffende onder-
wijsinstelling. Het studie-abonnement moet jaarlijks
vóór 15 november opnieuw worden aangevraagd.

Algemene informatie abonnementen:
Abonnementen gaan in op 1 januari. Opzegging
van abonnementen kan uitsluitend schriftelijk vóór
15 november van het lopende abonnementsjaar.
Niet opgezegde abonnementen worden automatisch
verlengd.

Losse nummers:
Deze kunnen op aanvraag worden toegezonden. De
prijs bedraagt Fl. 23,50 voor deelnemers van de
KDI en Fl. 25,50 voor niet-deelnemers. Deze prij-
zen zijn incl. BTW en exclusief verzendkosten.

Verantwoordelijke uitgever:
KDI, Schorpioenstrat 290,
3067 KW Rotterdam.
Tel.: 010 455 47 00; Fax: 010 455 88 57

Auteursrechten:
Gehele of gedeeltelijke tekstovername van artikelen
is slechts mogelijk na schriftelijke toestemming van
de uitgever. Bij overname wordt een bewijsnummer
op prijs gesteld. Voor reproductie gelden de richtlij-
nen van de Stichting Reprorecht.

KWALITEIT BINNEN DE OVERHEID

Door Peter Noordhoek

In dit artikel wordt ingegaan op een aantal van de dilemma's zoals die een rol kunnen spelen bij de introductie van kwaliteitssystemen binnen de overheid. De belangrijkste of meest kenmerkende benaderingen komen aan bod, nadat eerst wordt ingegaan op een aantal motieven voor het werken aan kwaliteit binnen de overheid. Voor een groot deel zijn deze overlappend met de motieven uit het bedrijfsleven, maar een paar essentiële punten zijn wezenlijk anders. De grote lijn van deze bijdrage is dat het moderne kwaliteitsdenken iets wezenlijks heeft toe te voegen aan de verdere ontwikkeling van de overheid.

Het thema van dit nummer van Sigma is eigenlijk een merkwaardig thema. Als we het hebben over 'Kwaliteit binnen de overheid', dan verwacht u, als in 'kwaliteit' geïnteresseerde lezer van dit blad, waarschijnlijk een reeks verhalen over de mogelijke toepassingen van benaderingen als ISO 9000 en de Nederlandse Kwaliteitsprijs binnen de overheid. Die benaderingen vormen als het ware de norm waar alle organisaties, dus ook overheidsorganisaties, aan dienen te voldoen. Wat een pretentie, wat een lef. Hoe durven we eigenlijk met dat soort benaderingen binnen de overheid te aankomen? En wat is het eigenlijk vreemd dat deze benaderingen vaak worden neergezet als zouden ze de eerste echte kennismaking met het fenomeen kwaliteit vormen, wat toch wel een beetje de suggestie is. Voor de overheid is niets minder waar.

Een oud thema

Als we kwaliteit even opvatten als een geheel van regels of afspraken, bedoeld om gewenst gedrag te bevorderen en zo nodig

Drs. D.P. Noordhoek is directeur van het Steunpunt Kwaliteitsinitiatieven Overheid (SKIO). Daarnaast is hij als adviseur verbonden aan Stichting de Baak, het Management Studiecentrum van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen.

af te dwingen, dan wordt kwaliteit iets waarbij we met gemak terug kunnen gaan naar bijvoorbeeld 7 april van het jaar 592, het moment waarop keizer Justinianus via zijn Codex het handboek voor het hele Romeinse Keizerrijk neerlegde. En van daaruit kunnen we de nieuwe versies van het handboek rustig blijven doorbladeren. Nu nog worden we dagelijks beïnvloed door de manier waarop een andere keizer, Napoleon, op militair logische wijze voor het Nederlandse rechtssysteem, als ware het een kwaliteitshandboek, heeft ingericht. Procedures? De wetboeken staan er vol mee, met overal inspecteurs om diezelfde regels te borgen, al wil dat niet altijd helpen. Denk eens aan de regels voor de bewaartelling van verdachten. Elke stap en elke verantwoordelijkheid staat nauwkeurig omschreven. Natuurlijk gaat het vaak mis, maar net als in het beste ISO-handboek kan er dan terug worden gevallen op uitgebreide klachtenprocedures, tot aan de koningin toe. Wieso ISO?

Toch een toevoeging

Kwaliteit lijkt soms bij de overheid een non-discussie te zijn. Het gaat over wetten en regels, over beleid en uitvoering. Of niet? Is het toch anders? Is het anders aan het worden? Feit is dat dit themanummer niet uit de lucht komt vallen. Voorbeelden van gecertificeerde overheidsdiensten zijn nog zeldzaam, maar iedere professional in kwaliteitsland weet dat de overheid een van de grootste afnemers is van adviezen op dit gebied. Het is ook opvallend dat de overheid het bedrijfsleven voorbij lijkt te stre-

gende mechanismen te komen. In de tachtiger jaren is in wezen geconstateerd dat dat niet is gelukt en is besloten om tot zoveel mogelijk privatisering te komen. Voor het resterende deel van de overheid is het efficiency-streven centraal gesteld en heeft men geprobeerd de status van de beleidsuitvoering te verhogen ten opzichte van de beleidsvoorbereiding.

Zowel de privatiseringen als het efficiency-streven hebben echter niet gebracht wat er van verwacht werd. In feite is de weg terug al ingeslagen. Het laatste rapport van de Algemene Rekenkamer geeft bijvoorbeeld aan dat de rapportage van zelfstandige diensten aan het departement slecht is. Deze rapportage zal ongetwijfeld worden aangegrepen om het proces van zelfstandiging terug te draaien.

Er zijn echter genoeg mensen binnen de overheid die menen dat het geen goede gedachte zou zijn om op de schreden terug te keren. De Rekenkamer zelf stelt nadrukkelijk dat alleen is gerapporteerd over de wijze waarop sturingsinformatie beschikbaar is over de relatie tussen departement en zelfstandige dienst. Ze zeggen dus niets over de feitelijke resultaten van een zelfstandige dienst en of deze beter of slechter zijn dan bij een niet zelfstandige dienst. En dan zie je dat de burger als klant in beeld gaat komen. Terecht of ten onrechte wordt de mening van die burger dan de maatstaf voor een al dan niet geslaagde zelfstandiging.

De mening van die burger zal ook om andere redenen centraal worden gesteld. Steeds wordt geconstateerd dat de kloof tussen burger en overheid te groot is geworden. Daarom worden allerlei pogingen gedaan om die burger beter in beeld te krijgen. Daar zitten wat modieuze kanten aan, maar het is ook duidelijk dat er een besef komt dat de meer traditionele manieren niet meer werken. Is er een alternatief voor wet- en regelgeving? Zelf meen ik dat moderne kwaliteitssystemen als vorm van zelfregulering aantrekkelijk kunnen zijn voor de politiek.

Uitbouw bestaande benaderingen

Waar leiden de hierboven genoemde motieven toe? Wat valt er concreet te melden? Zoals gezegd is het werken met kwaliteit allesbehalve nieuw voor de overheid. In feite zijn er door overheidsorganisaties kwaliteitssystemen ontwikkeld die aanmerkelijk verder gaan dan de vereisten van de NEN-ISO 9000-normen. Tegelijk is de benadering onmiskenbaar traditioneel. De

technische kwaliteit krijgt veel meer nadruk dan andere dimensies, zoals de wensen van een klant. Vandaar dat met de opkomst van moderne kwaliteitsbenaderingen oude kwaliteitsinstrumenten een nieuw leven krijgen ingeblazen. Hier volgen er een paar:

• Vernieuwing van de inspectie- en auditfuncties

Er lijkt binnen de overheid een herontdekking te zijn van de rol van inspecties en er is sprake van een compleet nieuwe invulling van de rol van auditafdelingen. Veel inspectie-afdelingen hebben zich de afgelopen periode bedrogen gevoeld. De Keuringsdienst van Waren, de Visserijinspectie en anderen hebben allemaal in de achterliggende periode ter discussie gestaan. Het heeft de diensten in ieder geval wakker gemaakt.

De auditfunctie hoorde traditiegetrouw bij een organisatie als de Rekenkamer. Verder werd en wordt de auditfunctie vooral door externe accountantsfirma's waargenomen. Op dit moment kijken met name de zelfstandige bestuursorganen naar de mogelijke waarde van een eigen auditfunctie. Het recente rapport van de Algemene Rekenkamer heeft goed duidelijk gemaakt dat het nogal mankeert aan die informatievoorziening. Liever dan af te wachten wat het centrale departement aan sturingsinformatie gaat vragen, wil men zelf die informatie gaan genereren. Met name binnen een vaak omstreden organisatie als het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA) heeft dit al forse resultaten opgeleverd.

• Een grotere rol voor de Ombudsman
Tegen de verwachting van velen in, hebben de verslagen van de (Nationale) Ombudsman een grote impact. Het is niet voor niets dat het werkgebied van de Ombudsman steeds verder wordt uitgebreid. Zijn werk voldoet kennelijk in grote mate aan de behoefte aan een goede klachtenregeling binnen de overheid. Tegelijk blijft het een externe toets; het zal altijd de vraag zijn of het signaal van de Ombudsman intern goed kan worden opgepakt. Tegelijk ontkomt de Ombudsman, net als de Algemene Rekenkamer, niet aan de klassieke spanning tussen recht- en doelmatigheid. Beide instituten zijn eerst en vooral gebonden aan de werking van specifieke wetten. In het grijze gebied van zelfregulering en efficiency-streven lopen ze alle

kans het gevoel voor de burger als klant te verliezen, het gevoel dat zo essentieel is bij moderne kwaliteitsbenaderingen. Ongetwijfeld een punt voor discussie.

• Nieuwe impulsen via wetgeving

Er is een redelijk consistente trend in wetgevingsland om elk nieuw wetgevingstraject te bezien vanuit het thema 'kwaliteit'. Met name binnen de gezondheidszorg is kwaliteit dominant, maar ook op andere gebieden geldt dat de wetgever bewuste pogingen doet om het kwaliteitsdenken op gang te brengen. Met name op het terrein van de milieu- en arbeidsomstandighedenwetgeving zijn nu regels opgesteld waar een impuls vanuit gaat richting het bedrijfsleven. Zo komt de cirkel weer rond en wordt het kwaliteitsdenken binnen het bedrijfsleven weer beïnvloed door de overheid.

Nieuwe benaderingen

De discussie over kwaliteit binnen de overheid wordt gedomineerd door uit het bedrijfsleven of het buitenland afkomstige benaderingen. Het meest genoemd zijn:

- ISO 9000
- het Evaluatiemodel van de Nederlandse Kwaliteitsprijs en Onderscheiding
- de 'kwaliteitsmonitor'
- kwaliteitshandvesten (Citizen's Charters)

• ISO 9000: een toekomst die al is geweest?

Het is nog maar zelden dat je in een overheidsorganisatie komt en nog de term 'ISO 9000' moet uitleggen. Het fenomeen is doorgaans bekend en men heeft er ook wel een mening over. Die mening verschilt sterk. Er zijn nogal wat trendsetters, zeker in de gemeentelijke sfeer, die niet kunnen wachten tot ze het certificaat aan de muur hebben hangen. Heel veel anderen kijken er naar als wel het laatste wat ze binnen willen halen. 'Zijn we net bezig de bureaucratie terug te dringen, gaan we weer procedures schrijven,' is de verzuchting van met name veel mensen in een managementpositie binnen de overheid.

De echte ontwikkeling is afhankelijk van wat er gaat gebeuren rondom de aansprakelijkheid voor de daden van gemeenten. Met name gemeenten worden steeds makkelijker aansprakelijk gesteld en krijgen daardoor problemen met hun verzekering. Dit zou een harde aansporing kunnen betekenen voor het borgen van een kwaliteitssysteem.

Voorlopig kijkt men de ontwikkeling nog

ven in haar enthousiasme voor het model van de Nederlandse Kwaliteitsprijs. Kortom, het is wel degelijk tijd voor inspectie en reflectie op het thema 'kwaliteit van de overheid'.

Waarom een nieuw thema?

Waarom wordt 'kwaliteit' als een nieuw thema ervaren? De kern van het antwoord zit hem simpel in het feit dat het hier om een trend uit het bedrijfsleven gaat. Binnen de overheid heeft men dan vroeg of laat het idee dat men daar 'iets mee moet'. Aan het kwaliteitsdenken binnen de overheid zit één aspect dat in het verleden waarschijnlijk onoverkomelijke problemen zou hebben gegeven, maar nu geaccepteerd begint te raken: klantgericht denken. Zowel de trend richting meer verzelfstandiging, als de herhaalde constatering van een kloof tussen burger en overheid, zorgt voor een soort toegankelijkheid voor de gedachte van een centraal gestelde klant. Lezers uit het bedrijfsleven zullen zich hier waarschijnlijk bij achter de oren krabben – hoe kom je op de gedachte om iets anders dan de klant centraal te stellen? – maar zo simpel ligt dat binnen de overheid toch niet. Mensen die een bekeuring of aanslag ontvangen weten wellicht wat wordt bedoeld. Als burger word je op een andere manier bejegend dan als consument. Er zijn rechten en vooral plichten waar je je in de relatie met een bedrijf zelden over hoeft te bekommeren.

Ook de wijze waarop de overheid is gestructureerd maakt dat de vraag 'Wie is de klant?' steeds opnieuw moet worden gesteld. Gaat het om de persoon aan de balie, om de budgethouder of de politieke ambtsdrager? Wie betaalt bepaalt, maar bij de overheid is dat meestal niet degene die de buitenstaander als klant zou zien. Met andere woorden: in elke formele kwaliteitsbenadering moet een overheidsorganisatie een soort vervanging zien te vinden voor de klassieke klantrelatie uit het bedrijfsleven. Een vervanging die maar al te snel sub-optimaal wordt. Vandaar dat kwaliteitszorg binnen de overheid geen simpel verhaal is. Iedere deskundige kent het beeld van de Deming-cirkel die als een rots de helling op gewenteld wordt, met af en toe een borging om ervoor te zorgen dat de rots niet van de helling rolt. Welnu, binnen de overheid is het extra zwaar om die rots omhoog te krijgen, omdat niet duidelijk is wat de helling is, net zo min als het duidelijk is wie eigenlijk geacht wordt die rots omhoog te rollen. Iedereen is verantwoordelijk, dus maar al te vaak is niemand verantwoordelijk.

Beweging van onderop

Toch, na een aantal eerdere pogingen (met name in de jaren 1987-88 werden vanuit Binnenlandse Zaken nogal wat pogingen ondernomen het onderwerp op de agenda te krijgen), lijkt kwaliteitszorg nu behoorlijk door te breken binnen de overheid.

Daarbij is het aardige dat het om een beweging van onderop gaat. Het zijn de organisaties zelf die eraan beginnen. Het Paarse kabinet heeft in haar Regeerakkoord een paar aarzelende dingen gezegd over de noodzaak van kwaliteitszorg, vooral in het kader van de afstand russen burger en overheid, maar dat is tot nu toe nog niet vertaald in concreet beleid. Misschien dat dat nog gaat komen, en dan waarschijnlijk voor een groot deel via de band van de informatietechnologie. Het is de vraag van dit beleid mag worden verwacht. Het streven gaat vooral van de (verzelfstandigde) organisaties zelf uit, en daar zijn verschillende motieven voor.

Motieven

Voor een groot deel hebben overheidsorganisaties dezelfde redenen als het bedrijfsleven om werk van kwaliteit te maken.

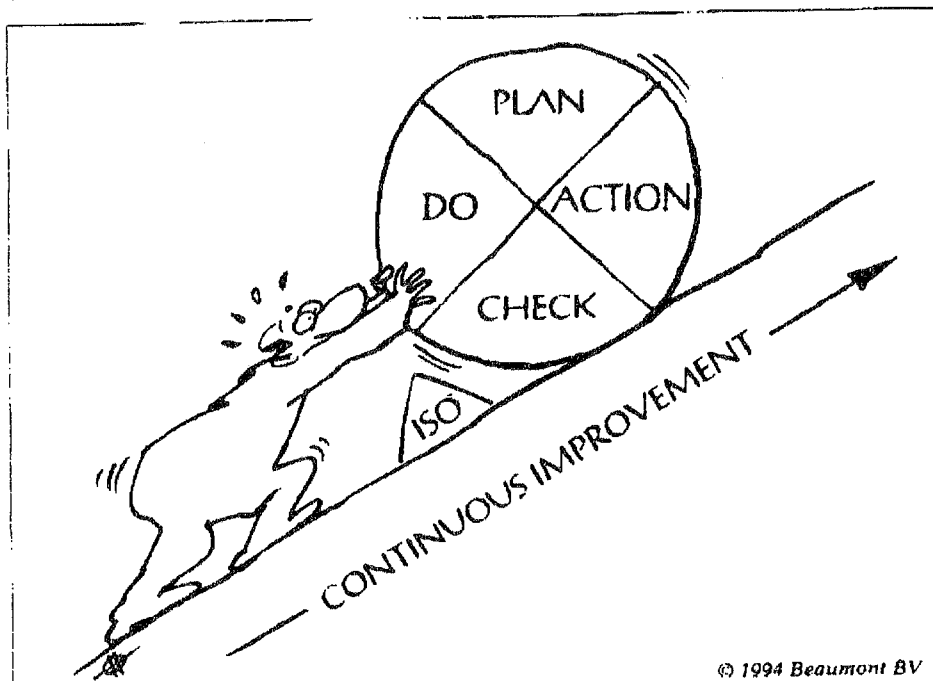
Ruwweg zijn er vier motieven die steeds terugkeren omdat:

- het een trend is;
- de klant er om vraagt;
- de interne organisatie er toe dwingt;
- de concurrent er toe dwingt.

Ieder van die motieven speelt een rol, het trendmotief minstens zo hard voor de overheid als voor het bedrijfsleven. En net als in het bedrijfsleven zijn het de mensen op de werkvloer die vaak de meeste last hebben van slechte afspraken over de te leveren kwaliteit. Het minst krachtige motief is wellicht de klant. Niet om pessimistisch te zijn, maar de mening van burgers over diensten van de overheid is zo negatief, de houding zo sceptisch, dat men eigenlijk heel weinig van die overheid verwacht (terwijl de tevredenheid over de feitelijk dienstverlening meestal heel behoorlijk is!). Anders dan wellicht gedacht, speelt het concurrentiemotief wel een belangrijke rol voor overheidsorganisatie. Steeds op zoek naar het beste budgetmotief worden overheidsorganisaties beslist aangetrokken door de kans om zich door middel van het juiste kwaliteitsbeeld goed te profileren.

Overheidsmotieven

Toch is het niet voldoende om met deze motieven te volstaan als het om de overheid gaat. De burger is nu eenmaal geen normale klant. In het bedrijfsleven loopt het kwaliteitsdenken parallel met het marktgerichte denken. De overheid kent een dergelijk markt niet, of slechts op een indirecte of onvolkomen wijze. Al decennia lang probeert de overheid tot vervan-



Figuur 1:
Binnen de overheid is het extra zwaar om die rots omhoog te krijgen, omdat niet duidelijk is wat de helling is, net zo min als het duidelijk is wie eigenlijk geacht wordt die rots omhoog te rollen.

even aan. Een voorbeeld komt van de gemeente Stadskanaal. Daar heeft recent de Sociale Dienst een certificaat gekregen van de KEMA. De ervaringen zijn goed, toch is men niet zonder meer bereid nu de hele gemeente te certificeren. De gedachte is veel meer 'we beheersen nu het kunstje, het is aan de verschillende afdelingen de volgende stappen te zetten.' Het commitment van de ambtelijke leiding blijkt sterk afhankelijk te zijn van de reacties elders en van het goedkeuren-de knikje van het College van B&W. En zijn die echt geïnteresseerd?

• *Het NKP-model: een hoge vlucht*

Na een vrij lange wildstijte, blijkt de toepassing van het zelfevaluatiemodel van de Nederlandse Kwaliteitsprijs nu een hoge vlucht te nemen. In feite lijkt het binnen de overheid sneller te gaan dan binnen het bedrijfsleven. Dat heeft een ironische kant. De inspanningen van het Instituut Nederlandse Kwaliteits worden gesubsidieerd door het ministerie van Economische Zaken. Dit ministerie heeft dit gedaan onder de conditie dat de fondsen alleen worden aangewend ten behoeve van het bedrijfsleven. Het is binnen het departementale denken immers vrij logisch dat EZ andere departementen niet subsidieert. Waarom blijkt het evaluatiemodel opeens zo populair te zijn? Een paar redenen: het zelf kunnen doen (en dus eindelijk geen afhankelijkheid van consultants), de aandacht voor de maatschappelijke dimensie in het model en het vermoeden dat men nog niet toe is aan ISO 9000. Het evaluatiemodel is dan een veilige voor- of tussenstap. Daarbij zijn er overigens weinig organisaties die daadwerkelijk willen worden geaudit. Het maken van een 'foto' is vooralsnog genoeg.

• *Kwaliteitsmonitor: meten geweten*

De kwaliteitsmonitor is, met name in gemeenteland, het meest bekende voorbeeld van een klantmeting. Er zijn de nodige varianten op dit onderzoek – 'stadspanels, marktonderzoek, omnibus-onderzoek' – en daarvan is de Kwaliteitsmonitor de meest uitgewerkte. Belangrijk is, dat het hier om een spiegelonderzoek gaat; de feitelijke kwaliteitsbeleving van de burger wordt getoetst aan verwachtingen zoals die intern bij de organisatie leven over die kwaliteit. Daarbij gaat het niet om het meten van de tevredenheid aan het einde van het proces van dienstverlening, maar om het volgen van de klant gedurende het gehele proces. Voor het bedrijfsleven is het doen van marktonderzoek misschien de meest gewone zaak van de wereld, binnen de overheid is dat nog niet het geval. Er is nog altijd een behoorlijke drempel te nemen voordat overheidsorganisaties hun burgers durven te vragen naar hun mening over kwaliteit. Het is daarom goed om te zien hoe breed dergelijk onderzoek nu ingang lijkt te vinden. Eén bijzondere variant is de moeite waard om hier te vermelden. Bij ten minste één gemeente worden leden van de gemeenteraad betrokken bij het formuleren van de vragen zoals die in het onderzoek terechtkomen. Het blijkt dat het helpen bij het formuleren van de vragen bijdraagt aan de belangstelling voor de antwoorden.

• *Kwaliteitshandvesten: de hardheidsclausule*

Het is één ding om de kwaliteit van de dienstverlening te meten, het is iets anders om daadwerkelijk iets met de meetresultaten te doen. Natuurlijk is het uitstekend om met behulp van de resul-

taten de interne organisatie aan te passen, bijvoorbeeld door middel van een service-centre of de inrichting van informatie-zuilen, maar hoe weet je dat het echt beter wordt? Merkt de burger dat het beter gaat? Dat er wat is gedaan met het mooie onderzoek? Kwaliteitshandvesten zijn daarvoor het logische instrument. Daarin worden op een zo simpel mogelijke wijze de spelregels en normen gezet waar de burger op kan rekenen. Dan gaat het om de normen van de dienst zelf, niet die van een hoger orgaan. En wat als die normen niet worden gehaald? Dan is de dienst in principe gehouden om zo mogelijk tot compensatie over te gaan.

Tot slot

We leven in een samenleving waarin risico's zijn wegverzekerd en aansprakelijkheid iets is waar premie voor wordt betaald. Een muur van regels en regelingen is tussen organisaties en hun klanten komen te staan. Dat geldt voor het bedrijfsleven, maar in het bijzonder voor de overheid. Het moderne kwaliteitsdenken, met de instrumenten die daarvoor ter beschikking staan, moet helpen om die muur af te breken. Dat zal niet vanzelf gaan. Die regels en regelingen zijn er niet voor niets gekomen, daar zijn grote belangen mee verbonden. Tegelijk met de opbouw van de nieuwe kwaliteitssystemen zullen oude regels moeten worden afgebroken. Laat niemand denken dat dat in een enkel jaar te regelen valt. Voordat dat zover is, is het papier waarop dit artikel gedrukt is allang vergeeld of verdwenen met het oud papier. Tegelijk proef je binnen de overheid een grote behoefte om de interne gerichtheid te doorbreken en met kwaliteitsbenaderingen aan de gang te gaan. De wens is er, de acties zullen volgen.

Advertentie



reg. nr. 1030
(EN 45004, ISO/IEC guide 39, ISO 9001/2)

reg. nr. L 210
(EN 45001, ISO/IEC guide 25, ISO 9001/2)



**Op het gebied van gehaltebepaling van edelmetalen
nummer één in Nederland**

Waarborg Platina, Goud en Zilver N.V.

Postbus 1075
2800 BB GOUDA

Stationsplein 9a
2801 AK GOUDA

tel.: 0182 - 589300
fax: 0182 - 526876