Drs. Peter Noordhoek,
Stichting de Baak

KWALITEITSHANDVEST HANDVAT VOOR BETERE DIENSTVERLENING

Toetsing door burgers van de kwaliteit van de publieke dienstverlening helpt bij het verbeteren van de kwaliteit van die dienstverlening. In kwaliteitshandvesten vastgelegde normen geven burgers deze mogelijkheid. Peter Noordhoek zet uiteen wat kenmerkend is voor kwaliteitshandvesten.

Beeldvorming

Regels zijn er genoeg. Er is een strak keurslijf aan regels die voorschrijven hoe overheidsorganisaties zich dienen te gedragen. Rechtswege zijn er voldoende. Als er onjuist is gehandeld zijn er altijd wegen om recht te halen. Controleurs zijn er in overvloed. Nog even en elke ambtenaar heeft zijn eigen inspecteur, accountant of andere controleur.

Gegevens zijn ook in voldoende mate aanwezig. Binnen overheidsorganisaties beschikken we over het algemeen over veel meer gegevens - kengetallen, statistieken, etc. - dan binnen vergelijkbare organisaties in het bedrijfsleven.

Waarom komt men dan zo vaak de uitspraak tegen dat het met de kwaliteit van de overheid droevig is gesteld? Is niet alles al aanwezig om die kwaliteit, zeker als het om de overheid als dienstverlener gaat, te garanderen?

Voor een deel is het ook onzin om te zeggen dat de kwaliteit slecht is. Gevraagd naar hun eigen ervaring met de dienstverlening van de overheid oordelen de meeste burgers hier positief over, zeker als het gaat om de dienstverlening in de gemeentelijke sfeer. De overgrote meerderheid van de burgers is tevreden over de feitelijke dienstverlening. Toch heeft diezelfde burger een vrij negatief algemeen beeld van de overheid als dienstverlener.

De overgrote meerderheid van de burgers is tevreden over de feitelijke dienstverlening

Kwaliteit is een relatief, een context afhankelijk begrip. De burger die aan het loket komt, voelt zich afhankelijk van een te grote, anonieme overheid. Hij vergelijkt de dienstverlening met die van de winkel op de hoek en het is de winkel die wint. Zijn beeldvorming wordt vertekend door berichten over incidenten en geldverspilling. Dan kost het veel moeite om het beeld van een redelijke, klantvriendelijke en zuinige overheid geaccepteerd te krijgen.

Beïnvloeding vooraf

Van de vele systemen, instrumenten en benaderingen waarmee de overheidsmanager nu wordt bestookt om de kwaliteit te verbeteren verdient er één bijzondere aandacht. Uit Engeland overgewaaid, vormen 'kwaliteitshandvesten' (Citizen's Charters) de meest eenvoudige en tegelijk meest veelzeggende manier om kwaliteit te garanderen.

Deze handvesten vormen tegelijk een focus en een breekijzer om de interne voornemens over de te leveren kwaliteit extern - op de burger toegesneden - hard te maken.

Zoals gezegd, over het algemeen beschikt men al over veel gegevens die relevant zijn voor het beoordelen van de kwaliteit van de dienstverlening. Het punt is echter dat deze vooral bestemd zijn voor intern gebruik. Bij handvesten worden een paar van de voor de dienstverlening meest kenmerkende gegevens - niet meer dan een tiental, want dat is het maximum wat men kan onthouden - gepubliceerd op de plek waar de dienstverlening wordt geleverd. Met andere woorden: men verplicht zich tot het leveren van een minimum niveau van dienstverlening aan burgers. Dat committment is zo hard, dat als het even kan de burger direct een vergoeding (compensatie) krijgt als de dienstverlening niet op het toegezegde peil is.

Daarbij gaat het om door de dienstverlenende organisatie zelf aangelegde normen

Daarbij gaat het in principe om door de dienstverleendende organisatie zelf aangelegde normen. Het is een manier om zich vooraf te committeren aan een kwaliteitsniveau dat zich achteraf -via toezicht op naleving regels, rechters en inspecteurs - niet goed genoeg laat beïnvloeden.

Een korte opsomming van de belangrijkste kenmerken van een handvest levert op dat het dus gaat om:
- een eenzijdige verklaring van een overheidsdienst (een handvest, geen contract)
- dat deze dienst bereid is (zich committeert)
- om een aantal normen te formuleren
- en te publiceren
- ten aanzien van de eigen dienstverlening
- waar de burger als klant
- vervolgens direct (aan het loket) naar kan verwijzen
- en bij het zo mogelijk niet voldoen hieraan compensatie kan krijgen.

Medewerkers naambadges laten dragen zodat iets van de anonimiteit wordt doorbroken

De normen uit het handvest zijn bedoeld als een nadere invulling van algemene juridische normen. Ze komen in die zin niet in plaats van bijvoorbeeld de Algemene Wet Bestuursrecht; ze zijn er de invulling en communicatie van.

Doorbreken anonimiteit

Het accent ligt in het voorgaande sterk op de (kwantitatieve) normen. Nu is het een gegeven dat niet elke dienst haar prestaties in exacte getallen kan uitdrukken. Nog minder diensten zullen zich lenen voor vormen van garantstelling die tot compensatie verplichten. Toch is dat nog geen reden om dan maar niet naar dat soort normen te gaan zoeken. Het is wel een aanleiding om uit te gaan zien naar andere dan dergelijke kwantitatieve normen. Uiteindelijk is beslissend de totale dienstverlening door de burger. Kwantitatieve normen vormen daar slechts een onderdeel van, zij het wel het meest 'harde' en daarom toetsbare deel. Maar het kan minstens zo belangrijk zijn om bijvoorbeeld de medewerkers naambadges te laten dragen, zodat iets van de anonimiteit doorbroken wordt. Daarnaast is het ook goed om na te denken over nog een andere dimensie. Handvesten worden door de regering gepresenteerd in het kader van het verkleinen van de afstand tussen politiek en burger. Dat is niet zo eenvoudig vorm te geven, maar er is wel veel voor te zeggen om in de handvesten ook normen op te nemen over bijvoorbeeld de frequentie waarin hoorzittingen worden gehouden e.d. Het moet ook mogelijk zijn de politiek in te schakelen bij het formuleren van de normen.

Schijntegenstelling

Als een overheidsmanager tot invoering van een handvest wil overgaan, zal hij al snel geneigd zijn te denken met een 'kip of ei' probleem van doen te hebben: eerst beginnen met het handvest of eerst het interne systeem op orde? Het is uiteindelijk een schijntegenstelling; het ene kan niet zonder het ander. Toch kan de invoering op praktische problemen stuiten. Een paar uitgangspunten kan dan helpen. Het eerste is eenvoudig: begin waar je bent. Ga vooral geen normen formuleren die ver voorbij hetgeen liggen waar de organisatie en haar medewerkers nu toe in staat zijn. Het tweede uitgangspunt sluit aan bij het bekende 'meten is weten'. Daar waar een organisatie al de nodige moeite doet om er goed achter te komen wat de burger van de dienstverlening verwacht zal het relatief gemakkelijk zijn om de normen voor een handvest vast te stellen. Hoe het ook zij, een handvest zal altijd tot een cultuurverandering leiden.

Een handvest zal altijd tot een cultuurverandering leiden

Of, en wanneer, een organisatie intern of extern aan kwaliteitsgaranties toe is hangt uiteindelijk meer af van de kracht van de organisatie, het management en de medewerkers, dan van de instrumenten zelf. Bij twijfel kan het bijvoorbeeld helpen om een (zelf)evaluatie uit te voeren op basis van het model van de Nederlandse Kwaliteitsprijs.

Burger centraal

In Engeland wordt het karakter van de handvesten goed aangegeven door de naamgeving: 'Patients Charter', 'Parents Charter', 'Passengers Charter'. In Nederland is de naamgeving nog open. Het woord 'burger' klinkt zo oubollig, daarom hebben we het maar over 'kwaliteitshandvesten'. Een naam die direct kan worden omgeruild voor een andere, want wat wordt er nu eigenlijk bedoeld met 'kwaliteit'? Wiens kwaliteit, op welk niveau? Maar daar gaat het natuurlijk niet om. Hoe er ook mee wordt omgegaan, een handvest moet duidelijk maken dat een overheidsorganisatie de burger centraal stelt en weet voor wie ze in het leven geroepen is.

weer 'rust' in de organisatie. Herontwerpen doet een beroep op het vermogen van mensen om steeds weer te leren, nieuwe taken op te pakken en zich in steeds wisselende omstandigheden thuis te voelen. Leren en nemen van risico's zijn in de traditionele hiërarchische overheidsorganisatie geen gemeengoed. Hiervoor dienen afzonderlijke ondersteunende maatregelen te worden getroffen. Met name de klassieke top-down organisatiestructuur zal onder druk komen te staan. Er zal meer ruimte moeten worden gemaakt voor een organisatie gebaseerd op relatief autonome werkeenheden die zichzelf sturen in het licht van duidelijk geformuleerde doelstellingen (output gericht). Het management zal deze groepen moeten aanmoedigen om steeds verdergaan de verbeteringen te ontwikkelen en zelfstandig in te voeren. In een dergelijk klimaat van voortdurend leren en zelfstandig mogen beslissen, kan een proces van herontwerpen van de organisatie goed gedijen en bijdragen aan een integratie van werken, spelen en leren. Als die integratie mogelijk wordt, kan misschien het moment aanbreken dat op de vraag die wij in het begin stelden men zal antwoorden: "ook al kan ik mijn salaris cadeau krijgen, ik ga toch morgen lekker aan het werk".

Na een doorbraak is het niet zelden dat de organisatie een terugval doormaakt

KWALITEITSMETING

Drs Peter Noordhoek, zelfstandig consultant en adviseur bij Stichting de Baak

KENGETALLEN COMBINEREN: DE BALANCED SCORECARD

De 'balanced scorecard' is een manier om financiële kengetallen te combineren met andere kengetallen. Drs Peter Noordhoek gaat in op de mogelijkheid om dit instrument binnen de overheid te gebruiken

Cash flow

Cijfers zeggen alles, cijfers zeggen niets. Vraag het de betere accountant, de goede administrateur. Elke poging om met behulp van cijfers de werkelijkheid van een organisatie weer te geven is uiteindelijk gedoemd te falen. Tegelijk is er geen alternatief, of liever gezegd, de weergave van een organisatie door middel van cijfers is nog altijd verre te prefereren boven helemaal geen weergave. En dus wordt er ontzettend veel energie gestopt in het steeds weer verbeteren van de manier waarop door middel van cijfers de werkelijkheid van een organisaties kan worden weergegeven.

Het laatste instrument op dit gebied is de zgn. 'balanced business scorecard'. Het middel omvat een weergave van de prestaties van een organisatie door niet alleen financiële kengetallen op te nemen. Prestatie-indicatoren die iets zeggen over bijvoorbeeld klanten, de bedrijfsprocessen en de mate waarin de organisatie blijkt geeft een lerende organisatie te zijn worden eveneens gepresenteerd. Dit middel wordt hier besproken, en tegelijk in de context gezet van alle andere manieren die een overheidsmanager ter beschikking staan om de organisatie met cijfers zichtbaar te maken.

Binnen het bedrijfsleven, of beter gezegd, binnen het kapitaalstelsel, is het denken over de juiste weergave van prestaties de afgelopen met snelle schreden vooruitgegaan. Dat is begonnen met een demasqué van de traditionele manier van het vaststellen van omzet en winst. Te vaak, te gemakkelijk bleken de cijfers die omzet en winst aangaven manipuleerbaar te zijn. Het gevolg is geweest dat winstcijfers en andere kengetallen steeds minder betrouwbaar werden geacht. Wat daar aan te doen? Het antwoord is vooral gekomen in de vorm van het begrip 'cash flow'. De formele formule voor dit begrip is 'nettowinst + afschrijvingen'. In feite gaat hier om een 'back to basics'- beweging. Het enige wat objectief te meten zou zijn is de hoeveelheid geld die in en uit een organisatie stroomt. Meet het verschil daartussen en je weet pas echt hoe goed het met de organisatie gaat. Het meten van de cashstroom is daarmee in korte tijd de belangrijkste indicator voor het wel en wee van een onderneming geworden. De