

KWALITEITSHANDVESTEN, WAT EN WAAROM?

De ontwikkeling van service centra kan het beste worden gezien tegen een achtergrond van een toenemend besef dat kwaliteitszorg en klantgerichtheid er toe doen en het beste samen op kunnen worden ontwikkeld.

Een service centrum is op zich niets meer of minder dan een structuurwijziging in de manier waarop diensten aan de burgers worden geleverd. Haast letterlijk worden er balies versleept om de burger als klant beter te kunnen ontvangen. Maar wat is 'beter'?

Klant in beeld

Om te weten wat 'beter' is moet die klant eerst in beeld worden gebracht. Dat begint doorgaans met het verzamelen van informatie over wie die klanten eigenlijk zijn. Wie kunnen we eigenlijk aan het loket verwachten? Wat kunnen we bieden? Wat mogen we verwachten? Een schat aan gegevens kan de beloning zijn voor de inspanning om, bijvoorbeeld door middel van de kwaliteitsmonitor, die burger in diens klantenrol in beeld te brengen. Maar, als die gegevens eenmaal zijn verzameld en besproken, wat dan? Hou je de gegevens voor je, of publiceer je ze? Kwaliteitshandvesten zijn een belangrijk middel om alle gegevens en voornemens zoals die richting burger worden geformuleerd te bundelen tot een aantal heldere afspraken. Afspraken die duidelijk maken wat de normen en prestaties zijn zoals die tussen burger en dienst gelden en die waar mogelijk de consequenties aangeven als de normen en prestaties, naar de mening van de dienst zelf, niet worden gehaald. Consequenties bijvoorbeeld in de vorm van compensatie. Een voorbeeld: een dienst meent een burger binnen 10 minuten een paspoort te kunnen bezorgen. Vervolgens duurt het door eigen schuld toch langer dan die tien minuten. In dat geval kan een secretaresse aanbieden om het paspoort thuis bij de burger te bezorgen.

Toezeggingen

Eigenlijk hebben we het hier over iets wat zeer normaal zou moeten zijn. Als dienst wil je je dienstverlening verbeteren. Met wat moeite kun je in beeld krijgen wat er wordt gepresteerd, wat let je om vervolgens die prestaties ook aan de klant te laten weten en te zeggen "hé, hier staan we voor. Hier mag je ons op aanspreken". Maar wat zo vanzelfsprekend lijkt, is het in de praktijk nog niet. Er blijkt een wereld van redenen te zijn om te verhinderen dat prestaties worden gepubliceerd en dat er gevolgen aan zowel publicatie als prestatie worden verbonden.

Net als de meeste organisaties blijken overheidsorganisaties bijna onbegrijpelijk intern gericht te zijn. Er bestaat een hoge drempel waarover organisaties struikelen als ze zichzelf echt extern gericht willen maken. De goede voornemens zijn er wel, absoluut.

Maar oude manieren van werken zijn moeilijk te doorbreken. Waarschijnlijk lukt dat pas als er een harde reden is om zich anders op te stellen. Een harde reden die zou kunnen voortvloeien uit het feit dat anderen, de klanten, een toezegging is gedaan die men gestand wil doen. De vorm voor dat soort toezeggingen is het zgn. 'kwaliteitshandvest'.

Globaal of specifiek?

Kwaliteitshandvesten zijn dus een middel om de interne gerichtheid te doorbreken. Daarmee is de effectiviteit van een handvest afhankelijk van de mate waarin er 'harde' gegevens en toezeggingen worden opgenomen. De ene dienst zal daar ongetwijfeld verder in (kunnen) gaan dan de andere. Een dienst met weinig traditie in het verzamelen van gegevens en het daar open mee omgaan heeft een langere weg te gaan dan de dienst die daar al wat meer ervaring mee heeft. Dan zijn er twee manieren van redeneren. De ene manier is een voorzichtige en gaat uit van een dienst die nog niet ver is in het formuleren van toezeggingen. Dan praten we over een handvest dat globaal van opzet is, waarin een paar spelregels worden geformuleerd en waarin normen en statistieken vooral worden opgenomen als illustratie en als wensen voor de te volgen richting.

De andere manier gaat verder. Het resultaat is nog korter; een kernachtige opsomming van normen en de compensatiemogelijkheden die er zijn als niet aan de normen wordt voldaan.

De eerste manier lijkt de meer aantrekkelijke. Het is de voorzichtige, opbouwende benadering, gericht op het verkrijgen van zoveel mogelijk acceptatie en het verlagen van alle mogelijke drempels. Het nadeel van deze manier is dat het resultaat wel eens wat magertjes kan zijn. Als er geen of weinig harde normen in staan dan kan het handvest gezien worden als een veredelde folder, niet meer dan een papieren tijger.

Uitkomst of startpunt

Dat roept de vraag op wanneer een dienst met een handvest moet komen. Ook hier zijn er twee lijnen denkbaar. De eerste gaat er vanuit dat pas tot de publicatie van een handvest wordt overgegaan als kan worden gegarandeerd dat de normen op een behoorlijk niveau kunnen worden behaald. Het handvest dus als uitkomst van een kwaliteitstraject. De andere benadering gaat uit van een snelle publicatie van handvesten. Dit gebeurt vanuit de gedachte dat zo'n handvest juist nodig is om het kwaliteitstraject op gang te brengen; het handvest als breekijzer. Twee dingen staan voorop. De eerste is dat een handvest meer moet zijn dan een folder met goede voornemens. De tweede is dat een handvest zo snel mogelijk wordt ingevoerd wil men kunnen profiteren van het breekijzer-effect.

Meer dan alleen wachttijden

Wat komt er eigenlijk in die handvesten te staan, glo-

soort norm	vragen	voorbeelden
inhoudelijke normen	wat kunnen we over welke diensten zeggen?	goed leveren wat is afgesproken: subsidie, paspoort, e.d.
service normen	op welke wijze en hoe snel leveren wij onze diensten?	wachttijden, doorlooptijden, netheid, bejegening
communicatie normen	hoe vaak vragen wij naar de mening van de burger over onze diensten en welke informatie geven wij?	regelmaat van klantonderzoek, frequentie hoorzittingen, verspreiding folders, e.d.

haal of niet globaal? Recent onderzoek laat zien dat de eerste pogingen om een handvest te formuleren bijna altijd draaien om normen ten aanzien van wacht- en behandelzeiten. Op de fysieke plek waar burger en dienst elkaar ontmoeten wordt gemeten hoe de dienstverlening wordt ervaren, waarbij tijdigheid het eerste criterium is.

Dat is logisch en het is natuurlijk geen slechte benadering. Als startpunt. Voor een compleet handvest zullen toch ook andere zaken moeten worden overwogen. In dit verkennende onderzoek naar de toepassingsmogelijkheden van kwaliteitshandvesten wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- 1 inhoudelijke normen
- 2 service normen en
- 3 communicatie normen

De inhoudelijke normen verwijzen naar uitspraken die te maken hebben met het beoogde effect of resultaat van de dienstverlening. Servicenormen hebben betrekking op, zeg maar, de leveringsvoorwaarden. Voorwaarden die vooral betrekking hebben op wacht- en doorlooptijden. De communicatienormen tenslotte hebben te maken met de wijze en frequentie waarop overheidsdiensten in contact treden met hun burgers door middel van hoorzittingen e.d.

Papieren tijgers?

Wat het onderzoek oplevert, is dat het voor de meeste onderzochte diensten moeilijk blijkt goede normen vast te stellen voor inhoud en communicatie. De voorbeelden blijven steken in de sfeer van wachttijden. Compensatiemogelijkheden blijven soms steken in het marginale of symbolische. Het is dus niet zo eenvoudig als het lijkt. Een snelle conclusie kan dan zijn dat het probleem aan het instrument, aan het handvest, ligt. Dat het niet past bij de manier van werken van een overheidsdienst. Bij een echte sombere bui zou je dan concluderen dat handvesten

gedoemd zijn papieren tijgers te blijven.

Maar het lijkt toch wel terecht om hier een onderscheid tussen middel en kwaal te maken. Dit is precies het soort probleem waar handvesten voor zijn bedoeld; het maken van een doorbraak in de gebruikelijke manier van werken. Het zou toch wel heel merkwaardig zijn als een overheidsdienst alleen maar dingen durft te publiceren die betrekking hebben op de file bij het loket!

Tegelijk zijn de problemen wel echt. Met name als het gaat om de inhoudelijke normen blijkt namelijk dat deze normen vaak al gedekt zijn door juridische regelingen. De vrijheid om als dienst dan nog zelf arbitrair normen vast te stellen is nauwelijks aanwezig. Een pleidooi voor zelfregulering natuurlijk, maar ook aanleiding voor de vraag of de burger eigenlijk wel zo op de hoogte is van de werking van een regeling.

Ook communicatienormen geven aanleiding tot misverstanden. Het is toch de rol van de politiek om het contact met de burger te onderhouden? Dat kan je toch niet via handvesten aan het ambtelijk apparaat overlaten? Liever niet nee. Maar wellicht dat handvesten juist een nieuwe inhoud kunnen geven aan de rol van politici die via de oude kanalen volgens velen de weg naar de burger niet meer weten te vinden.

Met andere woorden; over handvesten is het laatste woord nog niet gezegd.

In volgende bijdragen zal dieper worden ingegaan op de verschillende eisen zoals die aan handvesten kunnen worden gesteld. Dat zal steeds gebeuren in samenhang met andere kwaliteitsbenaderingen.

P.N.