

Stichting de Baak
Koningin Astridboulevard 23
2202 BJ Noordwijk ZH

Management Studiecentrum
van het Verbond van Nederlandse
Ondernemingen

de Baak

Kwaliteitssystemen voor de overheid

Instrumenten voor het werken aan kwaliteit binnen de overheid

door Drs D.P. Noordhoek

Verschenen in:
"Management in overheidsorganisaties", maart 1995

Kwaliteitssystemen voor de overheid

Instrumenten voor het werken aan kwaliteit binnen de overheid

Drs. D. P. Noordhoek

Waarom zouden managers artikelen lezen, symposia bezoeken en vergaderingen beleggen over zo iets prozaïsch als het invoeren van kwaliteitssystemen? Waarom zou, in een tijd waarin wordt gesproken over flexibiliteit en slagkracht, energie worden gestoken in iets dat als doel heeft het vastleggen en borgen van allerlei zaken? Juist in een periode dat de overheid kenmerken van de markt wil overnemen en weg wil drijven van alles wat naar bureaucratie riekt? Waarom? Dit artikel laat zien waarom het logisch en noodzakelijk, maar zeker niet vanzelfsprekend is om binnen de overheid aan kwaliteit te werken. Dat wordt vooral gedaan door een overzicht te bieden van de belangrijkste kwaliteitssystemen zoals die nu voor en door de overheden ontwikkeld zijn.

Het moderne denken over kwaliteit omvat gelukkig veel meer dan de klassieke methode van het schrijven van dikke procedureboeken. De nieuwe benaderingen gaan uit van uitspraken als „leveren wat de klant verwacht” en „afpraak is afspraak”. De schriftelijke kant ervan moet niet zwaarder zijn dan wat nodig is om dat soort uitspraken te ondersteunen. Hier worden de vier voor de overheid meest relevante kwaliteitssystemen en -instrumenten besproken: het model van de Stuurgroep Nederlandse Kwaliteit, ISO-9000, de Kwaliteitsmonitor en Kwaliteitshandvesten. Aan het einde is er bijzondere aandacht voor de rol van de regering.

1. Kwaliteit: de sprong van bedrijfsleven naar overheid

In het bedrijfsleven is er eigenlijk niet zoveel keuze. Bedrijven functioneren veelal als toeleverancier van elkaar. Beginnend bij multinationals als Shell en Unilever, wordt van alle toeleveranciers verwacht dat zij formele kwaliteitssystemen hanteren, erkend/gecertificeerd door een onafhankelijke partij. Er zijn allerlei afwegingen te maken rondom de invoering van kwaliteitssystemen – er is niet voor niets veel weerstand – maar eigenlijk is het spel heel simpel: als concurrenten van elkaar dwingen bedrijven elkaar tot het invoeren van kwaliteitssystemen.

De overheid staat niet op dezelfde manier onder druk. Behalve voor overheidsorganen die als opdrachtgever voor bedrijven functioneren (bijv. Rijkswaterstaat), of duidelijk bedrijfsmatige productieprocessen kennen (gedacht kan worden aan een Sociale Werkvoorziening), is er geen directe aanleiding om bijvoorbeeld een formeel systeem als ISO-9000 te gaan hanteren. Eerder het tegendeel. Als invoering van een ISO-systeem niet goed gebeurt, dan vergroot dat wel degelijk de kans op meer bureaucratisme, en dat is het laatste wat overheidsorganisaties op dit moment wensen. Er is nog een reden om voorzichtig te zijn. Alle organisaties, maar zeker die binnen de overheid, staan onder zware druk. Vervelstandiging en andere bewegingen maken dat de boog voor management en personeel van veel overheidsorganisaties zeer gespannen staat. Er is een reorganisatiemoetheid.

In dat soort omstandigheden is het van groot belang om niet zo maar aan de invoering van een kwaliteitssysteem te beginnen. Een ondoordacht beginnen aan de invoering van een kwaliteitssysteem leidt onherroepelijk tot mislukking. Dit betekent natuurlijk een goed onderzoek van wat de motieven zijn om aan kwaliteitszorg te beginnen. Waar zit "de sleutel" om mensen mee in beweging te zetten? Verder betekent dit een zorgvuldige keuze voor de juiste kwaliteitsbenadering, het goede systeem voor onderzoek, voortgang en bering van het werken aan kwaliteit. Maar laten we beginnen met een beschrijving van het "kwaliteitsbegrip" zelf.

2. Het kwaliteitsbegrip, een relatief begrip

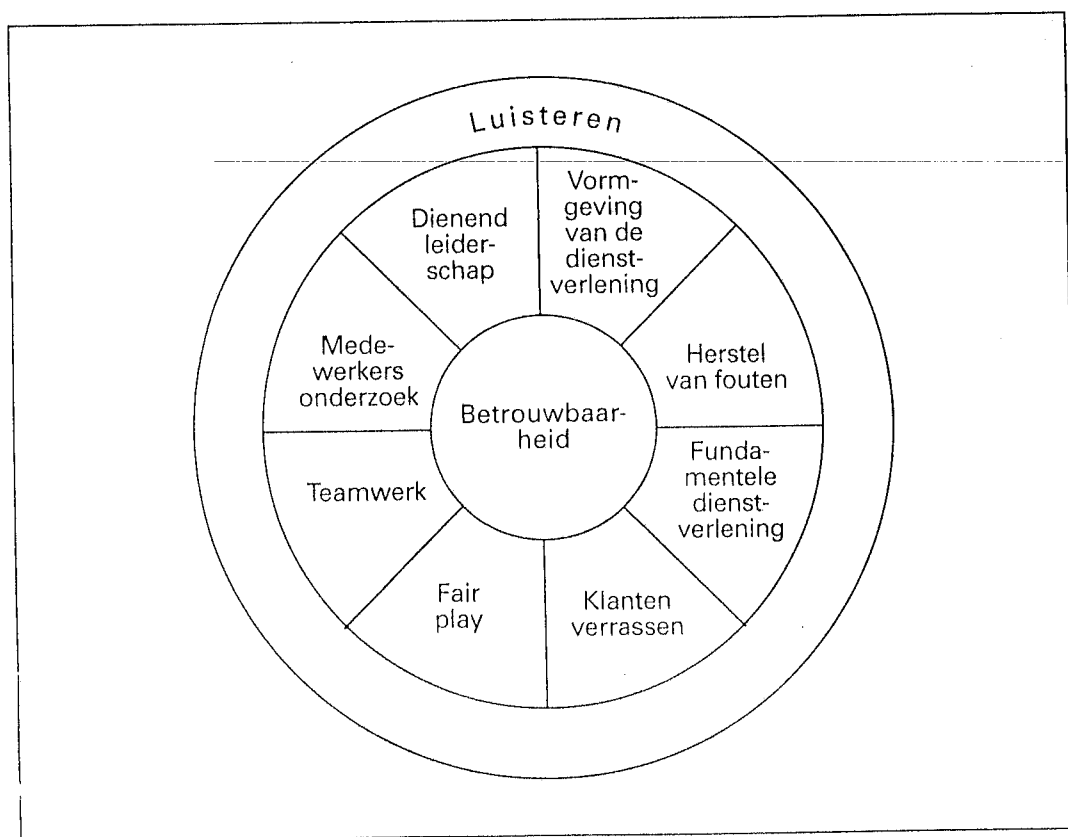
De ruimte in dit artikel is te beperkt om op alle motieven voor het werken aan kwaliteit in te gaan. Wel lijkt het verstandig om, mede met het oog op die motivatie, te kijken wat we onder "kwaliteit" kunnen verstaan. Omschrijvingen van "kwaliteit" wisselen al naar gelang de positie van de schrijver of spreker. Expliciet gaat het er bijna altijd om dat de organisatie op de een of andere wijze haar "betrouwbaarheid" toont. De kern van de ISO-9000 filosofie is bijvoorbeeld "doen wat je de klant hebt beloofd". Impliciet ligt onder het kwaliteitsbegrip de aanname dat je bereid bent te "luisteren" naar de klant; je kan pas bepalen wat de kwaliteit is als je eerst goed hebt bepaald wat die klant eigenlijk wil. Belangrijk is dus niet het eigen kwaliteitsbegrip, maar dat van de klant. Maar wat wil die klant? Weet die klant wel wat kwaliteit is? Herkent de klant kwaliteit als hij of zij het ziet? Heeft hij of zij er waardering voor, of wordt alles voor kennisgeving

*Kwaliteit is
betrouwbaar-
heid*

*Wat wil de
klant?*

aangenomen? Daarom willen ambitieuze organisaties een kwaliteitsbegrip hanteren dat uitgaat van de spreuk „exceeding customer expectations”. Om door de klant te worden herkend als een kwalitatief hoogwaardige organisatie wil men meer doen dan de klant verwacht. Pas op dat moment is de klant zich bewust van de geleverde kwaliteit en zal hij of zij sneller geneigd zijn het predikaat kwaliteit met het imago van de gehele organisatie te verbinden.

Overheidsorganisaties hebben zich van oudsher toegelegd op het zijn van een betrouwbare organisatie. Dat heeft alles te maken met Webers beeld van de bureaucratie als een betrouwbare organisatie – betrouwbaar vooral in de zin van „geen willekeur”. Het moderne kwaliteitsbegrip voegt er echter het element van „luisteren” aan toe. Dat is lastiger. Daarmee wordt de betrouwbaarheid een afgeleide van de wensen van de burger, een verbinding die vanuit het leerstuk van de democratische verantwoording logisch zou moeten zijn, maar het in de praktijk van logge organisaties en de complexiteit van allerlei „rechtsstatelijke overwegingen” allang niet meer zo is. Het moderne kwaliteitsbegrip maakt het weer logisch, maar niet vanzelfsprekend om, redenerend vanuit de burger als klant, de organisatie naar buiten te laten richten.



Figuur 1. Kwaliteit: tussen luisteren en betrouwbaarheid.

In een artikel van Berry e.a. over „Kwaliteitsverbetering van dienstverlening” wordt op basis van vergelijkend onderzoek een tiental motieven in beeld gebracht hoe men aan kwaliteitsverbetering kan doen en hoe dit reflecteert op het kwaliteitsbegrip. Zij zien het als een wisselwerking tussen betrouwbaarheid en luisterwaardigheid. De vormgeving van de wisselwerking tussen beide bepaalt de beleving van de klant en daarmee het kwaliteitsbegrip. Het dienstverleningssysteem moet zo worden ontworpen dat de fundamentele dienst op uitstekende wijze wordt geleverd. Herstel van fouten biedt gewoonlijk een kans om de klant te verrassen en om fair play te laten zien. Teamwerk, markt- en intern onderzoek en „dienend leiderschap” zijn essentiële factoren in de emotionele gereedheid van een organisatie om service van hoge kwaliteit te leveren. Er zijn vele varianten op dit schema. Het wordt hier weergegeven omdat het van bijzondere relevantie lijkt in een tijd waarin men met name binnen de politiek tot de overtuiging komt dat men beter moet luisteren naar de kiezer. Diezelfde kiezer die een burger is en als burger ook weer als klant te maken heeft met talloze overheidsdiensten.

*Wisselwerking
met luister-
waardigheid.*

Bij dit alles is het belangrijk om het relatieve karakter van het kwaliteitsbegrip voor ogen te houden. Iedereen kan zo zijn gedachten hebben over wat goede kwaliteit is en wat niet, maar in de praktijk is dit oordeel veelal een resultaat van een vergelijking met wat de klant elders heeft ervaren. De wijze waarop een burger wordt gehoept in een gemeente zal hij of zij bijvoorbeeld vergelijken met de wijze waarop de dienstverlening in een andere gemeente ervaren is. En altijd zal er de vergelijking zijn met de particuliere sector. Allereerst met het soort organisaties dat enigszins vergelijkbare diensten levert, zoals een bank of een verzekeringssbedrijf, maar ook, als het om zoiets gewoons als een vriendelijke persoon achter de balie gaat, bij de winkel op de hoek. Waar wordt je beter geholpen? Waar voel je je het meeste op je gemak? Daarmee wordt vergeleken, in die verhouding wordt de kwaliteit van een organisatie, zeker ook die van een overheidsorganisatie, bepaald.

*Kwaliteit is
relatief.*

Het meest concreet is dit voortsnog te zien in de financiële dienstverlening. Vergelijk bijvoorbeeld de paspoortverstreking van een gemeente met de verstreking van een „Groene Kaart” door een verzekeringssmaatschappij in het kader van een autoschadeverzekering.

Langere tijd heerste bij zowel gemeente als verzekeraar een soort onverschilligheid als het gaat om de verstrekingstermijn van dit soort documenten. Er staat nu eenmaal een bepaalde termijn voor en de klant/burger mag blij zijn als het sneller kan, zo was de redenering. Allerlei juridische constructies maakten het vrij zinloos voor de

klant om te protesteren bij onverwachte vertragingen. Onverwacht? Niet echt.

Kostendruk, nieuwe automatiseringsmogelijkheden en toch ook wel een mentaliteitsverandering hebben dat veranderd. De klant is centraal komen te staan op een manier die de klant zelf niet meer verwacht. De meeste verzekeringsmaatschappijen hebben de wachttijd voor de Groene Kaart terug gebracht tot zo'n twee weken. Een aantal – soms onder de vlag van *Business Process Re-engineering* – hebben de wachttijd terug gebracht tot 7 minuten. Maar wacht eens. Wat doen de gemeenten? Met behulp van het nieuwe GAB-systeem zijn zij nu ook in staat de wachttijd tot 7 minuten terug te brengen! Knipperend met de ogen staat de klant buiten op de stoep.

Hoera voor de gemeente? Ja, maar voor hoelang? Waar banken en verzekeringsmaatschappijen werkelijk mee bezig zijn is het ontwikkelen van een totaal pakket aan dienstverlening. Een afgewogen geheel van producten en diensten, aangestuurd door intelligente „klantenmanagers” en een perfecte database. Hoe gaat de gemeente dat doen?

Overheid moet blijven. De dienstverlening, zoals die met name door banken en verzekeringsmaatschappijen wordt geleverd is in snel tempo aan het verbeteren. De overheid kan niet achterblijven, daarin ligt de uitdaging. Het gaat er dus niet om dat de Nederlandse overheid slechte kwaliteit zou leveren. Het gaat er wel om dat de overheid in de beleving van de burger niet teveel mag achterlopen bij hetgeen hij of zij heeft leren te verwachten op andere plaatsen in de maatschappij.

3. Vier kwaliteitsinstrumenten

Instrumenten voor integrale kwaliteitszorg. Hieronder worden een viertal systemen of benaderingen besproken die ieder voor zich en gezamenlijk grote relevantie hebben als het gaat om het kwaliteitsdenken binnen de overheid. Het gaat om „instrumenten”, met de beperkingen van instrumenten. Ze zijn nooit beter dan de hand die het instrument wil hanteren. Dat gezegd hebbend vormen ze vier uitstekende en (h)erkenbare manieren om de organisatie verder op weg te helpen naar een betere kwaliteit. Binnen de overheid wordt vaak over „integrale kwaliteitszorg” gesproken. Het is lang niet altijd duidelijk wat daarmee wordt bedoeld. Worden onderstaande instrumenten ingezet dan zal het voor de buitenwereld duidelijk zijn dat de organisatie haar stappen op weg naar integrale kwaliteitszorg aan het zetten is.

De instrumenten vullen elkaar aan. Over het onderstaande schema valt te twisten – iedere voorstander van een bepaald instrument zal

zeggen dat de andere dimensies ook betrokken worden – maar het geeft de primaire oriëntatie van de verschillende instrumenten aan.

Primair	intern	gericht	gericht	Primair	extern	gericht
Evaluatiemodel	Nederlandse	Kwaliteitsprijs	ISO-9000	Kwaliteitsmonitor	Politie	Kwaliteitshandvesten
analyse	gericht	output-gericht				

Figuur 2.

ISO-9000 stelt de (externe) klant absoluut centraal en is in die zin zeer output gericht, maar de bulk van het systeem, en dus het werk, heeft vooral betrekking op de interne procedures die men moet schrijven om te verzekeren dat de output inderdaad op de verwachte manier kan worden geleverd.

Het Evaluatiemodel van de Nederlandse Kwaliteitsprijs geeft zich zo mogelijk nog meer dan ISO-9000 rekenschap van extern behaalde resultaten, maar het is in eerste instantie een uitstekend instrument om door de organisatie zelf (intern) een analyse te laten maken van hoe de organisatie ervoor staat als het gaat om het kunnen leveren van integrale kwaliteitszorg.

De Kwaliteitsmonitor (en haar evenknie de Politie) is een meetinstrument, vooral bedoeld om te meten hoe de burger als klant de kwaliteit van een overheidsdienst beoordeelt, al wordt het in toenemende mate ook voor intern kwaliteitsonderzoek gebruikt.

Kwaliteitshandvesten zijn expliciet bedoeld om interne kwaliteitssystemen, de output van overheidsdiensten in de richting van de burger te communiceren.

Hieronder worden de verschillende systemen één voor één toege-licht.

ISO-9000

Het enige kwaliteitsstelsel dat binnen Europa werkelijk brede en algemene erkenning heeft bereikt is gebaseerd op de zgn. „ISO-normen“. In feite gaat het hierbij om (een selectie uit) de normen NEN-ISO 9001 t/m 9004. Op dit moment bestaan er allerlei vertalingen van deze normen naar de situatie van dienstverlenende organisaties toe (waar de overheid zich toe zou kunnen rekenen), maar de industriële oorsprong van de normen blijft herkenbaar. Het „vertalen“ van de normen naar de eigen situatie toe blijkt uiterst belang-

rijk. Voor de activiteiten die veel overheidsorganisaties verrichten moet het begin van die vertaling nog worden gemaakt.

Een aantal dingen blijven natuurlijk steeds hetzelfde. De wensen van de klant zijn uitgangspunt voor het kwaliteitssysteem. Anders dan wel wordt aangenomen, worden door de ISO-normen niet direct eisen gesteld aan de omvang en compleetheid van de procedures waarvan binnen een organisatie sprake is. Een organisatie bepaalt zelf wat het wil beloven aan de klant; naarmate het meer of minder wil beloven zal het meer of minder moeten regelen en vastleggen om *aantoonbaar* waar te kunnen maken wat er is beloofd. Deze aantoonbaarheid is de belangrijkste reden voor het op schrift stellen van (interne) afspraken in de vorm van procedures. Derden (het certificerende instituut) gaan na of de organisaties haar eigen beloften nakomt. De organisatie maakt procedures om dat proces zo goed mogelijk te ondersteunen. Goede procedures maken duidelijk wie wanneer waar verantwoordelijkheid voor draagt. Een verstandige organisatie legt niet meer vast dan absoluut noodzakelijk is om aan de wensen van de klant te kunnen voldoen. Zo stelt ISO bijvoorbeeld geen eisen ten aanzien van het financieel-administratief systeem van een organisatie en behalve daar waar de klant direct wordt geraakt (bijv. bij de facturering) kan het dus met een gerust hart buiten het kwaliteitssysteem worden gehouden. Althans; als het behalen van ISO een doel op zich is. Verstandige organisaties gaan tot ISO-certificering over als dat toch al past binnen het eigen streven om een aantal zaken beter te ordenen. In dat geval staat het de organisatie vrij om, als daar behoefte aan is, zelf het financieel-administratieve systeem analoog aan de ISO-eisen op te bouwen. Het mag, maar het hoeft niet.

Certificatie. ISO is in die zin niets meer of minder dan een samenhangend geheel van onderlinge afspraken die het mogelijk moeten maken dat de belangrijkste afspraak – die met de klant – kan worden waargemaakt. Cruciaal aan het ISO-gebeuren is natuurlijk de certificatie. De stelling kan rustig verdedigd worden, dat als er geen sprake zou zijn van een zo uitgebreid stelsel van certificerende instanties, ISO allang achterhaald zou zijn geworden. Zoals het er nu voor staat ontwikkelt het zich tot de enig werkelijk erkende „stok achter de deur” in de industrie en de dienstverlenende sector. Dat heeft een betekenis waar ook overheidsorganisaties zich niet aan kunnen onttrekken. De vraag is echter gerechtvaardigd of elke overheidsinstantie zich met ISO bezig moet houden en, zo ja, in welk tempo.

Een naar de letter en geest invoeren van een ISO-systeem kan het beste zijn wat een overheidsorganisatie kan overkomen. Zoals hierboven al is betoogd, past een ISO-systeem in zekere zin beter bij een

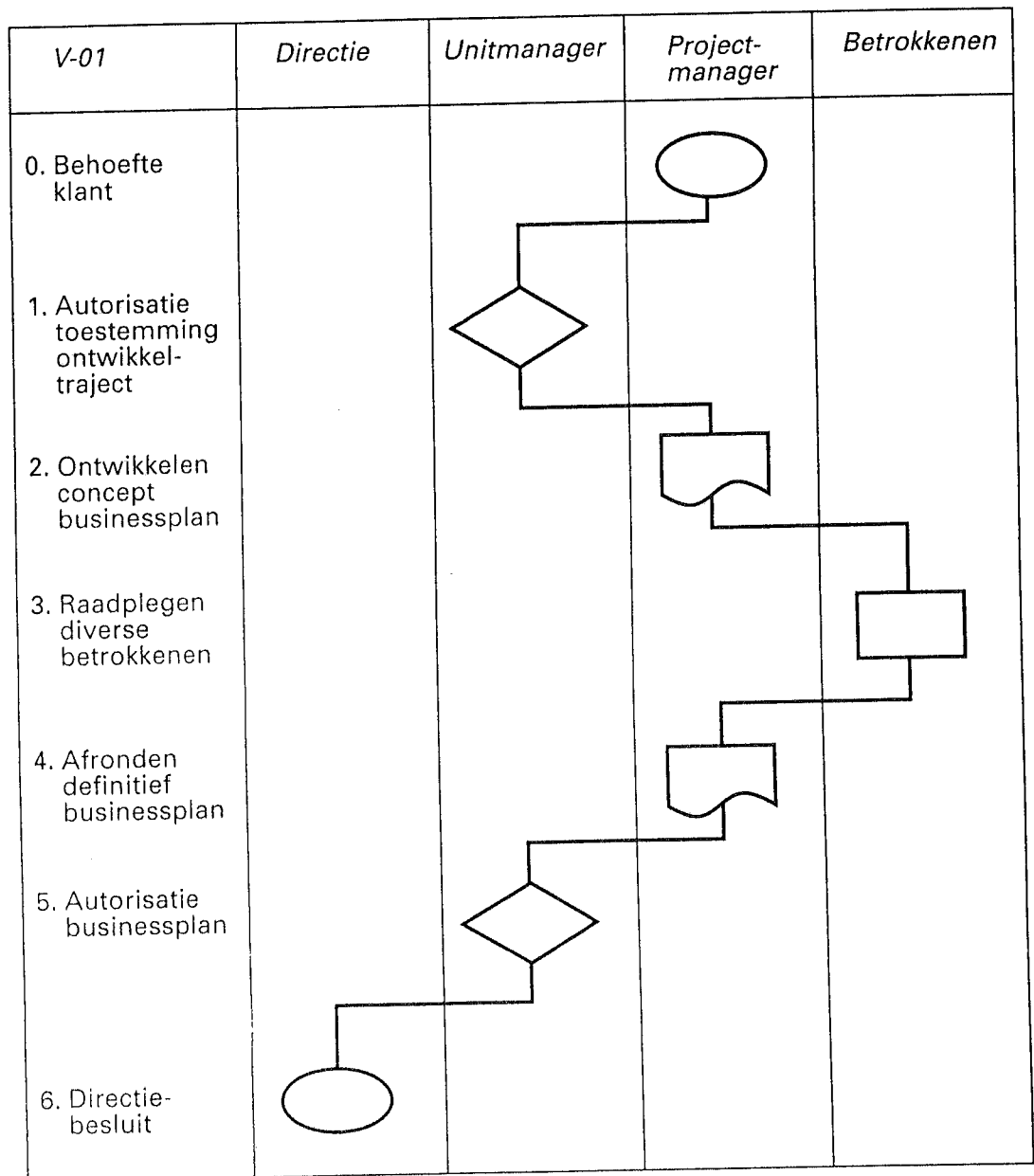
overheidsorganisatie dan bij een bedrijf. Maar of de praktijk ook zo werkt? Het invoeren van ISO vergt discipline en terughoudendheid, het vergt een absoluut commitment van het management en een aanmerkelijke bereidheid van medewerkers om in teamverband te werken aan verbeteringen. Het vraagt ook om uithoudingsvermogen; het behalen van het certificaat betekent slechts het begin van het kwaliteitssysteem en niet het einde ervan; wie durft aan een project te beginnen zonder einddatum? Sterk gekarakteriseerd bestaat een overheidsorganisatie voor een groot deel uit professionals (beleidsmedewerkers) die zullen schrikken van de rigiditeit die van het ISO-systeem lijkt uit te gaan, en als ze eenmaal bekeerd zijn zullen zij dat systeem als een wetgevingsproject benaderen; alles wordt grondig en compleet dichtgerogd. Als dat het geval is, gaat men met ISO bij de duivel te biecht en zal het de bureaucratisering versterken en niet verminderen.

*Oppassen
voor bureau-
cratisering.*

Het geheim van een goede ISO-procedure schuilt in het terugbrengen tot de essentie van alle activiteiten om deze dan vervolgens zo helder mogelijk op te schrijven. Een goede procedure omvat niet meer dan de genoemde zes of zeven stappen. Om een voorbeeld te geven, wordt hierna het schema weergegeven van een procedure zoals die bij Stichting de Baak, het managementopleidingsinstituut van het VNO, wordt gehanteerd voor het „Ontwikkelenvan open opleidingen”(fig. 3). Een beperkt aantal stappen geeft de weg aan die een „businessplan” moet doorlopen wil het als een goede basis kunnen dienen voor een opleiding op de open markt (dit ter onderscheiding van opleidingen in de besloten of in-company markt, waarin er slechts sprake is van één klant, c.q. opdrachtgever). Op de horizontale balk staan degenen genoemd die een rol hebben te vervullen in het proces. Op de verticale balk worden de verschillende stappen beschreven. Verschillende symbolen geven aan of het om een autorisatie (ruit), handeling of document (div. vierkanten) gaat.

In de begeleidende tekst (niet veel meer dan één A-4) worden waar nodig en mogelijk normen geformuleerd waar de verschillende stappen aan moeten voldoen. Wat opvalt in dit specifieke voorbeeld, is dat de „business-plannen” op zich niets zeggen over de inhoud van de opleidingen. De opleiding zelf is een „black box”, iets dat bewust wordt overgelaten aan de professionaliteit van de docent/opleider, met alleen een controle achteraf in de vorm van bijvoorbeeld een evaluatie. Deze procedure regelt dus vooral de randvoorwaarden om tot een goede opleiding te kunnen komen, niet de opleiding zelf. Dat kan binnen de overheid belangrijk zijn als het bijvoorbeeld gaat

om het maken van procedures rondom specifieke professionele competenties als het maken van een beleidsnota.



Figuur 3. Ontwikkelen open programma's.

In de praktijk zullen alleen „de vingers en tenen” van de overheid baat hebben bij ISO en daar ook op redelijke termijn aan toe zijn. Te verzelfstandigen organisaties die reeds gewend zijn om in termen van klanten, leveranciers en contracten te werken kunnen zeker baat hebben bij ISO. Daarnaast zijn ook overheidsorganisaties die veel met ISO-gecertificeerde bedrijven te maken hebben eigenlijk gehouden om aan certificering te werken. Het gaat niet aan, om bijvoor-

beeld in overheidscontracten van leveranciers te eisen dat ze ISO-gecertificeerd zijn en daar zelf niet toe bereid te zijn. Maar voor de bulk van de overheidsorganisaties, met name daar waar de beleidsfunctie centraal staat, lijkt het noch verstandig noch noodzakelijk om aan ISO te beginnen. Althans voor het moment. Wanneer dan wel? Wellicht dat het volgende instrument daar een antwoord op kan geven.

Het (zelf)evaluatie model van de Stuurgroep Nederlandse Kwaliteit

Analysemodel. Het model van de Nederlandse Kwaliteitsprijs is vooral een analysemodel, zeer geschikt om een soort alomvattende foto te maken van de organisatie. Daarbij wordt die foto vervolgens in een ont-wikkelmodel geplaatst waardoor de organisatie kan meten in hoe-verre ze al op weg is naar „Total Quality Management”.

Vijf fasen. Dat ontwikkelmodel omvat vijf ontwikkelingsfasen voor de orga-nisatie:

- Fase I. *product-georiënteerd*; het resultaat staat centraal. Er ligt veel nadruk op het oplossen van productproblemen nadat ze zijn ontstaan;
- Fase II. *proces-georiënteerd*; het voortbrengingsproces en de beheersing daarvan staan centraal. Op basis van metingen en kennis van processen worden verbeteringen doorgevoerd in probleemgebieden;
- Fase III. *systeem-georiënteerd*; de totale organisatie, inclusief ondersteunende functies, wordt beheerst. Beheersing van alle processen staat in het teken van interne en externe klantgericht-heid. Op basis van trends worden preventieve maatregelen ge-nomen;
- Fase IV. *keten-georiënteerd*; er is sprake van maximaal ge-bruik van de kennis en capaciteiten in de voortbrengingsketen. In samenwerking met leveranciers en afnemers wordt een win-win situatie voor de gehele keten gerealiseerd;
- Fase V. *totale zorg voor kwaliteit (TQM)*; visie en beleid van de organisatie zijn gebaseerd op verantwoordelijkheidsgevoel voor de maatschappij. De zorg voor kwaliteit is intern en extern verankerd.

Er ligt een logische volgorde besloten in het ontwikkelmodel, met TQM als meest hoogwaardige fase. Tegelijk stellen de makers van het model terecht dat het volledig afhankelijk is van de situatie waarin de organisatie verkeert of het voor een organisatie zinvol is om het vizier hoger te stellen.

*Overheid
scoort vaak
goed.*

Minstens zo belangrijk is de foto zelf. Die foto is een beeld dat wordt verkregen over de organisatie aan de hand van een aantal vragen over een negental terreinen die tezamen het totale activiteitsveld van een organisatie bestrijken. (zie fig. 4). Niet elk veld weegt even zwaar in de analyse, maar het belangrijkste is dat er een zeker evenwicht is in de waardering van verschillende velden.

Overheidsorganisaties lijken, voor zover ze überhaupt bekend zijn met het model, te aarzelen om er aan het model te beginnen. Dit heeft veel te maken met de perceptie dat overheidsorganisaties ver achter lopen op het bedrijfsleven, zeker op het terrein van kwaliteit.

Dat is een misvatting. Het aardige van het model is bijvoorbeeld dat blijkt dat overheidsorganisaties op een aantal velden (strategie en beleid, aandacht voor medewerkers, maatschappelijke relevantie) niet zelden beter scoren dan bedrijven van vergelijkbare omvang. Het is waar dat een overheidsorganisatie waarschijnlijk niet snel voor de Prijs in aanmerking zal komen. Het is dan ook veel wijzer om, net als veel bedrijven doen, te kiezen voor de Onderscheiding. De Onderscheiding honoreert de vooruitgang zoals die is gemaakt binnen het model, van ontwikkelfase naar ontwikkelfase. Het gaat dus niet om de hoogste score, het gaat om de geboekte vooruitgang.

Recent hebben de politie en delen van de gezondheidszorg te kennen gegeven het model te willen gaan hanteren. De eerste proefaudits zijn achter de rug op basis van het (Zelf-) evaluatiemodel.

Bij organisaties die overwegen om het model te hanteren, kan het verstandig zijn om, voorafgaand aan een eventuele beslissing om voor de Onderscheiding of Prijs op te gaan, het model te gebruiken voor een zelfevaluatie als men zich vooral afvraagt: „Hoe is eigenlijk onze kwaliteit?” Het model fungeert dan als een „0-meting” waar men de plannen tegen kan afzetten.

Voor wat betreft de status van dit model is het goed om iets over de achtergronden te schetsen. Het model zoals de Stuurgroep Nederlandse Kwaliteit dat hanteert (er zijn twee versies, een algemene en één voor niet op winst gerichte organisaties) is een vertaling van de Europese Kwaliteitsprijs. Deze prijs is op haar beurt weer een (aangepaste) vertaling van de criteria van de Malcolm Baldrige Award, de oudste en meest prestigieuze kwaliteitsprijs ter wereld. Deze prijs is bij wet door de Amerikaanse regering ingesteld en kent winnaars als Motorola en Rank Xerox. In Europa is het tot een ontwikkeling van een eigen prijs gekomen uit onvrede over de beperkingen in het ISO-systeem. Bewust zijn in dit model (en haar Nederlandse variant) dan ook een aantal correcties op ISO toegepast. Aan het model van de Nederlandse Kwaliteitsprijs is een uitgebreid auditstelsel

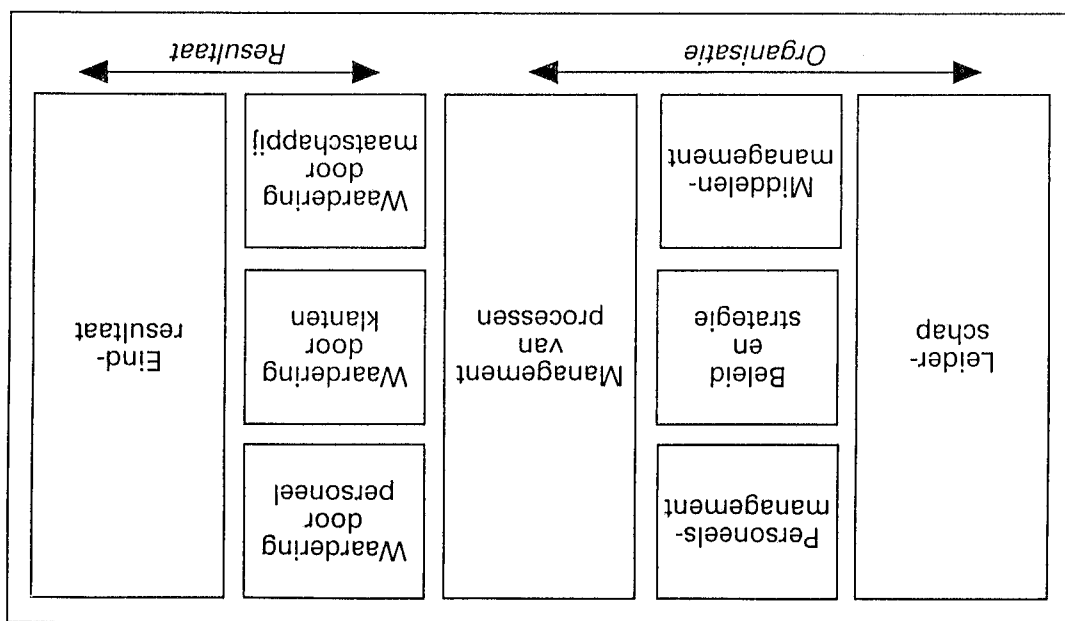
verbonden en de erkenning door de Stuurgroep is inhoudelijk minstens zo veel waard als die van door bijvoorbeeld de Raad voor Certificatie erkende instanties, maar de kern van het verschil met ISO ligt elders.

Over ISO wordt vaak gezegd "garbage in – garbage out". ISO stelt in feite geen eisen ten aanzien van de intrinsieke kwaliteit van het product; er wordt alleen geëist dat de specificaties van de klant worden nagekomen. Er wordt ook geen enkele eis gesteld ten aanzien van het rendement van producten die onder ISO wordt gemaakt; een bedrijf met ISO kan zeer goed falen. Het model van de Stuurgroep neemt de totale organisatie in ogenschouw, inclusief resultaatgebieden als "het imago van de organisatie" en de tevredenheid van de medewerkers.

Hoe verhoudt het model van de Stuurgroep Nederlandse Kwaliteit zich dan tot ISO? Het blijkt dat organisaties die overwegen om met ISO te beginnen in de ontwikkelingsrichting derde fase gaan. Daarbij is ISO beperkt in haar toepassing; het richt zich met name op de velden "tevredenheid van klanten" en "interne processen". Er lijkt een consensus te ontstaan, dat organisaties die aan ISO toe zijn (wat heel goed zou kunnen blijken uit een voorafgaande meting aan de hand van het model) daar prioriteit aan moeten geven. De stok achter de deur van de externe certificering en de landelijke erkenning van ISO als de norm is "wonderful to concentrate the mind". Maar na certificering op basis van ISO, of überhaupt voor een organisatie

Rendement
telt ook mee.

Figuur 4. Evaluatiemodel Nederlandse Kwaliteitsprijs.



Instrumenten voor het werken aan kwaliteit binnen de overheid

Kwaliteitsystemen voor de overheid

G2140-12

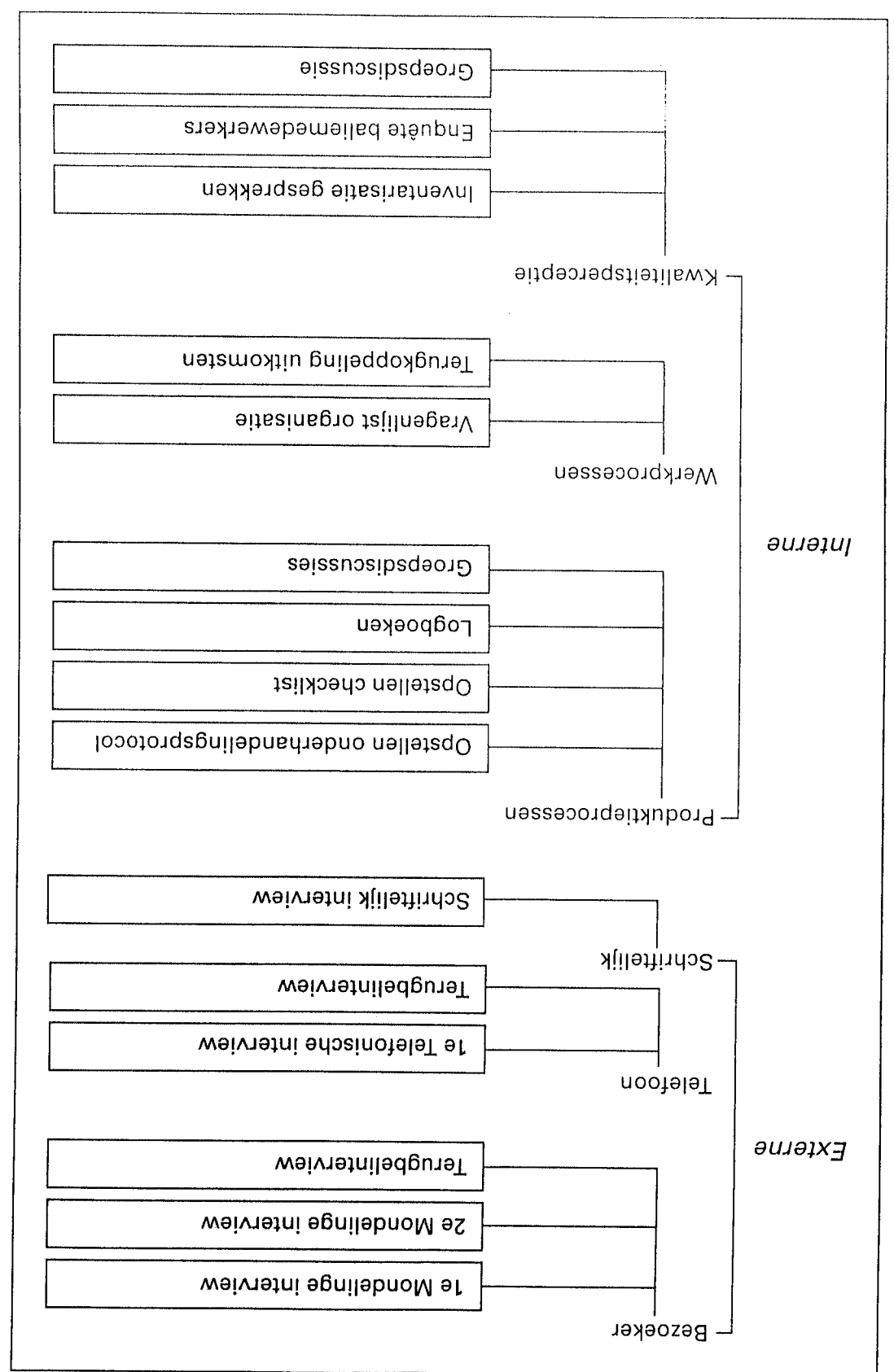
aan ISO toe is, vormen analyses en verbeteracties op basis van de Stuurgroep Nederlandse Kwaliteit de beste route op weg naar een functionerend kwaliteitssysteem.

Voor de bijzondere versie die is ontwikkeld voor niet op winst gerichte organisaties (incl. overheidsorganisaties) zijn er „criteria” ontwikkeld die passen bij de problematiek van organisaties waarvan de resultaten veel minder in termen van kasstromen zijn te meten. Het woord „criteria” staat tussen aanhalingstekens, omdat het niet zozeer om kwantitatieve normen gaat, als wel om de aanwezigheid van zichtbare indicatoren die kunnen worden gebruikt voor het vaststellen van de fase waarin de organisatie zich kan bevinden. Zo kan de aanwezigheid van statistieken rondom „wachttijden” een aanduiding zijn voor de fase waarin de organisatie verkeert (I). De aanwezigheid van een beleidsnota waarin de wachttijdenproblematiek in kaart is gebracht weer een andere (II), een systematisch vastleggen en volgen van afspraken rondom wachttijden weer een andere (III) en de aanwezigheid van nadrukkelijke afspraken met betrokken partijen buiten de instelling weer een andere (IV).

Deze criteria zijn overigens nog volop in ontwikkeling. Een groep auditors helpt mee de criteria waar nodig te verfijnen. Inmiddels hebben een aantal sectoren – de Politie, de opleidingsinstituten – hun eigen versie ontwikkeld.

De Kwaliteitsmonitor

De „Kwaliteitsmonitor Overheidsdienstverlening” is in feite geen kwaliteitssysteem. Dit in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en een 15-tal gemeenten ontwikkelde instrument, is primair een meetinstrument, bedoeld om voor de overheid inhoud te geven aan het gezegde „meten is weten”. Het is tot nu toe vooral ingezet voor en door verschillende gemeenten, maar ook andere sectoren tonen actieve belangstelling. De „Politiemonitor” heeft een vergelijkbare doelstelling, uiteraard voor die specifieke sector. In alle gevallen sluit de monitor aan op bestaande systemen van contractmanagement en komt de burger daadwerkelijk in contact met de overheid. In figuur 5 worden de verschillende (mogelijke) stappen van de Kwaliteitsmonitor aangegeven. Ook hier is sprake van een instrument dat niet alleen extern is gericht, maar ook intern. Een eerste module omvat het externe gedeelte, met vragen gericht op de burger. Een tweede module confronteert de resultaten ervan met de interne kwaliteitsbeleving.



Figuur 5. Kwaliteitsmonitor Overheidsdiensten.

Als meetinstrument is de Kwaliteitsmonitor in die zin bijzonder, dat het niet alleen maar een „happinessrating” geeft van de klant na afloop van de dienstverlening. In de praktijk blijkt dan dat de tevredenheid van de dienstverlening in de beleving van de klant tezeer gelijk wordt gesteld met het resultaat van de dienstverlening. Als men snel het paspoort ontvangt is men meer tevreden met de dienstverlening dan als dat paspoort op zich laat wachten, ook al is de manier waarop men aan het loket te woord is gestaan minstens zo goed geweest. Daarom wordt de burger/klant gevolgd gedurende het gehele proces van dienstverlening en ontstaat een beter beeld van het feitelijk niveau van dienstverlening.

Het eerste beeld dat uit de resultaten van de Kwaliteitsmonitor overkomt is zonder meer positief te noemen. Tevredenheidspercentages van 80 tot 90% zijn eerder regel dan uitzondering. Hoewel gemeenten in hun geheel kennelijk nog steeds een slecht imago hebben, blijkt (opnieuw) dat de waardering voor de feitelijke dienstverlening hoog is.

Van tijd tot tijd komt er een resultaat uit dat wel onverwacht is. Zo bleek in de gemeente Emmen de waardering voor de ondertrouwprocedure ongewoon laag te zijn. Wat bleek? Wat voor ambtenaren een vrij simpele procedure is, een routinewerkje, bleek voor de mensen die de moeite nemen om in ondertrouw te gaan toch een behoorlijk emotionele gebeurtenis te zijn. De koele afhandeling van de ambtenaar kwam niet tegemoet aan het gevoel van een bijzondere gelegenheid zoals dat geldt voor degenen die in ondertrouw gaan. De Kwaliteitsmonitor deed voor de ambtenaren de ogen open.

*Verminderen
van vanzelf-
sprekendheden.*

Daarmee is tegelijk één van de belangrijkste doeleinden van instrumenten als de Kwaliteitsmonitor gegeven; het verminderen van vanzelfsprekendheden, het zich beter realiseren wat de burger als klant echt wil.

Als meetinstrument is het op zich bruikbaar genoeg. Het werkelijk bijzondere zit hem vooral in het feit dat de monitor vrij breed lijkt te worden toegepast en actief wordt ondersteund door de centrale overheid, in het bijzonder door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Daarmee wordt de vergelijkbaarheid van de gegevens veel beter en, bij een langere voortzetting van de metingen, wordt het ook mogelijk om trends aan te geven.

Opgemerkt kan worden dat de Kwaliteitsmonitor in deze eerste fase van toepassing (15 gemeenten) vooral lijkt aan te slaan bij middelgrote gemeenten. De praktijk leert dat gemeenten van deze omvang relatief positief tegenover innovatie staan. Het is dan ook niet voor niets dat het instrument een actieve ondersteuning betekent van vernieuwingen als de één-loket gedachte.

Wie bepaalt welke vragen worden gesteld in de meetinstrumenten als de Kwaliteitsmonitor? Vanzelfsprekend beschikt het uitvoerend bureau over de nodige expertise. Toch is het een discussie waard om te bezien wie de vragen formuleert en hoe dit zal gebeuren. Door het zelf formuleren van vragen is men over het algemeen eerder geneigd om zich ook druk te maken over de antwoorden. Daarom; laat in ieder de geval de betrokken ambtenaren mee werken aan het formuleren van de vragen. Maar het zou nog een stap verder kunnen gaan. Waarom niet de politiek betrekken bij het formuleren van de vragen?

Het is overigens wel goed om er daarbij niet bij voorbaat van uit te gaan dat men weet wat de klant belangrijk vindt. Een voorbeeld is een onderzoek dat een afdeling van de Nederlandse Spoorwegen ooit liet uitvoeren over de klanttevredenheid. Veel zorg werd besteed aan de samenstelling van de vragenlijst. Zo goed, dat men het eigenlijk niet nodig vond om nog de gelegenheid te geven voor algemene, "open" opmerkingen van de reizigers. Gelukkig heeft men dat toch gedaan. En wat bleek? Veel van de irritatie bij reizigers had niet eens zoveel te doen met irritatie over wachtlijden en vertragingen, maar veel meer met het feit dat men dat moest doen op winderige, tochtige perons. Zonder de "open" vragen was men daar niet achter gekomen.

Kwaliteitshandvesten

In het Concept-Regereakkoord van formateur Kok was de volgende zin opgenomen: "De positie van burgers ten opzichte van publieke organisaties wordt verstevigd. In een Handvest wordt vastgelegd welke rechten zij kunnen uitoefenen."

Deze zin geeft aan de ene kant aan dat (Kwaliteits)handvesten aan het doorbreken zijn in Nederland, aan andere kant geeft het aan dat men nog weinig gevoel heeft voor wat handvesten in de praktijk betekenen. Het is een typisch juridische formulering; het spreekt over "de rechten" van de burger. Dat is op zich niet onjuist, uiteindelijk kunnen burgers inderdaad rechten doen gelden op basis van een handvest, maar het is niet de kern ervan. In zekere zin is het zelfs misleidend. Het is aan de dienst zelf om normen vast te stellen, pas dan kan de burger er eventueel rechten aan ontfangen. De partijen die het concept-regereakkoord hebben opgesteld hebben zich dat onvoldoende gerealiseerd en dat heeft zich gewroken. In het definitieve Regereakkoord is men nog verder op het dode spoor van de juridische formulering terecht gekomen door alleen nog maar te verwijzen naar

de Algemene wet bestuursrecht. Kennelijk zouden eventuele handvesten zich daarop moeten baseren. Met andere woorden; de regering voelt dat er wat speelt, maar heeft nog geen voorstelling over het hoe en wat.

Definitie handvest. Waar gaat het bij handvesten dan wel om? De volgende formulering is veel te lang, waarvoor excuses, maar nodig om een zorgvuldige start te kunnen maken. *Een handvest is een eenzijdige verklaring door een overheidsdienst, dat deze dienst bereid is (zich committeert) om, binnen de taken die haar door wetten en regels zijn gesteld, een aantal normen te formuleren en publiceren ten aanzien van de eigen dienstverlening, waar de burger vervolgens zo direct mogelijk aanspraak op kan maken en bij een niet voldoen zo mogelijk compensatie voor zal kunnen krijgen van de verantwoordelijke dienst.*

Wat de vorm betreft betekent dit in ieder geval:

- dat de dienst zelf de normen bepaalt;
- dat de normen niet alleen moeten worden geformuleerd, ze moeten ook worden gecommuniceerd;
- dat de dienst in het formuleren en communiceren van handvesten waar mogelijk zorgt voor een directe terugkoppeling of compensatie tussen burger en dienst indien de normen niet worden gehaald

De normen zelf hebben betrekking op het soort activiteiten waarbij individuele burgers direct kunnen worden geraakt en waar ze zich in principe dus ook een oordeel over kunnen vormen.

Een voorbeeld kan wellicht in de sfeer van de politie worden gevonden. Een burger die aangifte doet is er bij als het proces-verbaal wordt opgemaakt. Hij of zij kan zich wel degelijk een oordeel vormen over de snelheid en voorkomendheid waarmee het proces-verbaal wordt opgemaakt. Hij of zij merkt hoe lang het duurt en weet perfect wanneer hij of zij wordt behandeld als het slachtoffer dat hij of zij is of dat er sprake is van een benadering vanuit de houding „waarom komt u mij lastig vallen met iets waar wij toch niets aan kunnen doen“.

Lang niet zo eenvoudig ligt het in het geval van de patrouillerende wijkagenten. Veel patrouilles van wijkagenten kunnen het gevoel voor veiligheid van een burger direct beïnvloeden en daar zouden dus normen over kunnen worden afgesproken, maar de burger heeft geen echte middelen om te beoordelen of de inzet van wijkagenten inderdaad wel volgens de norm is. Daarnaast is het ook vrij logisch dat de politiecommandant af en toe andere prioriteiten legt ten aanzien van de inzet van zijn agenten. Hoewel niet onmogelijk, leent de inzet van wijkagenten zich daarmee dus veel minder voor de opname in een handvest.

Het gaat hierbij dus steeds om de rol van (verzelfstandigde) overheidslichamen als dienstverlener. Diezelfde overheidslichamen houden taken en plichten die boven het belang van de individuele bur-

ger uitsteken. Het kan dus inderdaad zo zijn dat de kwaliteit van de dienstverlening aan een individuele burger moet lijden onder het feit dat „hogere” belangen moeten worden gediend. Invoering van handvesten heeft alleen maar zin als men gelooft dat het hogere belang en het individuele belang in de regel in elkaars verlengde zullen liggen. Handvesten liggen in het verlengde van de wettelijke taken die de dienst heeft. Ze vormen in feite een concretisering ervan in de richting van de direct betrokkenen.

White Paper.

Er valt meer te zeggen over de inhoud van de normen. In Groot-Brittannië zijn in de „White Paper” die aan de basis ligt van de „Charters” een aantal kwaliteitsbeginselen geformuleerd die ook voor Nederlandse overheidsdiensten, zo simpel als ze zijn, grote relevantie hebben. Ze beginnen met de normen („standards”), maar eindigen niet voor niets bij zaken die vooral betrekking hebben op een houding/attitude zoals die van de dienst en de personen die er werken mag worden verwacht. Een aantal ervan zullen als typisch Brits, ietwat „overdone” worden ervaren, anderen worden weer zo vanzelfsprekend gevonden dat de Nederlandse lezer zich zal afvragen „what all the fuss is about”. Maar toch.

Het gaat om:

- *normen* („standards”). Expliciete normen, gepubliceerd en prominent zichtbaar gemaakt op het punt waar de dienst wordt geleverd. Wat de inhoud betreft: „These standards should invariably include courtesy and helpfulness from staff, accuracy in accordance with statutory entitlements, and a commitment to prompt action, which might be expressed in terms of a target response or waiting time.” Er is ruimte voor afwijkingen van de normen, maar: „If targets are to be stretched, it may not be possible to guarantee them in every case; minimum, as well as average, standards may be necessary.” En dan komt het werkelijk belangrijke: „There should be a clear presumption that standards will be progressively improved as services become more efficient.”

- *openheid*. In het land van James Bond en John Le Carr staat het ongebruikelijk hard in de White Paper: „There should be no secrecy about how public services are run, how much they cost, who is in charge, and whether or not they are meeting their standards.” Dan komt een punt wat in de praktijk letterlijk en figuurlijk één van de meest zichtbare resultaten van de Citizen's Charters heeft opgeleverd: „Public servants should not be anonymous. Save only where there is a real threat to their safety, all

those who deal directly with the public should wear name badges and give their name on the telephone and in letters.”

- *informatie*. Volledige en accurate informatie moet natuurlijk beschikbaar zijn. Natuurlijk? Was het maar zo. De volgende twee eisen maken het gelijk een stuk minder vanzelfsprekend; „Information should be available in plain language” en „Wherever possible, information should be in comparable form, so that there is a pressure to emulate the best.” Van informatie moet dus een pressie uitgaan om steeds betere informatie te genereren. Een soort „benchmarking” dus, waar de burger zelf een rol in speelt.
- *keuze*. Ook in de publieke sector moet de burger waar mogelijk kunnen kiezen. De ervaringen van burgers met de dienstverlening moeten regelmatig en systematisch onderzocht worden om de goede besluiten te kunnen nemen over welke diensten op welk niveau moeten worden geleverd. Wat in de White Paper niet staat, maar wat in de praktijk wel speelt, is de vraag hoe deze „demand driven” benadering zich laat rijmen met afwegingen gebaseerd op het „algemeen belang”. Het moge duidelijk zijn dat het „algemeen belang” niet verwordt tot een alibi om geen rekening met de individuele wensen te hoeven houden.
- *geen discriminatie*. Wie dat beginsel niet begrijpt hoeft dit artikel niet te lezen.
- *bereikbaarheid*. Het staat er duidelijk: „Services should be run to suit the convenience of customers, not staff.” Dit betekent dus flexibele openingsuren en telefonische hulpdiensten die de burger de weg wijzen in het ingewikkelde overheidsland (zie elders over deze „Charterline”)
- *wat als er dingen misgaan?* „At the very least, the citizen is entitled to a good explanation, or an apology. He or she should be told why the train is late or why the doctor could not keep the appointment.” Vervolgens wordt er ingegaan op de noodzaak van een goede klachtenprocedure. Wat het meeste opvalt is wat er niet staat; nergens wordt een verwijzing gedaan naar allerlei mogelijk juridische waarborgen. Dat is niet alleen omdat Groot-Brittannië een andere juridische traditie kent, het komt ook omdat het daar even niet om gaat! Waar het wel om gaat? Heel basaal: „If there is a serious problem, it should be put right. And lessons must be learned so that mistakes are not repeated.” De overheid dus als een lerende organisatie.

Is nog niet genoeg. Het bovenstaande vormt duidelijk een vertaling van algemeen geldende principes van dienstverlening naar de overheid toe. Prima,

maar in feite niet genoeg. Anders dan in Groot-Britannië is deze auteur van mening dat in een Nederlandse versie van de Handvesten ook normen zouden moeten worden opgenomen ten aanzien van het democratisch karakter van de dienstverlening. Er moet recht worden gedaan aan het typisch overheidskarakter van veel overheidsdiensten, en dat kan ook.

Om wat voor normen zou het moeten gaan?

Het kan niet de bedoeling van handvesten zijn om de zaken ingewikkelder te maken dan ze in de praktijk vaak al zijn. Waar mogelijk moet dan ook aansluiting worden gezocht bij de praktijk van de dienstverlening zoals die al gegeven wordt. Met andere woorden; aansluiten bij de „ist“-, niet de „soll“-situatie. In de gedachten van de auteur van dit artikel zou een handvest slechts een beperkt aantal normen moeten bevatten (bijvoorbeeld 9), waarvan er een beperkt aantal (bijvoorbeeld 3) normen van een algemeen karakter zijn, in feite intentie verklaringen over het karakter van de dienstverlening, een paar andere normen een „hard“ karakter hebben in de zin dat ze een kwantitatief karakter hebben en dat burgers er in principe rechten aan kunnen ontlelen, eventueel in de vorm van financiële compensatie (weer 3). Last but not least, zou een handvest normen moeten bevatten (nog eens 3) die te maken hebben met de mate en intensiteit waarin de dienst haar voorlichting en de mogelijkheden voor inspraak regelt.

Het ligt dan voor de hand dat de normen in het handvest zich langzaam ontwikkelen in omvang en hardheid. Toch zal het aantal normen altijd beperkt moeten blijven wil er nog sprake kunnen zijn van een effectieve communicatie. Handvesten ontlelen hun potentiële kracht primair aan hun vermogen intenties te communiceren naar de burger toe. Op het moment dat ze te groot worden om nog simpel te worden opgehangen aan de wand van het wachtlokaal beginnen ze hun waarde te verliezen. De kracht en zwakte van norm en handvest ligt in de beperking ervan.

*Kracht ligt in
men altijd beperkt moeten blijven wil er nog sprake kunnen zijn van een effectieve communicatie.*

Al het voorgaande mag het zicht niet wegnemen van hetgeen waar- schijnlijk de belangrijkste betekenis van een handvest kan zijn; een middel om de blik van de organisatie naar buiten te richten. Het primaire object van handvesten is in die zin niet de burger maar de dienst zelf. In een tijd waarin de ene reorganisatie na de andere reorganisatie over de meeste overheidsdiensten heenrollen, kunnen handvesten een focus verschaffen aan organisaties die „de ogen op de bal willen richten“. Een handvest – zeker in het begin: hoe een- voudiger hoe beter – geeft een focus aan veranderingsprocessen die

maar al te vaak sterk intern gericht zijn. Het is daarom ook zo belangrijk dat het om de eigen normen van de dienst gaat, anders wordt de druk op de organisatie alleen maar vergroot en zal er bij voorbaat weerstand en wantrouwen zijn.

Britse ervaringen. De eerste Britse ervaringen zijn gemengd, maar ze leren in (organisatie-) psychologisch opzicht twee dingen zien.

Om te beginnen bij de dienst zelf; de normen die worden vastgesteld zijn of uiterst zacht of het betreft normen die doorgaans intern al worden gehanteerd en die op een dusdanig niveau worden vastgesteld dat de dienst normaal gesproken er niet mee in de problemen kan komen. De belangrijkste hindernis die moet worden overwonnen is het pure feit van de externe commitment, het gevoel „nu hangen we”. Het vanzelfsprekende resultaat is dat er de eerste keer een gevoel van opluchting ontstaat als blijkt dat de normen makkelijk gehaald worden. Net zo vanzelfsprekend wordt het volgend jaar de meetlat weer wat hoger gesteld. Dat laatste is waarschijnlijk een tijdelijk effect. Blijvend is het feit dat de angst voor de publikatie van normen verdwenen is.

Het tweede effect heeft met de perceptie van het publiek te maken. De eerste ervaringen met het „Passengers Charter”, een Charter voor de treinpassagiers – lijkt te zijn dat er *minder* claims of compensatiegelden worden uitgekeerd dan het geval was voordat het Charter werd gepubliceerd. Kennelijk heeft de perceptie dat de spoorwegen in de vorm van zo’n Charter klachten serieus neemt al een bepaald effect.

Een ander interessant voorbeeld komt uit de sfeer van de gezondheidszorg. In het eerste „Patients Charter” was een norm opgenomen die er op neer kwam dat de wachttijd voor bepaalde operaties zou moeten worden terug gebracht van twee jaar naar één jaar. Terecht werd de kritiek geleverd dat het hier om een puur politieke norm ging, gewoon een reactie op teveel huilende kinderen in de populaire pers. Terecht werd ook gezegd dat het halen van die norm alleen maar mogelijk was door andere taken te laten liggen. Inderdaad liepen de wachttijden in andere sectoren op. Normen zijn geen substituut voor budgetten. Wat de critici echter niet voorzagen, was de scherpe daling in het aantal klachten over de behandeling door artsen en verplegend personeel van patiënten. Kennelijk heeft het Patients Charter een doorbraak opgeleverd in het denken aan patiënten als klanten met rechten. En dat is pure winst.

Communiceren van de juiste normen.

Voor wat betreft de wijze van invoering van handvesten betekent dit in de praktijk dus vooral een goed nadenken over twee hoofdpunten ervan: de juiste normen en de beste manier van communiceren van deze normen. Net zo min als andere kwaliteitsinstrumenten is het een wondermiddel. Het is niet meer of minder dan een instrument; het krijgt haar waarde in de handen van de gebruiker. Tegelijk lijkt het het soort instrument te zijn waar behoefte aan is in een tijdsge- wricht waarin overheid en overheidsorganisaties op de een of andere manier dicht bij de burger/klant moeten zien te komen. Het kan extra waardevol zijn in combinatie met de andere hierboven ge- noemde kwaliteitsinstrumenten. Het model van de Nederlandse Kwaliteitsprijs levert een scherp beeld op waar de organisatie in kwaliteitstermen staat. De kwaliteitsmonitor levert in principe de gegevens op waar vervolgens de normen van een handvest op kun- nen worden gebaseerd. Het verband met ISO is minder vanzelfspre- kend. In feite zijn handvesten waarschijnlijk een goed voorportaal voor organisaties die weten dat ze nog niet toe zijn aan ISO.

4. Samenhang tussen de verschillende kwaliteits-instrumenten

Nadruk op kwaliteit en normen.

Door het hele Britse verhaal heen lopen vier thema's: "quality, choice, standards, value." Binnen de Nederlandse verhoudingen komt het accent waarschijnlijk vooral te liggen op de elementen "kwaliteit" en "normen". Het element "keuze" lijkt binnen de Ne- derlandse verhoudingen niet verder te komen dan de vraag "is er ja dan nee sprake van een kerntaak" en daarmee komt het waarschijnlijk- lijk nergens. Het thema "waarde voor geld" is helemaal moeilijk. Kunnen we ons in een land met een belastingdruk die vaak boven de 50% uitkomt wel zo'n vraag veroorloven?

Het thema "kwaliteit" ligt op zich natuurlijk ook niet eenvoudig. Het is een term die afstotingsverschijnselen oproept. Het is het soort open deur waar veel mensen niet doorheen willen gaan om niet tot de massa te willen worden gerekend. Maar er is geen massa. Er zijn binnen de overheid in feite maar weinig mensen die de beginselen van het moderne kwaliteitsdenken onder de knie hebben. Toch, beeldvorming is belangrijk. Veel van de "verbeteracties" (een betere term?) die de komende jaren moeten worden ingezet zullen onder andere termen dan die van "kwaliteit" worden ingezet. Prima. Toch zal er wel degelijk een druk ontstaan binnen overheidsorganisaties om zich te conformeren aan formele kwaliteitssystemen, al was het maar om via externe benaderingen af te dwingen wat intern niet wil lukken. Op dat moment komen kwaliteitsbenaderingen als de hier-

boven genoemde vier naar boven. En het valt te verwachten dat de discussie zich dan zal richten op het punt van de „normen”. Hard of zacht; normen vormen de focus en maatstaf voor elke kwaliteitsbenadering. Met name bij Kwaliteitshandvesten (het Concept-Regeerakkoord liet het voorvoegsel „Kwaliteit” al schielijk vallen) zal de focus zeker in het begin sterk op de normen komen te liggen. Is dat in Groot-Brittannië maar één van de vijf beginselen van een Charter, hier in Nederland is dat waarschijnlijk het enige waar alle partijen het over eens kunnen worden dat die er in moeten. Er bestaat eenvoudig geen „Cabinet Office” om al die andere beginselen te bewaken.

Het zal dan wel zo zijn dat de organisatie (of de sector) die tot Kwaliteitshandvesten overgaat zal merken dat er meer bij komt kijken dan alleen de invoering van een paar normen, hoe belangrijk ook. En daarmee komen we bij de andere drie benaderingen. Het is logisch om de Kwaliteitsmonitor te gebruiken bij het identificeren en vaststellen van normen voor de dienstverlening. Het is dan ook logisch om via het zelfevaluatiemodel van de Nederlandse Kwaliteitsprijs een foto van de organisatie te nemen om te zien waar het in kwaliteitstermen staat. En voor de organisatie met een duidelijk te identificeren kernproces zullen Kwaliteitshandvesten niet meer dan een kleine tussenstap zijn op weg naar ISO-9000.

De vier benaderingen vullen elkaar dus duidelijk aan. Welke benadering als eerste wordt gekozen hangt van de aard van de organisatie af en de vraag in welk stadium de organisatie-ontwikkeling is. Als een organisatie aan het begint van een kwaliteitstraject staat, dan kan het volgende als een richtlijn dienen; begin met een „0-meting” op basis van het model van de Nederlandse Kwaliteitsprijs. Uit de score zal dan o.a. kunnen blijken welke organisatie-onderdelen in principe toe zijn aan certificering op basis van ISO-9000. Tegelijk wordt gekeken welke normen zich lenen om naar buiten te worden gecommuniceerd in de vorm van een handvest. Zoveel mogelijk gaat men daarbij uit van bestaande normen en probeert men het handvest in te passen in het totale communicatiebeleid van de organisatie. Vaak zal blijken dat men niet voldoende beeld heeft van wat de klant ten aanzien van de dienstverlening werkelijk belangrijk vindt en welke normen daarvoor kunnen gelden. In dat geval wordt de Kwaliteitsmonitor ingezet. Zo ontstaat er een samenhangend geheel van activiteiten.

Organisaties die al meer ervaringen hebben opgedaan met kwaliteitsacties zullen wellicht een andere route bewandelen, en bijvoorbeeld juist de Kwaliteitsmonitor als start van de systeem gebruiken.

In ieder geval zal de organisatie merken dat de verschillende benaderingen nauwelijks zonder elkaar kunnen.

5. Kwaliteit binnen de overheid: wie speelt welke rol?

*Overheid moet handvest
heidsdiensten zelf. Het is in lijn met het hele kwaliteitsdenken dat de
invoering ervan niet aan anderen kan worden overgelaten dan aan
de direct betrokkenen zelf. Tegelijk is het wel degelijk belangrijk dat*

*de Nederlandse regering zal het niet eenvoudig hebben om hand-
vesten te helpen invoeren. De belangrijkste reden daarvoor is dat
„de” Nederlandse overheid niet bestaat. In Groot-Brittannië zijn de
handvesten in een zeer snel tempo ingevoerd doordat er een pro-
jectteam was van het Cabinet-Office waarvan de medewerkers naar
een dienst konden bellen met de woorden „The Prime Minister has
a question for you”. Dat hielp echt. Heel snel zijn daar de hand-
vesten door alle „agencies” heen gejaagd. En hier in Nederland? De
Nederlandse Minister-President heeft noch de positie, noch het soort
ambtelijk apparaat om dat soort telefoontjes te laten plegen. Het
Ministerie van Binnenlandse Zaken dan? De kans dat een organi-
satie juist geen handvest zal invoeren omdat het telefoontje van
Biza komt is niet denkbeeldig. Autonomie wordt jaloers bewaakt
binnen de Nederlandse verhoudingen, soms terecht, niet zelden ten
onrechte. Hetzelfde geldt binnen de departementen. Juist in een tijd
dat men geacht wordt op afstand te sturen, zal het veld niet verlan-
gend uitkijken naar allerlei handvesten die van bovenaf worden op-
gelegd.*

*De omstandigheden voor een landelijke actie om handvesten in te
voeren zijn in principe dus niet zo goed. Maar wellicht is van een
nadeel een voordeel te maken, regeerakkoord of geen regeerak-
koord. De achterstand die wij hebben in het denken in kwaliteitsster-
men, de noodzaak om voor elke stap consensus te bevechten, maakt
dat de stappen die wij nu zetten beter doordacht kunnen zijn en
meer kans hebben om te beklijven. De rol van de centrale overheid
is dus maximaal een voorwaardenscheppende, maar daarin kan het
wel erg effectief zijn.*

Mogelijke
activiteiten.

Op dit moment zijn er een aantal diensten en sectoren die de mogelijkheid van het invoeren van handvesten onderzoeken. Dat is natuurlijk de beste benadering. Als „bottom up” iets ontstaat kan dat alleen maar worden toegejuicht. Tegelijk zijn er wel degelijk een aantal stappen die door de centrale overheid zouden kunnen worden genomen om de invoering van handvesten waarschijnlijker te maken en de kwaliteit van de handvesten zelf te vergroten. Het is onvermijdelijk dat daarbij wordt getreden in het spanningsveld tussen de verschillende departementen, maar op dit vlak lijken er meer voor- dan nadelen aan samenwerking te zitten. Zolang maar duidelijk blijft dat het aan het veld is om een keuze in de instrumenten en de normen te maken, moet het mogelijk zijn in de ondersteunende sfeer een aantal activiteiten te ontplooiën die duw- en trekkracht leveren aan het streven om het kwaliteitsdenken te bevorderen. Er zijn een aantal activiteiten waar aan kan worden gedacht, een aantal elementen zijn weer ontleend aan het Britse voorbeeld, tegelijk bestaat er alle aanleiding om een paar typisch Nederlandse activiteiten te ontwikkelen.

- *Stijlelementen.* Elke dienst zal letterlijk en figuurlijk haar eigen stijl moeten ontwikkelen voor de communicatie-uitingen rondom kwaliteit, zeker als het om handvesten gaat. Wel kan het wenselijk zijn enkele elementen (logo, een paar inhoudelijke elementen) steeds terug te laten komen om zo herkenbaar te maken „dat wij onze kwaliteit ook serieus nemen”. Die stijlelementen zouden centraal moeten worden ontwikkeld en ter beschikking gesteld;
- *Bewaking minimumeisen.* Voor de verschillende instrumenten gelden verschillende minimumeisen met verschillende „bewakingssystemen”. Voor ISO-9000 worden de minimumeisen bewaakt door de Raad voor de Certificatie. Er is geen enkele reden om daar een nieuwe structuur voor in het leven te roepen. Hetzelfde geldt ook voor het model van de Stuurgroep Nederlandse Kwaliteit, met dien verstande dat de nieuwe structuur van onafhankelijke audits alleen geldt voor organisaties die belangstelling hebben voor de Onderscheiding of de Prijs. Organisaties die het in de startfase van hun kwaliteitsactie vooral willen gebruiken als intern analyse-instrument zullen daar geen gebruik van maken en dus ook niet te maken krijgen met „minimumeisen”. Voor de Kwaliteitsmonitor is het punt minder relevant; de opdrachtgever bepaalt wat het wil meten. Dat kan anders worden op het moment dat meetresultaten worden gepresenteerd in de vorm van met name Handvesten. De auteurs

van dit artikel zijn er voorstander van dat elk handvest tenminste een minimum aantal „harde” normen hanteert. Daaruit moet blijken hoe serieus men is. Maar het gaat echt om „mini-mum” eisen; er is in principe geen andere sanctie dan dat men geen gebruik kan maken van stijlelementen zoals het gezamenlijk logo.

— *Advisering en inkoop.* Net zoals burgers niet altijd de weg weten in overheidsland, zo weten overheidsorganisaties lang niet altijd de weg in kwaliteitsland. De hierboven geïllustreerde kwaliteitsystemen zijn zeer verschillend van aard, maar voor de meeste mensen binnen de overheid is het de vraag of men er ooit van heeft gehoord, laat staan dat men zich bewust is van de verschillen. Ondersteuning en een vorm van neutrale advisering zal dan in een behoefte voorzien. Vanuit het financiële argument kan ook naar de mogelijkheden voor een centraal inkoop worden gekeken; met name certificeringen op basis van ISO zijn niet goedkoop. De hierboven genoemde vier benaderingen zouden daarbij kunnen worden aangevuld met andere benaderingen. Voor deze vier is gekozen op basis van geen andere argumenten dan dat overheden ze hebben gelegitimeerd door de ontwikkeling ervan te ondersteunen en zich er in beleid op te committeren. Dat neemt niet weg dat er waarschuwingen nog vele andere goede benaderingen van kwaliteitszorg in de markt kunnen zijn. Maar enige ordening mag er wel zijn.

— *Informatiediensten.* Op weg naar de „information highway” zal ook de overheid zich moeten bezinnen hoe het gebruik maakt van de nieuwe technische mogelijkheden om met de burger te communiceren, een burger die al te maken heeft met een overaanbod aan informatie. Een telefoonservice als het Britse Charterline heeft in de kiem de mogelijkheid om tot een informatie-infrastructuur te leiden waar alle andere informatie- of klachtlijnen op zijn aangesloten. Het zal niet eenvoudig zijn om een dergelijke informatie lijn geen spelbal te laten worden van allerlei verschillende belangen. Tegelijk kan juist in de aanvangsfase van de invoering van kwaliteitshandvesten (en andere kwaliteitsystemen) er een enorme impuls uitgaan van een moderne infrastructuur die zich er parallel aan ontwikkelt.

— *Prijzen of onderscheidingen.* De onderscheiding zoals die in Groot-Brittannië wordt gehanteerd (Charter Mark) heeft zeker haar effect. Het idee dat wij hier in Nederland niet van prijzen of onderscheidingen zouden houden is een mythe. Op de goede manier gedaan denk ik dat het voor zowel een minister als de leiding van een dienst een fantastische gelegenheid kan zijn om

waardering te tonen en vooruitgang te belonen. Of er een aparte prijs moet worden ingesteld is de vraag. Met name de Nederlandse Kwaliteitsprijs is juist met dat doel opgericht; een aparte prijs voor de overheid ligt dus niet voor de hand. Maar dan moet er wel een serieuze inspanning worden gedaan om de Nederlandse Kwaliteitsprijs verder naar de overheid te vertalen. Het is daarnaast de vraag of de eisen van zowel de Nederlandse Kwaliteitsprijs als de Onderscheiding niet te hoog zijn gesteld. Zeker in het begin is het belangrijk veel organisaties snel te laten scoren.

- *Conferenties* en een nieuwsbrief. Ondersteuning kan op allerlei manieren gebeuren. Opvallend weer in het Britse verhaal is de persoonlijke aanwezigheid van John Major geweest in allerlei workshops en conferenties. Er zijn allerlei opleidings- en communicatievormen die dienstbaar kunnen worden gemaakt aan het zichtbaar maken van betrokkenheid door de top en het betrekken van kader en basis bij het zichtbaar maken van wat kwaliteit is.
- *Internationale samenwerking*. Eén keer per jaar wordt in Londen de conferentie „Service for the Citizen” georganiseerd. Deze conferentie wordt in opdracht van het Citizen's Charter Unit georganiseerd om enigszins een antwoord te kunnen geven aan al diegenen die met informatievragen komen over het fenomeen van de Charter, in Engeland zelf, maar vooral ook aan alle partijen in het buitenland. Meer dan 24 landen hebben inmiddels informatie ingewonnen in Londen, waaronder de Verenigde Staten. Ook de auteurs van „Re-inventing Government” hebben daar hun licht opgestoken. Een kleine internationale beweging tekent zich dus af. Het zou een goede zaak zijn als Groot-Brittannië hiermee eens een positievere bijdrage aan Europa zou leveren dan het normaal doet.

Maar we kunnen het al dichterbij huis zoeken. De organisaties die als eerste handvesten kunnen formuleren zullen veelal gemeenten zijn. Het lijkt een aantrekkelijke gedachte om bijvoorbeeld via „zus-tergemeenten” te kijken hoe onderling ervaringen kunnen worden uitgewisseld. Kortom; de mogelijkheden zijn legio.

Een Stichting. In welke vorm kan al het bovenstaande worden gegoten? Er zijn meerdere mogelijkheden denkbaar, afhankelijk van het politieke draagvlak en de departementale krachtsverhoudingen. Deze auteur is gecharmeerd van de gedachte om een „Stichting Kwaliteitsinitiatieven Overheid” (SKiO) in het leven te laten roepen. Het lijkt het meest logisch om dit op te hangen aan het SG-beraad. Het zou moe-

ten gaan om een klein platform waar in ieder geval de stijl-elementen en minimum-eisen worden besproken en bewaakt zoals die relevant zijn voor de handvesten. Maar ook de andere drie kwaliteitsbenaderingen zouden hierin op een samenhangende manier in gebundeld kunnen worden. Een expertise- of adviesfunctie lijkt dan ook tot de taak te behoren. Het zal de bedoeling zijn dat dit platform het feitelijk werk gaat doen, wel zou het daarin desgewenst een soort hoofdaanemersfunctie kunnen vervullen, afhankelijk van de wensen van de verschillende velden. Zo ligt het ook voor de hand dat dit platform het ontmoetingspunt wordt voor de verschillende projectgroepen die zich met de invoering van kwaliteitssystemen bezighouden. Op het gevaar af dat het al weer te ingewikkeld wordt, zou dit platform ook kunnen dienen voor de afstemming richting de Nationale Ombudsman of de verschillende juridische instrumenten die de kwaliteit van de overheidsdienstverlening moeten bewaken.

Literatuurverwijzingen

- Berry, Leonard L., A. Parasuraman en Valerie A. Zeithaml, "Improving service quality in America: Lessons learned", in: *Academy of Management Executive*, vol. 8, no. 2, mei 1994, p. 32-45, overgenomen in M&O Quarterly, nummer 3, p. 6-27.
- Hardjono, T. W. en F. W. Hes, *De Nederlandse Kwaliteitsprijs en Onderscheiding*, Serie Kwaliteitskunde, Kluwer, Deventer, 1993.
- Noordhoek, drs. D. P., Gemiste kans voor Paars elan. Relatie overheid-burger wordt gediend met handvest, *Binnenlands Bestuur*, nr. 40, 7 oktober 1994, p. 21.
- Noordhoek, drs. D. P., Britse voorbeelden voor Nederlandse verhoudingen. Van Next Steps naar verzelfstandiging, van Citizen's Charter naar Kwaliteitshandvesten, *Beleidsanalyse*, nr. 9, 1994, p. 14-21.
- Post, drs. J. E., De kwaliteitsmonitor overheidsdienstverlening, *Openbaar Bestuur*, nr. 14, 1994, p. 19-24.

Over de auteur

De auteur, drs. D. P. Noordhoek, is werkzaam als adviseur bij Management Studiecentrum "de Baak" in Noordwijk.