

maartnummer van de Nieuwsbrief beschreven interactieve beleidsontwikkeling. Ook casestudies over het gebruik van minder bekende methoden zoals benchmarking en certificering zouden meer inzicht kunnen geven in de bruikbaarheid van die instrumenten als verantwoordingsmethode.

Ben Heijnen

MODEL "KWALITEIT BIJ GEMEENTEN" VOOR DE INVOERING VAN INTEGRALE KWALITEITSZORG

Vele gemeenten werken aan het verbeteren van de kwaliteit van hun dienstverlening. Soms al vele jaren. De drijvende kracht is vaak de secretaris. Welke systematiek hanteert hij hierbij? Dat is niet altijd even duidelijk. Hij neemt veelal die onderwerpen ter hand die het meest in het oog springen. Of waar vanuit de raad opmerkingen over zijn gemaakt. Hij heeft het te voeren kwaliteitsbeleid "in zijn hoofd".

Wat gebeurt er als zo'n secretaris vertrekt? Of de nieuwe op een vergelijkbare manier aan kwaliteit zal werken is dan meestal de vraag. Het is in ieder geval niet verzekerd. Zelfs niet waarschijnlijk. Hoe dit te voorkomen? Dat is een kwestie van beleid. Van systematiek brengen in het werken aan verbeteringen.

Hoe breng je systematiek in het verbeteren van de eigen organisatie? Door te werken volgens een model dat je dwingt om systematisch te gaan werken aan verbeteringen. Een model voorkomt ook dat het beleid valt of staat met de toevallige aanwezigheid van een secretaris die dit leuk vindt. Het model "Kwaliteit bij gemeenten" biedt een gemeente de nodige ruggegraat bij het werken aan verbeteringen. Het werken aan verbeteringen wordt dan een systematiek en is niet meer toevallig. In principe kan men hier oneindig lang mee doorgaan: het kan immers altijd beter....

Kort samengevat bestaat het model uit zeven stappen die in het kader van dit artikel slechts kort kunnen worden aangeduid. In het gelijknamige boek "Kwaliteit bij gemeenten" is het model uitvoeriger beschreven.

- Stap 1 Startconferentie
- Stap 2 Projectorganisatie
- Stap 3 Positie- en koersbepaling
- Stap 4 Planning

- Stap 5 Uitvoering
- Stap 6 Evaluatie
- Stap 7 Consolidatie

Stap 1 Startconferentie

Voor een goede start is het raadzaam om te beginnen met het houden van een conferentie met het college van B. en W. en het managementteam over vragen als 'Wat is kwaliteit?', 'Wat is kwaliteitszorg?' en 'Hoe pakken we het aan?' Het doel is om een gemeenschappelijk denken te ontwikkelen over kwaliteit bij de organisatie en goed overwogen te besluiten om op een systematische wijze te gaan werken aan het verhogen van het kwaliteitsniveau van zowel de externe als de interne dienstverlening.

Stap 2 Projectorganisatie

De tweede stap houdt in dat het voornemen wordt uitgewerkt en dat de nodige structuur wordt aangebracht om ervoor te zorgen dat het project van kwaliteitsverbetering ook op langere termijn in stand blijft en niet onder druk van de dagelijkse zaken op de achtergrond raakt. Om integrale kwaliteitszorg in de hele organisatie in te voeren zullen als regel veel deelprojecten nodig zijn die in samenhang met elkaar moeten worden ontwikkeld en uitgevoerd. Bovendien heeft het project een langlopend karakter: er moet worden gerekend op enkele jaren. Hiervoor is de vorming van een 'Stuurgroep kwaliteit' de aangewezen weg.

Stap 3 Positie- en koersbepaling

De derde stap bestaat in principe uit vier activiteiten, uitmondend in een (meerjarig) kwaliteitsbeleid:

1. *Bepaling kwaliteitsfase*

Het bepalen van de kwaliteitsfase kan nuttig zijn wanneer de opvattingen over de kwaliteit van de organisatie flink uiteenlopen. Aan de hand van vragenlijsten of monitoren kan men bepalen waar men ongeveer staat. Tevens is hiermee een inspiratiebron voor verbeteringen aangeboord.

2. *Bepaling kwaliteitskosten*

Dit geldt ook voor de tweede activiteit, het bepalen van de kwaliteitskosten. Ook dit is geen noodzakelijke tussenstap, wanneer voldoende verbeterpunten bekend zijn en men in voldoende mate is overtuigd van het feit dat het werken aan kwaliteitsverbeteringen geen geld kost, maar geld bespaart!

3. *Ontwikkeling visie*

Op basis van het verkregen gemeenschappelijk inzicht in het huidige niveau wordt een visie ontwikkeld op het na te streven niveau van functioneren.

Er wordt gevraagd om het beschrijven van processen (fase II), het zorgen voor een complete verbetercyclus (fase III), het betrekken van partijen buiten de organisatie bij die cyclus die wel degelijk binnen de keten horen (fase IV) en tenslotte vraagt men om een echte integratie in het maatschappelijk gebeuren bij alles wat men doet (fase V).

Terug naar het voorbeeld

In het geval van het voorbeeld was er een projectgroep 'kwaliteit' binnen de Dienst Gemeentewerken aan de gang gegaan. Het voorstel van de groep was zo aardig dat het afdelingshoofd het omarmde en de projectgroep vroeg verdere voorstellen te ontwikkelen. Zo gezegd, zo gedaan. Er werd een goede procesgang ontwikkeld voor de nieuwe beheersvorm en er werd een folder ontwikkeld. Een folder die goed genoeg was om door de gemeente te worden verspreid. Waarmee de ellende begon. De burgers vonden het ook zo'n leuke folder dat ze er massaal op reageerden. Achteraf constateerde men dat dat eigenlijk niet de bedoeling was geweest. Men wilde alleen maar de goede intenties laten zien. De vragen zijn dan velen. Waar was de aansluiting met het (kwaliteits)beleid van dienst en gemeente (welk beleid, welke kwaliteit)? Waarom stelde de leiding zich zo volgend op? Wat had men kunnen leren van eerdere of vergelijkbare projecten op dit gebied? Omvatte de procesgang de relevante partijen en de juiste maatstaven? Niet dus. Nu is het gemakkelijk achteraf kritiseren. De praktijk laat zien, ook bij deze dienst, dat het afdelingshoofd de energie van de projectgroep wilde waarden en niet met kritische vragen 'wilde dwarsliggen'. Hij had al moeite genoeg om de zaken in beweging te zetten.

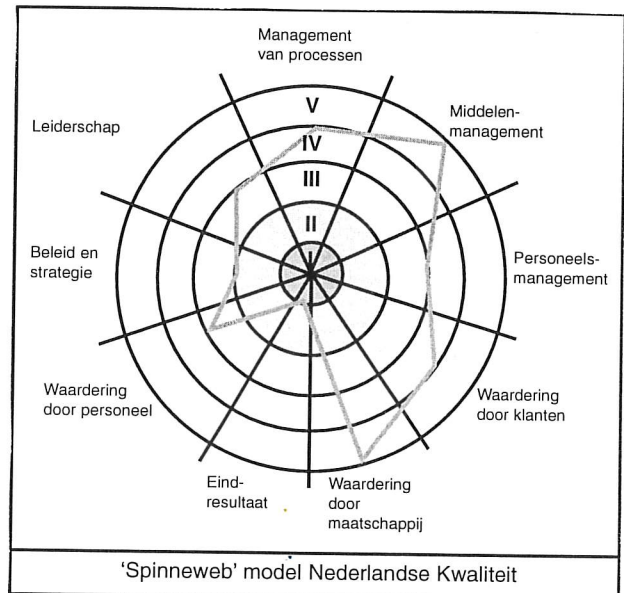
Vorbij het incident

Het afdelingshoofd had op de korte termijn gelijk, op de net iets langere termijn liep hij vast en zat hij met de brokken. Daarom kunnen incidentele (kwaliteits)projecten niet zonder een breed kader. Het model NK is gemaakt om dat kader te leveren. Negen velden, afgezet tegen vijf ontwikkelingsfasen geven kader en richting aan voor de organisatie. Aan het einde van de analyse (in de vorm van eerst een positiebepaling, later een rapport) beschikt men over een beeld van de totale gemeente. Het model doet dat onder de benaming van 'integrale kwaliteit', maar in feite hebben we het hier over een algemeen organisatie-model. Een model dat dus ook nog gebruikt kan worden als het 'buzzword' kwaliteit ooit weer mocht verdwijnen.

Spinneweb

Één van de uitkomsten van de analyse is het zogenaamde 'spinneweb'. In het algemeen kan worden gezegd, dat als na het analyseproces de eindscore een gelijkmatige cirkel

van het spinneweb maakt, dat beter is dan als er sprake is van een ruw tandwiel met enkele hoge scores. Verder kan worden verwacht dat de scores onder de horizontale streep die je door het midden kan trekken waarschijnlijk lager zullen uitvallen dan die daarboven, hetgeen te maken heeft met het feit dat boven die streep zich vooral de vijf (voorwaardenscheppende) organisatievelden bevinden en onder die streep zich de vier resultaatvelden bevinden. Voordat je resultaten kan boeken zal je eerst de juiste voorwaarden moeten scheppen, anders heb je alleen incidentele scores.



Bij het lezen van bovenstaand spinneweb (niet de voorbeeldgemeente) valt bijvoorbeeld op dat de beheersing van het middelenmanagement kennelijk erg goed is: een fase V resultaat! Tegelijk laat het eindresultaat een zeer lage score zien. Wat is hier aan de hand? Kennelijk is een perfect administratief systeem geen garantie voor een goed financieel resultaat. Een perfect maatschappelijk imago is kennelijk niet goed genoeg als de leiding van de organisatie en het beleid dat zij neerzetten (nog) niet op eenzelfde peil is.

Wat zou het advies aan deze organisatie kunnen zijn? Aangezien de verschillen tussen de scores wel erg groot zijn, lijkt het verstandig dat de leiding zich concentreert op het formuleren van haar beleid en strategie en daarbij in het bijzonder aandacht schenkt aan manieren waarop het rendement van haar activiteiten kan worden vergroot. Tegelijk moet worden gezorgd dat het op zich goede personeelsmanagement zich beter vertaalt in een waardering door dat personeel. Zou dit soms een organisatie kunnen zijn met een hoge mate van goede professionals, die echter te individueel bezig zijn om in de gaten te hebben dat er een gezamenlijk doel is?

Consensus over kwaliteit

Terug naar de voorbeeldgemeente. Het is natuurlijk prima om als afdelingshoofd naar zo'n analyse te

streven, maar hoe krijg je de rest van de gemeente zo ver om daar aan mee te doen? Het afdelingshoofd, hoe goed ook als manager van zijn dienst, is natuurlijk niet bij machte een kwaliteitsbeleid af te dwingen bij de rest van zijn gemeente.

Af te dwingen? Dat moet natuurlijk ook niet. Overtuigen is het kernbegrip. Dan is het belangrijk om te weten dat het model niet een voorschrijvend karakter draagt. Basis voor het model is consensusvorming. De organisatie en de mensen binnen die organisatie bepalen zelf wat zij onder 'kwaliteit' wensen te verstaan. Alles wat het model vraagt is om dat op basis van argumenten en vergelijking zo zichtbaar mogelijk te maken. Niemand hoeft dus bij voorbaat de eigen visie op wat er in de organisatie gebeurt ondergeschikt te maken aan de visie van een ander. Integendeel; iedereen wordt uitgenodigd die visie juist te uiten. Het proces van consensusvorming is daarmee net zo belangrijk als de uitkomst ervan. Een spinnweb als het bovenstaande kan heel veel inzicht bieden, maar als er een proces van meningsuitwisseling achter zit blijft het niet meer dan een plaatje. Kwaliteit in het kader van het model is de gedeelde mening van degenen die bij die kwaliteit betrokken zijn.

Het afdelingshoofd kan dus met dit model naar de collega's toestappen zonder dat hij bij voorbaat al zijn mening over kwaliteit opdringt aan die van anderen. Daarmee wordt de drempel verlaagd en kan mogelijk de acceptatie om met het model kennis te maken worden verhoogd. Dan kan de eerste stap worden gezet.

Peter Noordhoek

VOORTGANG PILOT-PROJECT KWALITEITS-HANDVESTEN GGD-EN

In het februari-nummer van deze Nieuwsbrief is beschreven dat een aantal GGD-en gestart zijn met een pilotproject kwaliteitshandvesten met als doel het kwaliteitsbewustzijn binnen GGD-en te bevorderen. Voor de eindgebruikers van GGD-en is het belang van het project gelegen in de kwaliteitsverbetering van de dienstverlening. Een meer algemeen belang is gelegen in het verkrijgen van meer inzicht en ervaring in de toepasbaarheid van kwaliteitshandvesten. In deze bijdrage wordt kort ingegaan op de stand van zaken in de voortgang en op enkele leerervaringen en aandachtspunten die zijn af te leiden uit het proces tot nu toe en die ook voor andere organisaties die met kwaliteitshandvesten (overwegen te) gaan werken relevant kunnen zijn.

Stand van zaken

Het project is inmiddels enkele maanden gevorderd. Aan het project wordt deelgenomen door de

GGD Midden Brabant (Tilburg), de GGD Delfland (Delft) en de GGD Regio IJsselvecht (Zwolle). Het project is zodanig opgezet dat de pilot-GGD-en van elkaars ervaringen kunnen leren en dat de opgedane kennis wordt overgedragen aan andere GGD'en.

De deelnemende GGD-en volgen een vergelijkbaar traject. Voor de totstandkoming van de kwaliteitshandvesten wordt de volgende fasering aangehouden. Per fase zijn de tussenprodukten en doorlooptijd vermeld.

fase	(tussen)product	doorlooptijd
1. voorbereiding	startdocument: projectgroep en -planning	week 1-4
2. inventarisatie	lijst met relevante kwaliteitsindicatoren en klantgegevens per produkt; besluit over reikwijdte handvesten	week 5-10
3. formuleren spelregels	set met spelregels	week 11-15
4. formuleren normen en opzetten communicatieplan	(concept)handvesten; (concept)communicatieplan	week 16-25
5. (voorbereiden) beslissing	haalbaarheids-/klantonderzoek; (besluit) definitieve handvesten	week 26-40
6. introductie handvesten	aanbevelingen voor introductie handvesten; uitvoering communicatieplan	week 41-45

Fase 1: Voorbereiding

Omdat er nog weinig bekendheid en ervaring was met kwaliteitshandvesten is het van belang om het doel, de beoogde werking, de consequenties en opbrengsten van handvesten vooraf duidelijk te maken. Een duidelijke positionering in de organisatie en het motiveren van de keuze voor de klant als uitgangspunt voor de dienstverlening zullen bijdragen aan een succesvolle introductie van kwaliteitshandvesten.

Daarbij is tevens van belang dat een besluit tot deelname aan de invoering van kwaliteitshandvesten ook daadwerkelijk commitment inhoudt met het doel en de uitgangspunten. Zoals in het algemeen bij een projectmatige aanpak geldt ook hier dat het aanbeveling verdient de verantwoordelijkheid voor het project in de lijn te leggen.

Vervolgens zal het project ook dieper in de organisatie gedragen moeten worden. Daartoe moeten medewerkers zich de uitgangspunten van kwaliteitshandvesten niet alleen eigen maken, ze moeten zich er ook mee kunnen identificeren. Dat vraagt om een actieve rol van medewerkers. Zeker wanneer het om een pilot-project gaat kan dat onzekerheid opleveren. Een ander resultaat dat positief ervaren wordt is dat men zich bewust wordt van wat de omgeving belangrijk vindt, wie de klant is en hoe die het beste bediend kan worden. Dit zal uiteindelijk positief doorwerken in de motivatie van medewerkers.