

LEZING

Systemen voor kwaliteit, motieven voor kwaliteit.

Drs. D.P. Noordhoek

Lezing ten behoeve van het Jaarcongres van de Brandweervereniging NVBC, te houden op donderdag 28 september 1995 in Ede.

1 Een vreemd voorbeeld

Er is een nieuw fenomeen in Nederland. Het staat bekend als de "groene streep". Het is een snelbus, de Interliner. Misschien heeft u die bus al eens op de weg gezien of er zelf in gezeten. U betaalt er wat meer voor, maar in ruil ontvangt u meer luxe, meer service en als het goed is een tegelijk snelle en stipte reis. Welnu, om dat zo te organiseren, heeft de Vereniging Streekvervoer Nederland en de bij haar aangesloten busondernemingen een uitgebreid kwaliteitsplan opgesteld en, wat een essentiële stap is om te doen, ze hebben vooraf gemeten wat passagiers nu eigenlijk dachten van de busservice zoals ze die op dat moment ontvingen en wat ze wensen. Er bleken nogal wat opvallende verschillen te zijn. Die zijn tot uiting gekomen in de manier wordt de buschauffeurs van de Interliner nu, als het goed is!, hun vak uitoefenen. Ik geef u drie voorbeelden. Ieder voorbeeld is een stap verder op de weg naar moderne kwaliteitszorg, een weg die u ook als brandweer, maar dan op uw eigen manier, zou kunnen gaan bewandelen.

Misschien heeft u wel eens een halte van de Interliner gezien. Een soort blauw-groene kleur, maar verder een bushokje zoals, tsja, bushokjes er normaal uit zouden zien. Er zijn echter twee dingen die onmiddellijk opvallen.

De eerste is een paal die direct aan het bushokje is verbonden en er een eindje boven uit steekt. Waar zou die voor dienen? Welnu, in het klantenonderzoek zoals dat is voorafgegaan aan de introductie van de Interliner, vroeg men wat vaak irritant is aan het gedrag van buschauffeurs. Eén van de antwoorden was, dat buschauffeurs de neiging hebben om, als er veel mensen bij de halte staan, niet te stoppen bij een oude man die er al keurig voor de halte lang staat te wachten maar te stoppen bij een mooie meid die er net aan komt stappen. Kortom; men voelde zich slachtoffer van de willekeur van de buschauffeur over diens stopplaats. Daar is nu wat aan gedaan. Er staat hard en keurig in het handboek dat alle chauffeurs horen te ontvangen en waar ze, als het goed is, zijn getraind, dat ze altijd dienen te stoppen bij die ene paal en nergens anders.

Je zou je bij dit alles overigens kunnen afvragen hoe er wordt gecontroleerd of er inderdaad bij die ene paal wordt gestopt. Wellicht dat ze zo af en toe een mooie vrouw of man voorbij de halte plaatsen om dan te kijken wat de chauffeur doet. Als ze dan toch bij de paal stoppen tonen ze zich gevoelig voor kwaliteit. Deze controlemethode komt niet helemaal objectief over.

Er zijn ook nog wat andere problemen. Deze hebben te maken met de instructie. Kunnen de chauffeurs wel geacht worden om te weten dat ze bij de paal moeten stoppen? In de praktijk blijkt dat er vooralsnog maar een beperkte groep chauffeurs is die van deze instructie afweet. Er is

overwogen om maar een beperkte groep chauffeurs, de betere, op te leiden om op de Interliner dienst te doen. Dat is afgeschoten, want men wilde niet de suggestie wekken dat er 'A' en 'B' chauffeurs zouden zijn. Binnen de heersende verhoudingen, pal na de introductie van de Interliner trof een staking het bedrijf, mocht die suggestie niet worden gewekt. Het gevolg is dat het merendeel van de chauffeurs ongetraind rondrijdt op de Interliner bussen. Waarmee maar weer wordt aangetoond dat er een wereld van organisatieveranderingen verscholen kan worden achter kennelijk simpele kwaliteitsverbeteringen als deze.

Dit is een heel eenvoudig voorbeeld van kwaliteitszorg. Het is iets wat in principe alleen de buschauffeur aangaat, die moet z'n instructies volgen en bij de paal stoppen, de passagier hoeft daar niets van te weten. Iets ingewikkelder wordt het al als we naar het tweede opvallende punt van de Interliner-halte kijken. Dat is een klok. In elke halte is een digitale klok verwerkt. Wellicht hierinnert u zich nog de reclamecampagne van de Interliner. Daarbij werd de busdienst gelanceerd als "Uw nieuwe horloge". Dat is lef hebben. Alsof ze keihard kunnen garanderen dat ze altijd op tijd komen. Nou, dat is een moeilijker verhaal, zoals ik zo straks zal laten merken. Maar eigenlijk heeft die klok een simpeler functie. Die klok is een zogenaamde Frankfurter klok. Door een satelietverbinding geeft deze klok altijd de exacte tijd aan. En dat is precies wat de Interliner wilde hebben, want uit het vooronderzoek bleek dat er nogal eens onenigheid was tussen chauffeur en passagier over het juiste tijdsptip van vertrek of aankomst. "Ja, maar op mijn horloge is het nog geen vijf minuten over", "Nou, op het mijne wel hoor". Deze klok moet al die conflicten oplossen door één exacte tijd aan te geven.

Met andere woorden; hier is een norm geformuleerd waar zowel de chauffeur als de passagier op kunnen terugvallen. De interactie tussen die chauffeur en passagier wordt er door vergemakkelijkt. Het is alweer een stap verder op de weg naar kwaliteit.

Het blijkt overigens wel zaak om, net als altijd wanneer er een norm wordt geformuleerd, die goed te kalibreren. Het bleek dat in het begin de kleine antenne's van de klok niet helemaal goed op de sateliet waren gericht en dan krijg je dus vervelende afwijkingen.

Er is nog een derde, belangrijker stap gezet op weg naar kwaliteit. Een unieke stap zelfs voor Nederland. Tenminste ze wilden de stap zetten, maar op het laatste moment heeft men het niet aangedurft om de passagiers te laten weten dat die stap is gezet.

In elke bus is er, hoort er, een 'handvest' aanwezig te zijn. Dat is een kleine, hele kleine tekst waarop de 'spelregels' staan vermeld waarop de passagier moet kunnen rekenen. Het is de toezegging van de Interliner, aan de passagier, dat de Interliner zich laat aanspreken op zaken die de betrouwbaarheid en service van de Interliner betreffen en het geeft aan wat de passagier kan doen op het moment dat hij of zij van mening is dat die toezegging niet gestand wordt gedaan. In dat handvest, dat uitblinkt door eenvoud, terecht, want het is zo gemaakt dat het eenvoudig te onthouden valt, staan uitspraken over de betrouwbaarheid als "de Interliner stopt bij elke halte, op de aangegeven tijd" en "de Interliner vertrekt niet te vroeg (en zeker niet te laat)". Ten aanzien van de service wordt er gesproken van "een persoonlijke service van onze chauffeurs" en "Duidelijke en actuele informatie over dienstregeling, tarieven en reismogelijkheden." Achterop het handvest staat dan te lezen "Mocht u van mening zijn dat wij onze beloften niet waarmaken, dan kunt u bellen met .."

En dan komt er nog iets interessanter: iedere buschauffeur beschikt over een stapel telefoonkaarten die hij gratis kan uitdelen op het moment dat de betrouwbaarheid of service tekortschiet. Heel specifiek is er bijvoorbeeld de norm afgesproken, bekend bij de chauffeurs, dat als er meer dan vijf passagiers moeten staan, de buschauffeur deze passagiers de telefoonkaart mag aanbieden als een vorm van compensatie en als een gelegenheid om zo nodig beklag te doen. Prachtig niet? De Interliner verschuilt zich niet achter leveringsvoorwaarden die alle aansprakelijkheid uitsluiten. Nee, ze maakt kenbaar waar ze zichzelf aan wil houden en via iets als een gratis telefoonkaart laat ze zien dat het haar ernst is met dat voornemen, net zoals je in Engeland korting op je abonnement kan krijgen als de treinen meer dan een bepaalde vertraging hebben. De Interliner laat merken dat ze zichzelf verantwoordelijk voelt voor de kwaliteit zoals ze die wil leveren. Laat merken? Helaas. De werkelijkheid is nog niet zo mooi als het hier wordt geschetst. Het voorstel om met handvest en telefoonkaart ruim naar buiten te komen werd op het laatste moment getorpedeerd in het overleg met de aangesloten busmaatschappijen. Deze durfden het nog niet aan. 'We beloven veel, maar we kunnen het niet waarmaken', zo ging de argumentatie. En wat die telefoonkaarten betreft, welnu, dat was helemaal gevaarlijk. Zoiets bekend maken is wachten op moeilijkheden en er werden visioenen geschetst van drommen studenten die massaal bussen zouden gaan belegeren om voor gratis telefoonkaarten in aanmerking te kunnen komen.

Het is er dus wel, handvest en telefoonkaart, alleen het is niet bekend, daarmee toch de basis onder de hele benadering weghalend. Dat van die studenten is natuurlijk een drogargument. Natuurlijk zullen er inventieve studenten zijn die deze grap een keer zullen uithalen. Maar zelfs als dat regelmatig zou gebeuren en dan nog zijn de kosten ervan waarschijnlijk verwaarloosbaar vergeleken met de opbrengsten van de goodwill die je bij passagiers krijgt door te laten merken dat je hun problemen echt serieus neemt.

Maar goed, waarschijnlijk komt het nog. De organisatie werkt er hard aan. Enige tijd geleden stond er een paginagroot artikel in het Algemeen Dagblad met de kop 'Interliner komt beloften niet waar'. In tegenstelling tot wat wellicht verwacht had kunnen worden, waren de mensen van de projectorganisatie maar beperkt droevig over het artikel. Samen met de uitkomsten van het laatste klantenonderzoek hadden ze een prachtig middel in handen gekregen om de aangesloten busmaatschappijen ervan te overtuigen dat betere en meer open kwaliteitszorg noodzakelijk was.

2 Wat met de brandweer?

Waarom dit voorbeeld van de Interliner voor een dienst als de brandweer. Waarom deze lange inleiding voor een organisatie die in ieder geval geen passagiers vervoert? Waarom is het voorbeeld relevant? Laat ik beginnen met te zeggen dat in mijn simpele burgerbeeld de kwaliteit van de brandweer voorbeeldig is. Met een schoonvader die zijn leven lang bij de brandweer heeft gewerkt zou ik ook nooit iets anders durven te beweren, maar ik meen het. De brandweer is een van de weinige overheidsdiensten die niet delen in het probleem van een kwaliteitsimago dat veel slechter is dan de werkelijkheid rechtvaardigt. Het voorbeeld van de Interliner laat echter een paar nieuwe dimensies aan het kwaliteitsverhaal zien die ook voor de brandweercorpsen van groot belang zijn of zullen worden. Daarbij zijn er een paar nieuwe kwaliteitsbenaderingen of -systemen ontwikkeld die een dienst als de brandweer kunnen helpen om aan deze moderne kwaliteitsbeweging

mee te doen. Ik ben gevraagd om u daar iets over te vertellen. Dat doe ik graag, maar eerst wil ik u even testen.

Ik heb de organisatoren gevraagd om voor mij alle publikaties, handboeken, regels en voorschriften te verzamelen zoals die betrekking hebben op de huidige kwaliteit van de brandweerooperaties. Zoals ik al vermoedde gaat het hierbij om meerdere strekkende meters tekst. Ik heb gevraagd om een selectie daarvan op twee steekkarretjes te laden. Één steekkarretje bevat allemaal teksten die betrekking hebben op, zeg maar, de technische kwaliteit van het brandweerwerk. Wat zijn de voorschriften ten aanzien van de techniek en veiligheid zoals die er aan te pas komen voordat er kan worden uitgerukt. Op het tweede steekkarretje heb al die teksten laten laden die meer juridisch van aard zijn. Het zijn teksten die bijvoorbeeld betrekking hebben op de verhouding tussen brandweercommandant, politie en burgemeester. Het zijn ook de teksten die van toepassing zijn op de werving en selectie en andere rechtspositiezaken, ook belangrijk als het gaat om de kwaliteit van de inzet van het brandweerpersoneel.

Het zijn twee fraaie stapels bij elkaar. Dan komt nu de test.

Dit zijn dus kwaliteitsvoorschriften. Ik mag dus verwachten dat u deze uit uw hoofd kent. Wat heb je aan een tekst als je er niets van af weet? Niets toch?

Laat ik een paar van u eens wat voorschriften voorleggen. Eens kijken of u er van af weet.

2.1 Klant en kwaliteit bij de brandweer

Het is natuurlijk niet slecht of verbazingwekkend als mocht blijken dat u deze voorschriften lang niet allemaal uit uw hoofd kent en waarschijnlijk de overgrote meerderheid niet uit uw hoofd kent. Er is immers een heel organisatorisch bouwwerk van opleidingen, staffunctionarissen en controlemechanismen om er voor te zorgen dat u de voorschriften op het goede moment ter beschikking heeft of er voor zorgt dat ze worden nageleefd. Tegelijkertijd hanteren we dus een fictie. We gaan er vanuit dat het goed is om zoveel mogelijk op papier vast te leggen en dat we allemaal weten wat we op papier vastleggen. Het is net zoiets als de fictie 'dat we allemaal geacht worden om de wet te kennen'. U mag de plek aanwijzen waar het in een wetboek staat, maar het zal u niet lukken. Logisch dat zo'n bepaling ontbreekt, want het is menselijkerwijze niet mogelijk om al die meters regels te onthouden. We hanteren die uitspraak daarom alleen als een fictie, om mensen niet het excuus te geven dat ze het niet zouden hebben kunnen weten als ze dat gewild hadden. Anders werkt het systeem niet. Veel kwaliteitssystemen zijn op dezelfde fictie gebaseerd. In grote handboeken wordt zoveel mogelijk schriftelijk vastgelegd, vanuit de veronderstelling dat alles òf uit het hoofd wordt geleerd òf er op wordt nagelezen als dat nodig blijkt. Bij al die handboeken wordt er van uit gegaan dat ze direct binnen handbereik staan op het moment dat het nodig is. Het moderne kwaliteitsdenken, de moderne kwaliteitssystemen proberen een paar belangrijke stappen verder te gaan. Kijken we naar het voorbeeld van de Interliner, dan krijgen we dat gelijk in beeld.

De eerste stap is die van het **onderzoek** geweest waardoor de klant, de passagier, in beeld kwam. Er is helemaal opnieuw nagedacht over wie die klant is, waarom die klant eigenlijk van het openbaar vervoer gebruik maakt en wat die klant dan verwacht. Een aantal uitkomsten van dat onderzoek zijn niet verrassend geweest, dat de klant verwacht dat de bussen op tijd reizen is natuurlijk niets nieuws. Andere dingen, zoals dat punt van er niet zeker van zijn dat als je als eerste staat te wachten ook als eerste aan de beurt komt, zijn minder verwacht. Het

geheel heeft aanleiding gegeven om de totale organisatie van het Interliner-project te gaan inrichten vanuit de verwachting en behoeften van de klant. Dat is ook de kern van het kwaliteitsdenken. De wensen van de klant zijn bepalend voor de inrichting en activiteiten van de organisatie. Dat lijkt vanzelfsprekend, maar is het niet. De praktijk van veel organisaties is, dat ze naar binnen gericht zijn en dat ze hun werk doen vanuit een soort historisch besef van wat de taak zou moeten zijn. Daarbij bepalen de technische mogelijkheden en oude beelden van wat de missie van een organisatie is de kwaliteit. Dat kan een hele hoge kwaliteit zijn, maar het is de vraag of het de kwaliteit van de klant is. Binnen het moderne kwaliteitsdenken wordt die vraag voortdurend gesteld en is bepalend voor hetgeen uit de grote stapel met voorschriften en regels nog gebruikt wordt en wat niet. Daarbij gaat het om de essentie van de relatie met de klant, alle interne regelingen zijn daar aan secundair. In die zin helpt een goed kwaliteitssysteem bij de deregulering, al was het maar omdat het heel veel regelingen primair die bedoeld zijn om fouten te herstellen of af te straffen overbodig te maken.

Dat is dus, om ook gelijk maar de vertaalslag naar de brandweer te maken, ook iets voor u. Maar zult u gelijk vragen, wie is die klant? De mensen in het brandende huis, de budgethouders in het ministerie? We hebben het natuurlijk primair over al die activiteiten, produkten in de veiligheidsketen die het gezin in een huis, de werknemer in zijn bedrijf en de bezoeker van een theatervoorstelling het gevoel geeft dat er rode wagens met blauwe zwaailichten komen als rook en vuur hem of haar bedreigen. Maar ongetwijfeld zijn er ook anderen die veel van de brandweer verwachten, ik denk aan architecten, wegenplanners en fabrieksontwerpers, uw collega's van de politie en de ambulancedienst. Het feit dat ik zo weinig tijd heb is hier mijn redding; die vraag laat ik aan u om te beantwoorden. Maar denk nooit dat er geen klant is of die klant, of klanten, geen mening zouden hebben over hetgeen u doet. Gelukkig maar, u zou pas echt problemen hebben als u geen klanten zou hebben. Wat is dan de rechtvaardiging voor uw bestaan?

2.2 Metten is weten

Het tweede wat we uit het voorbeeld van de Interliner kunnen halen heeft ook alles te maken met dat klantenonderzoek. Elke systeem dat is bedoeld om de kwaliteitszorg te verbeteren stelt één gezegde centraal 'metten is weten'. Wie is je klant, wat wil je klant, wat dacht je dat de klant wil? Dat zijn de startvragen, waarbij met name die laatste vraag interessant is, omdat het spiegelbeeld van je eigen verwachtingen de beste indicatie geeft over de vraag of je goed bezig bent met je kwaliteitszorg. En voorbij de vraag naar de klant, naar de produkten, komt de vraag 'op welk niveau moet je eigenlijk leveren?' Wat is de norm voor je handelen, op welk niveau ligt de afweging tussen wat de klant van je mag verwachten en de kosten die je kunt dragen? Eén van de grote frustraties van het werken binnen overheidsorganisaties is het vinden en formuleren van normen voor het werk dat moet worden gedaan. Niet omdat er geen getallen en normen zouden zijn - integendeel, de gemiddelde overheidsorganisatie beschikt over meer kengetallen dan een gemiddeld bedrijf. Vaak hebben de getallen en normen een neutraal, een technisch karakter. Over uitrijtijden hoef ik u natuurlijk niets te vertellen. Maar we hebben het natuurlijk over kengetallen in relatie tot de wensen van de klant en de mogelijkheden van de organisatie. Moderne kwaliteitssystemen zijn er op gericht om die kengetallen los en vervolgens hanteerbaar te maken. Er is natuurlijk ook een harde kant aan dit zoeken naar normen. Het moderne kwaliteitsdenken besteedt veel aandacht aan het punt van de

'kwaliteitskosten'. Kwaliteitskosten zijn al die kosten die worden gemaakt door het niet in één keer goed doen van de activiteiten. Dus als door onvoldoende nablussen een brand alsnog zou opflakkeren dan zijn de kosten ervan, in termen van extra schade, blustijd en materiaalinzet, typische kwaliteitskosten. Hoe hoog die kosten zijn, daar kan men alleen door meten achter komen. Het wordt in ieder geval verondersteld dat in een gemiddeld productiebedrijf de kwaliteitskosten gemakkelijk tot 15% kunnen oplopen. In de zakelijke dienstverlening - banken en verzekeringen - schijnt men al bij voorbaat van kwaliteitskosten uit te gaan die boven de 50% liggen. Daar zijn dus bergen besparingen op mogelijk. En voordat ik Minister Dijkstal op al te interessante gedachten breng, is het wel degelijk zo dat in deze reductie van kwaliteitskosten de directe rechtvaardiging zit om een kwaliteitssysteem te ontwikkelen. Het is gewoon nodig om een helder, traceerbaar, dus schriftelijk geheugen te hebben als het gaat om de afspraken die worden gemaakt rondom de kwaliteit van de producten van de brandweer. Zonder het voorgaande uit het oog te verliezen, het laatste wat we willen is een nieuwe berg papier, is de inrichting van een kwaliteitssysteem voor een goed deel gericht op het kunnen volgen van activiteiten en verantwoordelijkheden, zodat ook de onvermijdelijke kwaliteitskosten in beeld kunnen worden gebracht.

2.3 Verantwoordelijkheid

Dan kom ik nu bij de derde stap op weg naar kwaliteit. Dan denk ik aan het voorbeeld van de Interliner en de manier waarop ze geworsteld hebben met de vraag of ze hun normen al dan niet aan het publiek bekend moesten maken, en of ze al dan niet compensatie zouden geven aan passagiers als de dienst - volgens de eigen normen van die dienst - de opgegeven normen niet zou halen. Een telefoonkaart is misschien niet veel als vorm van compensatie, maar in symbolische zin zegt het toch wat. Zou deze manier van werken, deze manier van redeneren ook voor de brandweer relevant kunnen zijn?

Weet u, het woord kwaliteit is als een open deur waar te veel mensen doorheen zijn gegaan. Ook bij de brandweer. Ik ben er absoluut van overtuigd dat er al veel aan kwaliteit wordt gedaan en dat de Nederlandse brandweer een heel goed figuur slaat, ook in vergelijking met de buurlanden. Toch, als mijn vermoeden juist is dat heel veel van de kwaliteitsinspanningen intern gericht zijn en vooral de technische kwaliteit betreffen, en als het juist is dat de brandweer als overheidsorganisaties niet of nauwelijks kan worden aangesproken op de gevolgen van eventueel gemaakte fouten, dan denk ik, dan meen ik, dat er nog niet over kwaliteit gesproken kan worden in de moderne zin van het woord.

En die kwaliteit is niet haalbaar zonder dat men zich kwetsbaar maakt voor de mening van de klant en zich kwetsbaar maakt voor het geval u niet de door uzelf gewenste kwaliteit kan leveren. Daarbij besef ik dat het wat veel gevraagd lijkt om in een functie waarin u soms een lijfelijk risico loopt om mensen te redden of ontzetten, het wat cru overkomt als hier wordt gezegd dat er ook nog sprake is van aansprakelijkheid als het mis mocht gaan. Welnu, los van het feit dat veel van wat u doet niet dergelijke risico's met zich mee zal brengen, wil ik benadrukken dat het gaat om het niet leveren van kwaliteit zoals u die desgevraagd zelf normaal zou vinden. Waar wilt u op worden afgerekend?

Uiteindelijk draait het allemaal om het woord 'verantwoordelijkheid'. En alles wat u verhindert om die verantwoordelijkheid te voelen verhindert het gevoel dat u kunt ontwikkelen voor kwaliteit. En als ik het heb over 'u', dan bedoel ik ook u, u allen. De verantwoordelijkheid voor kwaliteit kan bij een beperkt aantal mensen blijven berusten, en zeker

niet bij een abstractie die 'de overheid' heet. Op het hoogste niveau van kwaliteitszorg voelt iedereen zich verantwoordelijk voor de eigen kwaliteit en die van de ander; een hecht netwerk van verantwoordelijkheden. U weet wat dat betekent, u kent het van het moment dat u een brandend huis betreedt. Op dat moment weet u dat u kunt vertrouwen op uw collega's, een teamverband waarin ieder van u doet wat van hem of haar verwacht wordt. Dat is het kwaliteitsbeeld waar naar wordt gestreefd. U weet dat het moderne brandweerwerk verder gaat dan het betreden van brandende huizen, toch, het idee is het zelfde.

Veel van wat tegenwoordig aan kwaliteitszorg wordt gedaan, inclusief het inrichten van kwaliteitssystemen, heeft te maken met het organiseren van druk op de organisatie om de leden van die organisatie tot de juiste handelingen te brengen, en zo nodig te dwingen. Voor een deel wordt de druk om tot een betere kwaliteit te komen georganiseerd door certificatie en de uitreiking van prijzen. Dat is goed, het is gewoon zo dat ogen van buiten beter dwingen. Maar uiteindelijk kan zo'n externe controle en stimulans een eigen gevoel voor verantwoordelijkheid nooit vervangen. Het is aan u, zeker als u leidinggevende taken heeft, om die verantwoordelijkheid vorm te geven en de daarvoor benodigde instrumenten in te zetten.

3. Vier kwaliteitsinstrumenten

Ik heb met u regelmatig gesproken over moderne kwaliteitssystemen. Ik kan mij voorstellen dat u van mij nu wel eens wilt horen welke dat eigenlijk zijn.

In feite zijn er talloze. Er is waarschijnlijk geen adviesbureau zonder een eigen kwaliteitsmodel. Terecht is er ook veel aandacht voor de de systemen rondom arbo- en milieuzorg. Ieder van deze systemen heeft eigen sterke en zwakke punten. Het is daarom dat ik hier vasthoud aan die kwaliteitsystemen die op enigerlei wijze door een overheid worden erkend of gefinancierd en die naar mening representatief zijn voor de verschillende invalshoeken van waaruit men binnen de overheid naar kwaliteit kan kijken..

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 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	primair extern gericht
analyse gericht	<i>Evaluatiemodel Nederlandse Kwaliteitsprijs</i>	<i>Kwaliteitsmonitor Politiemonitor</i>
output- gericht	<i>ISO - 9000</i>	<i>Kwaliteitshandvesten</i>

ISO-9000 stelt de (externe) klant absoluut centraal en is 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 Politiemonitor) is een meetinstrument, vooral bedoeld om te meten hoe de burger als klant de kwaliteit van een overheidsdienst beoordeeld, al wordt het in toenemende mate ook voor intern kwaliteitsonderzoek gebruikt.

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

Hieronder worden de verschillende systemen één voor één toegelicht.

3.1 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 belangrijk. 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.

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 ontwikkeld 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 gechargeerd 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 dichtgeregeld. Als dat het geval is, gaat men met ISO bij de duivel te biecht en zal het de bureaucratisering versterken en niet verminderen. 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 bijvoorbeeld 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.

3.2 Het model van de Stuurgroep Nederlandse Kwaliteit

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 ontwikkelmodel geplaatst waardoor de organisatie kan meten in hoeverre ze al op weg is naar 'Total Quality Management'. Van het maken van deze foto gaat ondertussen wel degelijk een stimulans uit om de volgende stappen op weg naar TQM te zetten.

Het ontwikkelmodel omvat vijf ontwikkelingsfasen voor de organisatie:

- Fase I. *produkt-georiënteerd*; het resultaat staat centraal. Er ligt veel nadruk op het oplossen van produktproblemen 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 klantgerichtheid. Op basis van trends worden preventieve maatregelen genomen;
- Fase IV. *keten-georiënteerd*; er is sprake van maximaal gebruik 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.

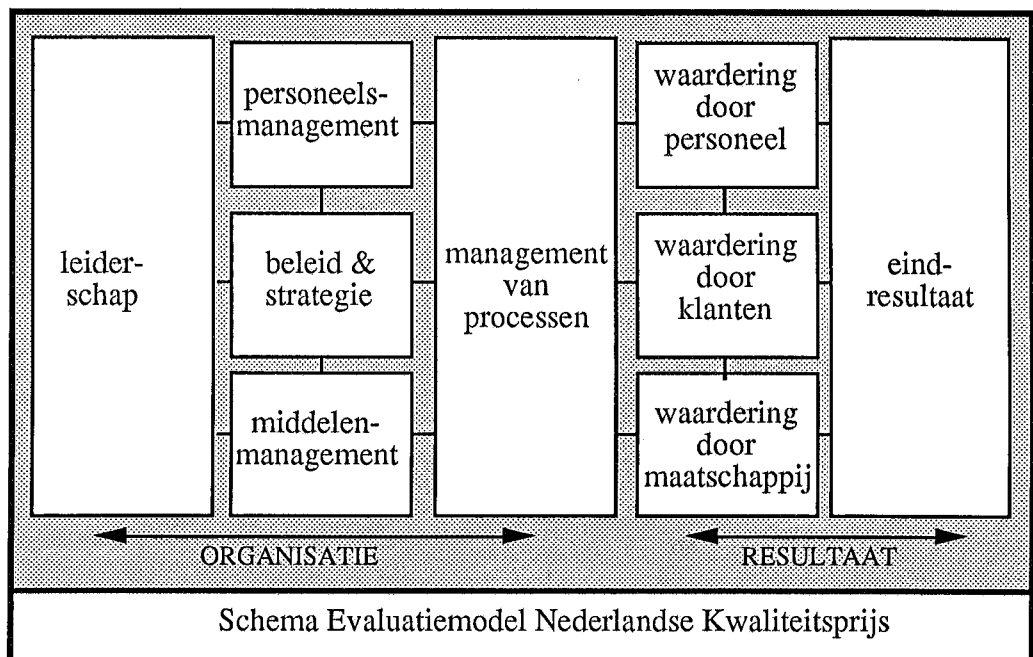
Er ligt een logische volgorde besloten in het ontwikkelmodel, met TQM als meest hoogwaardige fase. Tegelijk stellen de makers van het model terecht dat het volledig afhankelijk is van de situatie waarin de organisatie verkeert of het voor een organisatie zinvol is om het vizier hoger te stellen.

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 schema). 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 dat bijvoorbeeld 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 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 produkt; 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 produkten die onder ISO wordt gemaakt; een bedrijf met ISO kan zeer goed failliet gaan. 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 ontwikkeling richting 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 'wonderfull to concentrate the mind'. Maar na certificering op basis van ISO, of überhaupt voor een organisatie 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 'wachtijden' 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).

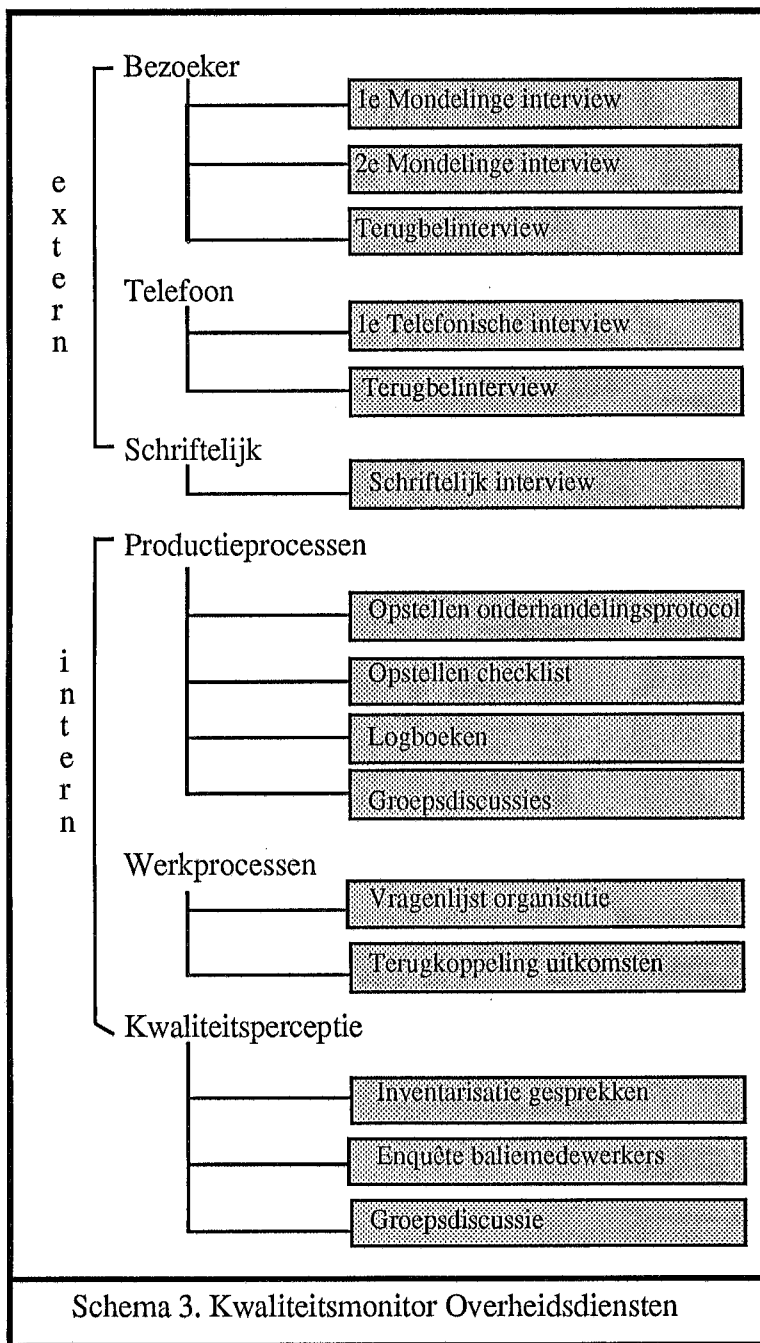
Deze criteria zijn overigens nog volop in ontwikkeling. Een groep auditors helpt mee de criteria waar nodig te verfijnen. Inmiddels hebben een aantal sectoren - de Politie, de opleidingsinstituten - hun eigen versie ontwikkeld.

3.3 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 schema 3 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.

Als meetinstrument is de Kwaliteitsmonitor in die zin bijzonder, dat het niet alleen maar een 'happinesrating' 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 ongevoel 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. 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 acht 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.

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 wachttijden en vertragingen, maar veel meer met het feit dat men dat moest doen op winderige, tochtige perrons. Zonder de 'open' vragen was men daar niet achter gekomen.

3.4 Kwaliteitshandvesten

In het Concept-Regeerakkoord 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 geef 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 ontleen. De partijen die het concept-regeerakkoord hebben opgesteld hebben zich dat onvoldoende gerealiseerd en dat heeft zich gewroken. In het definitieve Regeerakkoord 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. 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 wijkagente 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 burger 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.

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 ontlenen, 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 ontleen 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.

Al het voorgaande mag het zicht niet wegnemen van hetgeen waarschijnlijk 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 heengolven, kunnen handvesten een focus verschaffen aan organisaties die "de ogen op de bal willen richten". Een handvest - zeker in het begin: hoe eenvoudiger 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.

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 substituuft 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.

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 tijdsgewricht waarin overheid en overheidsorganisaties op de een of andere manier dichter bij de burger/klant moeten zien te komen. Het kan extra waardevol zijn in combinatie met de andere hierboven genoemde 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 kunnen worden gebaseerd. Het verband met ISO is minder vanzelfsprekend. 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 kwaliteitsinstrumenten

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 Nederlandse verhoudingen niet verder te komen dan de vraag "is er ja dan nee sprake van een kerntaak" en daarmee komt het waarschijnlijk 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 hierboven 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 probeer 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 samenvatting en slotpleidooi

Al deze systemen, al deze instrumenten zijn natuurlijk "precies wat de dokter heeft voorgeschreven". Tegelijk past weer een vorm van relativering. In dit verhaal heb ik ruwweg drie argumenten proberen te onderstrepen. Het eerste is, dat het van het grootste belang is om vanuit een veelheid aan voorschriften die allemaal betrekking hebben op de kwaliteit van het werk die zaken naar voren te halen die essentieel zijn en dat daarbij de klant, wie deze ook mag zijn, centraal wordt gesteld. In de tweede plaats heb ik aandacht gevraagd voor de noodzaak om zoveel mogelijk te meten wat de klant van de brandweer verwacht en daar vervolgens de goede normen bij te formuleren. In de derde plaats heb gesteld dat daarin zo direct mogelijk door iedereen in de dienst verantwoordelijkheid wordt genomen en zo min mogelijk te schuilen achter muren die de aansprakelijkheid uitsluiten voor de eigen daden en normen.

Daarna heb ik dus vier systemen of instrumenten in beeld gebracht die ieder helpen bij aspecten van kwaliteitszorg; de ISO-9000 normen, het evaluatiemodel van de Nederlandse Kwaliteitsprijs, de Kwaliteitsmonitor en Kwaliteitshandvesten.

Voldoende, zo hoop ik. Toch wil ik afronden met dit citaat van de Schrijver Antoine de Saint Exupéry:

Wanneer je een schip wilt bouwen, breng dan geen mensen bij elkaar om hout aan te slepen, werktekeningen te maken, taken te verdelen en het werk te verdelen, maar leer de mensen te verlangen naar de eindeloze zee."

Het lijkt niet zo moeilijk om de eindeloze zee te vervangen door de wens tot het blussen van branden. Maar dat is woordenspel. Waar het om gaat is het besef dat geen van deze instrumenten en systemen ooit werkelijk aan kunnen slaan als ze niet direct aansluiten bij de motivatie van de brandweerman. Anders zijn het alleen maar verplichtingen die bovenop het normale werk komen. Dat kan niet, daar is kwaliteit van de brandweer te belangrijk voor.

Ik wens u heel veel succes bij uw werkzaamheden.

LITERATUUR

Het derde hoofdstuk uit deze lezing is een bewerking van het artikel 'Kwaliteitssystemen voor de overheid. Instrumenten voor het werken aan kwaliteit binnen de overheid' van ondergetekende zoals verschenen in 'Management in Overheidsorganisaties, Samsom, Alphen a/d Rijn, maart 1995.

Daarbij is tevens gebruik gemaakt van onderstaande titels:

T.W. Hardjono en F.W. Hes - De Nederlandse Kwaliteitsprijs en Onderscheiding. Serie Kwaliteitskunde, Kluwer, Deventer, 1993.

Drs. D.P. Noordhoek - Gemiste kans voor Paars elan. Relatie overheid-burger wordt gediend met handvest. Binnenlands Bestuur, nr. 40, 7 oktober 1994, p. 21.

Drs. D.P. Noordhoek - Britse voorbeelden voor Nederlandse verhoudingen. Van Next Steps naar verzelfstandiging, van Citizen's Charter naar Kwaliteitshandvesten. Beleidsanalyse, nr. 9, 1994, p. 14-21.

Drs. J.E. Post - De kwaliteitsmonitor overheidsdienstverlening. Openbaar Bestuur, nr. 14, 1994, p. 19-24.

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