

Nieuw 'instrument' voor de gemeentevoorlichter?

Kwaliteitszorg, must of modegril

Gemeenten-ondernemen veel en diverse pogingen om de relatie met burgers en bedrijven te versterken. Naast vaandels als 'bestuurlijke vernieuwing' en 'sociale vernieuwing' roept ook de banier 'kwaliteitszorg' fier wapperend om aandacht. Handvesten, monitors, ISO-normen en panels – wat vermag kwaliteitszorg eigenlijk? En wat betekent het voor de overheidscommunicatie?

Op de snijtafel

Voldoen aan wensen en verwachtingen van afnemers: dat is een belangrijke drijfveer van organisaties om 'aan kwaliteitszorg te doen'. Bedrijfsleven en overheid investeren daarom in een doorlichting van het functio-

Robbert Coops en
Guido Rijnja

neren van de eigen organisatie. Dat betekent dat niet alleen de presentatie van diensten of beleid op de schop gaat, maar vooral de wijze waarop die producten en diensten tot stand komen. Dit blijkt uit een waaier aan lokale initiatieven zoals:

- (permanent) onderzoek in de vorm van panels, monitors en enquêtes naar verwachtingen van en wensen over diensten en producten van de gemeente;
- klantgerichte presentatie van publieksdiensten aan de balie, door korte wachttijden en concentratie van diverse diensten in één loket of een 'servicecentrum';
- automatisering van informatieverstrekking en publieksvoorlichting, in de vorm van databanken, voorlichtingszuilen en interactieve informatie- en consultatiediensten via pc, kabel en/of telefoon;
- verbetering van de interne organisatie via doorlichting van procedures en processen;
- ontwikkeling van nieuwe kwaliteitszorgsystemen, zoals kwaliteitshandvesten, trainingen voor personeel en vormen van certificatie.

Bij al die initiatieven gaat het vaak om gemeentelijke transacties, zoals de levering van een paspoort of vergunning, maar in toenemende mate komen ook beleidsprocessen op de snijtafel. Met kwaliteitszorg kan een gemeente vaststellen hoe de vlag erbij staat als het gaat om de relatie met publieksgroepen. Die relatie is, zeker voor gemeenten, per definitie niet vrijblijvend; burgers kunnen voor veel diensten immers niet naar een concurrent stappen. Wensen en klachten over de dienstverlening en taakvervulling van de overheid kunnen meestal maar zeer indirect geventileerd worden, bijvoorbeeld via verkiezingen. Anders gezegd: de gemeente is meer dan een bedrijf; de burger is meer dan een klant. Kwaliteitszorg stelt de burger centraal.

Klantgerichtheid

Het is de vraag of met kwaliteitszorg echt iets nieuws wordt toegevoegd aan het gedachtengoed van gemeenten. Dit begrip treedt in de voetsporen van wat in de jaren tachtig klantgerichtheid heette, zij het dan dat de motieven nu anders zijn dan die van toen.

Toen ging het om een bijproduct van no-nonsense en verzakelijking. In navolging van ontwikkelingen in het bedrijfsleven moest ook de overheid de klant centraal stellen, zo was de uitdaging. Het werd wenselijk gevonden meer energie te steken in de presentatie van de organisatie aan het publiek en aan het monitoren en intern vertalen van publieksreacties. De onafhankelijke ombudsfunctie (M/V) kwam er in die dagen en afdelingen publieksvoorlichting maakten

hun grote groei door. Dat kan niet alleen worden toegeschreven aan de letter van de Wet Openbaarheid Bestuur (WOB). Meer dan de letter was er een geest van de Verlichting, de gedachte dat het openbaar bestuur voldoet aan de publieke wensen en verwachtingen. Met als resultaat klachtenlijnen, spreekuren en gebruikersplatforms.

Klantgerichtheid kwam vooral tot uiting in de aanpak van de buitenkant van het overheidsoptreden: dienstverlening, oftewel de concrete gang van zaken rond formele transacties aan balie, telefoon en afhandeling van binnenkomende brieven en verzoeken. Klantgerichtheid werd een zaak van toch vooral een cultuuromslag in *ambtelijke* houding en inzet.

Trendbreuk

Het sterk op bestuurlijke vernieuwing gerichte klimaat drong de aandacht voor klantgerichtheid naar de achtergrond. De knauw van de lage opkomst bij raadsverkiezingen in 1990 bracht allerhande denkprocessen op gang, die niet primair in de richting van ambtelijke inzet en output wezen, maar wel op het falen van bestuur en politiek.

Voegt kwaliteitszorg
echt iets nieuws toe?

De klant werd weer burger. Maar veranderde er nu werkelijk iets? In eerste instantie legden bestuurders nog wel de schuld van de slechte relatie met de kiezer bij de kwaliteit van de dienstverlening aan het loket. Dat was immers betrekkelijk makkelijk.

Maar met de resultaten van een interuniversitair onderzoek (Tops) in zeven grote gemeenten naar de waardering van hun lokaal bestuur in de hand kon worden aangetoond dat het

met de ambtelijke dienstverlening wel snor zat. Daar kon hooguit van een 'zes' een 'zeven' worden gemaakt. Nee, de echte pijn zat bij de bestuurders. 'De kloof' – de afstand tussen kiezer en gekozene – werd hier confronterend zichtbaar.

Het effect van deze constatering klonk in menig bestuurlijke vernieuwingsnota door. Gelijkijdig bleven gemeenten – op zoek naar nieuw contact met de burgers – zich op vele manieren richten op verbetering van de communicatie met de burger. Daarin speelde klantgerichtheid weer een rol, al was het alleen maar om de

Lokettenleed pareren

publieke opinie op 'lokettenleed' en gebrek aan kennis bij gemeentebesturen van wat de burger beweegt te kunnen pareren. Rond publiekscontacten bleek vernieuwing mogelijk. En dus werd die kans aangegrepen. Bestuurlijke vernieuwing door ambtelijke vernieuwing.

Taak en rol ter discussie

In de accentverschuiving van 1990 moet klantgerichtheid getransformeerd zijn naar kwaliteitszorg, met een hernieuwde belangstelling voor politiek en bestuur.

Er zijn twee externe ontwikkelingen geweest die dit proces kracht hebben bijgezet. In de eerste plaats waren dat de discussies over taak en rol van gemeenten. Want kwamen daarmee immers naast uitvoeringskwesties niet ook beleidskeuzes aan snee? En dus de wijze van presentatie en produktie van bestuur, beleid en produkten?

Een andere ontwikkeling: die kwaliteitszorg bij de overheid stimuleerde was de kwaliteitshausse in het bedrijfsleven. De internationale standaards voor bedrijfsprocessen ISO-9000 werden populair en zijn inmiddels in vele bedrijfstakken terug te vinden. De klant wil kwaliteit en een certificaat helpt bij het voldoen aan die klantenwens. De ISO-normering

slaat bij gemeenten overigens voorlopig niet erg aan. Voor zover bekend heeft alleen de gemeente Stadskanaal met succes een gooi gedaan naar dit felbegeerde certificaat.

Vermoedelijk bestaat er bij gemeenten twijfels over de mate waarin tot objectieve normen voor publieke dienstverlening gekomen kan worden. Wanneer een paspoort binnen 10 minuten wordt geleverd, is dan voldaan aan de wens en verwachting van een burger? En als dat niet lukt, op welke wijze kan dan worden gereclameerd of gecompenseerd? En wie ziet er eigenlijk toe op die normen?

Opschaling van kwaliteitszorg

Dat neemt niet weg dat bij gemeenten een toename is waar te nemen van initiatieven op het gebied van kwaliteitszorg. Vaak met praktische doelstellingen. Daarbij is een zekere opschaling in intensiteit waar te nemen.

Klachtenlijn/desk

De minimale variant: de gemeente stelt een telefoonnummer open of wijst een persoon aan die verantwoordelijk is voor publieksreacties. In een gunstig geval rapporteert betrokkene periodiek naar aanleiding van structurele of veel voorkomende klachten;

Panels en bijeenkomsten

Hierbij ligt het initiatief bij een werkgroep van ambtenaren uit gemeentelijke geledingen, al dan niet aangevuld met externe vertegenwoordigers. Vaak gaat het om gericht onderzoek naar de waardering van overheidsprestaties op een bepaald terrein, gevolgd door rapportage en een of meer bijeenkomsten;

Kwaliteitsmonitors en vragenlijsten

Na ervaringen met uiteenlopende uitvoeringen nam het ministerie van Binnenlandse Zaken enkele jaren geleden – samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) – het initiatief voor de ontwikkeling van een instrument, waarmee gemeenten periodiek de kwaliteit en doelmatigheid van hun dienstverlening kunnen

toetsen. Niet alleen het oordeel van burgers, maar ook de interne organisatie, de feitelijke prestaties komen met behulp van een kwaliteitsmonitor in beeld. Dit onderzoek kan deels zelf worden verricht, deels met hulp van een adviesbureau. Er zijn inmiddels enkele varianten beschikbaar, vaak met softwarepakketten en checklists.

Trainingsprogramma's

Deze lijken in het logisch verlengde van voornoemde activiteiten te liggen. Gemeenten kunnen op basis van uitkomsten van klachtenlijnen, panels of monitors besluiten tot het opzetten van scholing of training van baliepersoneel, maar ook op elkaar aangewezen personeel in front- en backoffice.

Organisatieverandering

Kwaliteitsprogramma's kunnen niet alleen leiden tot trainingen en kleine aanpassingen in de gemeentelijke organisatie, maar ook naar structurele veranderingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om fysieke aanpassingen van de loketfuncties in een bevolkingshal. Bij de éénloketgedachte draait het om de onderbrenging van zoveel mogelijk diensten op één punt.

Dit is in het concept van de Servicecentra van de overheid (SCO) verder uitgewerkt. Het ministerie van Binnenlandse Zaken stimuleert de oprichting van dergelijke centra op veel plaatsen in ons land.

ISO-normering

Tot voor enige tijd werd nog wat lacherig gedaan over mogelijkheden om de internationale standaardnormen voor kwaliteit toe te passen op de overheid. Inmiddels is in minimaal één gemeente het systeem toegepast op de publieksdienstverlening.

Overigens is 'certificering' een wat omstreden thema. Wie bepaalt immers wat een norm is waaraan de overheid moet voldoen en wie ziet toe op de naleving van regels. Los hiervan wordt vanuit gemeentekring aangegeven dat burgers vaak weinig opschieten met het vergelijkend nor-

(Illustratie:
Cilia Kortman)



menonderzoek: voor een paspoort kun je nu eenmaal niet naar de buurgemeente.

Handvesten

Uit Groot-Brittannië overgewaaid is het systeem van de 'citizen charters' of 'kwaliteitshandvesten'.

Hierbij spreekt de aanbieder van een (publieke) dienst af dat men bij niet voldoen aan leveringsvoorwaarden de aanbieder een tegenprestatie levert. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt onderzoek verricht naar het draagvlak voor een dergelijk systeem in ons land.

De Britse overheid zette een handvest met succes in bij het openbaar

vervoer; bij te laat arriveren van de bus werd een reductie op de busprijs gegeven. Boter bij de vis.

Kwaliteitscarrousel

Daarmee is er een opeenvolgende reeks gegeven, opeenvolgend naar intensiteit. Licht aan het eerste niveau nog enige vrijblijvendheid ten grondslag, bij een kwaliteitshandvest is het motto 'Niet goed? Geld terug!'

Bij veel gemeenten worden combinaties aangetroffen van bovengenoemde verschijningsvormen. Tijdens de 'Kwaliteitscarrousel' brachten de VNG en het ministerie van Binnenlandse Zaken de recente ervaringen samen. Bedoeling is volgend jaar opnieuw een dergelijke manifestatie

te houden, waarbij een prijs wordt uitgereikt voor het meest creatieve, aansprekende project. 'Iets dat het midden houdt tussen de Hein Roethofprijis voor criminaliteitspreventieprojecten en de Michelinster', zei staatssecretaris van Binnenlandse Zaken Jacob Kohnstamm bij de opening van de Kwaliteitscarrousel in april jongstleden. Diezelfde staatssecretaris zal zich in augustus trouwens ook uitspreken over een mogelijke implementatie van het kwaliteitshandvest binnen sectoren van de publieke dienstverlening.

Cultuurverandering

Het zijn vaak simpele, maar doeltreffende oplossingen, die gemeenten met kwaliteitszorg bereiken. Toch blijkt de kritische succesfactor de mate waarin men in staat is zo'n verandering daadwerkelijk in te voeren. Dat kost tijd, overtuiging en vooral overeenstemming binnen het apparaat. Het is al te gemakkelijk om opeens te roepen, dat er klant-, resultaat-, mensgerichte en kostenbewuste gemeentelijke dienstverlening gaat ontstaan. Weerstand moet daarvoor overwonnen worden, bijvoorbeeld via voorlichting, vorming, opleiding of medezeggenschap. Maar ook het management – de leiding van een dienst – zal dagelijks die nieuwe cultuur moeten blijven stimuleren. Zo ontstaat draagvlak in het eigen, transparante huis.

Een goede organisatiestructuur blijft een belangrijke voorwaarde om aan de verwachte eisen te voldoen, maar dat kan niet zonder een goede organisatiecultuur. Een normale ambtelijke – zeg maar bureaucratische – aanpak past daar niet meer bij. Dat is een organisatievorm die wortelt in een tijd waarin een neutrale uitvoering van overheidstaken – onder andere door relatief lage ambtenarensalarissen – niet vanzelfsprekend was. De omgeving is nu dynamischer, kritischer en zelfs soms vijandig geworden. Door een actievere opstelling naar gemeentebestuur en andere opdrachtgevers, een heldere informatievoorziening, een hoge automatise-

ringsgraad en zomin mogelijk regels toe te passen, kan daarop geanticipeerd worden. De hele gemeentelijke dienst moet doordrongen zijn van het gegeven, dat die benadering niet alleen voor de dienst zelf, maar vooral ook voor de klant en de bestuurlijke omgeving stimulerend is.

Wisselwerking

Alleen daardoor kan een wisselwerking en dus een structureel andere communicatievorm tussen overheid en klant ontstaan. Het vertrouwen in de capaciteiten van de medewerkers, het delegeren van verantwoordelijkheden, de motivatie van die medewerkers, de kwaliteit van het produkt en de kwaliteit van de arbeid zullen daardoor zichtbaar toenemen. Mensgericht, maar ook klant- en resultaatgericht – niet de procedures, maar het resultaat staat voorop – gaan vanaf nu hand in hand. En dat is een goede zaak voor iedereen, omdat daardoor ook bewuster met kosten – en dus met gemeenschapsgelden – wordt omgesprongen.

In algemene termen betekent een dergelijke 'cultuur'-omslag een grotere nadruk op planmatig werken. Het is hier dat grote ondernemingen als banken, verzekeringsmaatschappijen en industrieën de weg kunnen wijzen. Daar is het begrip 'kwaliteitszorg' overigens nauwelijks meer te horen. Daar gaat het al om een inclusieve mentaliteit in de organisatie van personeel en processen. Zolang Human Resources Management en Peoples Business bij de overheid nog geen gewortelde begrippen zijn, gaapt daar nog een geweldige, overigens op termijn overbrugbare, kloof.

Rol van de communicator

Voorlichters zijn – zo bleek tijdens de Kwaliteitscarrousel – nog maar mondjesmaat betrokken bij kwaliteitszorg. Opmerkelijk, waar zowel een prominent vraagstuk van externe communicatie – beeldvorming – als van interne communicatie – de organisatie van het primaire proces – aan de orde is.

Alleen al daarom is het van groot

belang dat gemeentevoorlichters zich de ontwikkeling van kwaliteitszorg eigen maken. Dat is geen vrijblijvende opgave. Het is zelfs de vraag of aparte functionarissen op dat gebied zichzelf niet overbodig moeten gaan maken. Immers, de integraliteit in het overheidshandelen betekent dat het bestuurlijke en ambtelijke management zich veel meer dan voorheen met kerntaken gaat bezighouden, waarbij communicatie weliswaar een van de integrale aspecten behoort te zijn, maar zeker geen 'status aparte' verdient. Door ook communicatie zichtbaar in één

*Te laat arriveren
op de bus,
reductie op de prijs*

hand, in één dienst, maar vooral in één overheids'produkt' te bundelen, ontstaat niet alleen een sterker dwarsverband tussen kwaliteit van produkt, overheid en afnemer, maar kan ook efficiencywinst worden geboekt.

Met andere woorden, de generalistische integralisten (of integrale generalisten) zullen taken overnemen van voorlichters. In een bijdrage over de Servicecentra van de overheid in het Jaarboek Overheidscommunicatie 1995 merkt beleidsmedewerker J. Post van het ministerie van Binnenlandse Zaken op dat publieksvoorlichting steeds minder een exclusieve taak in gemeenten wordt. Bij het SCO worden frontoffice en backoffice nauwer op elkaar aangesloten. De voorlichter als 'vertaalslag' is dan in het ideale geval niet meer nodig:

Maar er is ook een andere zienswijze. Het aandachtsveld van voorlichters zal zich wijzigen, waarbij de kerntaken zich richten op het terrein aan managementondersteuning en de toerusting van de extern opererende gemeentelijke medewerkers in het klantgericht denken en doen. Communicatiespecialisten zullen er ove-

rigens altijd moeten blijven, zowel binnen als buiten de overheid. Via vormen van in- of externe verzelfstandiging of privatisering, zoals dat nu bij de Rijksvoorlichtingsdienst plaatsvindt, of via de vrije markt zal voor extra kwaliteitsimpulsen kunnen worden zorgdragen.

*Robbert Coops is senior consultant/
adjunct-directeur bij Van Rossum &
Partners, public relations/public affairs.
Guido Rijnja is voorlichter bij de
Vereniging van Nederlandse Gemeenten.*

Literatuur

- R. Bontenbal: Niet goed? Geld terug! kwaliteitshandvest dwingt overheid tot verbetering dienstverlening, in: PR&V, nr. 11, 1994.
- D.P. Noordhoek: Motieven voor kwaliteit; de sprong van bedrijfsleven naar overheid, in: Openbaar bestuur nr. 1, 1995.
- W.H. Nijhof: Imagomanagement bij overheid: kwaliteit + communicatie, Openbaar Bestuur, nr. 2, 1995.
- P. Tops e.a.: Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing; onderzoek in zeven gemeenten, Tilburg, 1991.
- Zicht op kwaliteit, vouwblad VNG over kwaliteitszorg, Den Haag, 1995.