

Woorden over kwaliteit en kwaliteitszorg in het nieuwe regeerakkoord

Het einde van kwaliteitszorg in de publieke sector?

Wil je werkelijk weten wat het regeerakkoord betekent voor kwaliteitszorg in de publieke sector dan dien je te kijken naar alle handelingen die uit het akkoord voortvloeien. De vraag die we ons moeten stellen is: wordt de kwaliteit van de uitvoering daardoor beter of slechter?

Elk regeerakkoord is een poging om de tijdgeest te beïnvloeden, zeker het akkoord dat nu tussen CDA, PvdA en ChristenUnie is gesloten¹. Het is ook een onmogelijke opgave. In vijftig bladzijden willen de coalitiegenoten vijf miljard momenten beïnvloeden. Vijf miljard? Minstens. Kijk erdoorheen en denk dan aan al die momenten waarop een akkoord als dit tot uitvoering komt en wordt getoetst. Elke handeling aan een loket, elke les, elke handeling aan een

Men wil het optreden van de overheid van een nieuwe basis voorzien. Het regeerakkoord is daarom gebouwd op zes pijlers. De laatste pijler heet: 'De overheid als bondgenoot en een dienstbare publieke sector'. Daar wordt gezegd: 'De menselijke maat is daarbij leidraad en kwaliteit staat centraal'². Dat klinkt gewoon goed, maar is het akkoord zo in het teken van kwaliteitszorg komen te staan? Nou nee.

'In de tegenstelling tussen professional en manager wordt onverholen voor de professional gekozen.'

bed, elke spade die de grond in gaat om iets van de doelen van het kabinet dichterbij te brengen. Dat alles dus. Elke activiteit die de uitkomst is van wat het kabinet 'samen werken, samen leven' noemt.

Wil je werkelijk weten wat een akkoord als dit betekent, dan zou je eigenlijk moeten starten bij die minstens vijf miljard handelingen en kijken wat er overblijft. Dat is eigenlijk niet fair richting de heren die de knappe prestatie hebben geleverd dat allemaal in één document bij elkaar te brengen, maar het is wel de lakmoesproef. Wordt de kwaliteit van de uitvoering beter? Worden de doelen dichterbij gebracht in elk van die handelingen?

In minder dan 50 woorden

- Het regeerakkoord legt de nadruk op beroepseer en kiest voor professionaliteit boven management.
- Het akkoord pleit voor veel daadkracht die niet op een klassieke manier mag worden gerealiseerd.
- Het gevaar bestaat dat in de poging om bureaucratie te voorkomen de kwaliteitszorg wordt overgelaten aan een aantal betweters.

Ruimte

Wie het akkoord voor het eerst leest, zal denken dat het nieuwe kabinet het antwoord op de vraag hoe alle intenties gerealiseerd moeten worden, vooral in één antwoord zoekt: ruimte geven.

Ruimte geven aan de professional, de leraar, de arts, de politieman op straat. Ruimte ook aan de maatschappelijke verbanden en organisaties die het dichtst bij de problemen staan. Het uitgangspunt is vertrouwen.

Om die reden meent het kabinet ook dat we met heel wat minder inspecteurs toe zou moeten kunnen – en dat zonder tot gedogen over te gaan. De noodzakelijke correcties moeten door de mensen zelf worden aangebracht. Anders gezegd: meer sociale cohesie (en zo nodig: controle) moet brengen wat het toezicht vanuit de overheid tot nu toe niet heeft kunnen brengen.

Beroepseer

Het sleutelwoord in het akkoord is 'beroepseer'. Dit is geen toevallig woord. Twee jaar geleden is zowel het Wetenschappelijk Instituut van het CDA, onder leiding van Ab Klink, de nieuwe minister van Volksgezondheid, als de Wiardi Beckmann Stichting van de PvdA tot de conclusie gekomen dat 'management' de oorzaak van veel problemen is en niet de oplossing ervan. Er zou een paradigmawisseling nodig zijn.

Het antwoord kan niet gevonden worden in allerlei beheersingssystemen en prestatiecontracten, maar in houding en in trots. Het themanummer van Christen Democratische Verkenningen³ dat hierover ging, is een bestseller geworden en de grote lijn ervan is direct in verkiezingsprogramma en regeerakkoord terechtgekomen.

In de tegenstelling tussen professional en manager wordt onverholen voor de professional gekozen. Iedereen die geïnteresseerd is in het thema kwaliteit in de publieke sector doet er goed aan deze boodschap diep tot zich door te laten dringen. Laten we er niet omheen draaien: degenen die met kwaliteitszorg bezig zijn worden tot vijand verklaard.

Weg met systemen en stelsels

Het regeerakkoord verwoordt het scherp: 'Niet stelsels en systemen, maar mensen en hun mogelijkheden dienen centraal te staan in het denken van de overheid'⁴. En geloof maar dat de auteurs ook negatief zijn over 'kwaliteitssystemen en -stelsels', misschien wel bovenal. De auteur van dit artikel houdt al heel lang bij wat elk akkoord te melden heeft over kwaliteitszorg in de publieke sector.

Van een voorzichtig begin in 1994 leidde dit tot een triomf van het kwaliteitsdenken in 1998, met vooral veel aandacht voor de publieke dienstverlening. In 2001 kwam de eerste kritiek, een kritiek die in milde vorm doorzette in 2004. Nu, in 2007, is de slinger naar de andere kant doorgeslagen: het klassieke kwaliteitsdenken wordt tot

probleem verklaard. Althans, als je het eerste deel van het akkoord leest. Daar is echt sprake van een nieuw paradigma, waarbij afscheid wordt genomen van oude op hiërarchie gebaseerde vormen van beheersing.

Hoe dan?

Het probleem met elk nieuw paradigma is het antwoord op de vraag 'Hoe dan?' Ook het akkoord ontsnapt niet aan deze vraag. Aan de ene kant wordt gepleit voor ruimte en het geven van vertrouwen. Aan de andere kant staat het akkoord ook vol over 'aanvalsplannen', zoals een 'Deltaplan', 'urgentieprogramma randstad' en andere projecten en de noodzaak van 'toerusting'⁵. Dat alles te realiseren door 'een slagvaardige en verbindende overheid die een bondgenoot is voor burgers en een dienstbare publieke sector'⁶. Op basis daarvan moet 'de kwaliteit van ons onderwijs worden gegarandeerd'⁷, moet 'gebouwd worden met kwaliteit' en moet de kwaliteit van de leefomgeving op peil blijven⁸. Kortom, heel veel daadkracht die niet langs de klassieke manier van overheidsoptreden mag worden gerealiseerd.

Hoe laat zich dat rijmen met de ruimte die zou worden geboden? Conceptueel is daar wel een voorstelling van te maken. Maar in de praktijk? Al lezend ontcom je niet aan het gevoel dat er twee werelden langs elkaar heen schuren.

om de uitvoering gaat. Zo wordt als het om de bestrijding van de 'bestuurlijke drukte' gaat gesproken over de noodzaak van differentiatie en maatwerk. Dat zijn woorden die als een zegen worden ervaren door de vele gemeenten die het gevoel hebben dat ze door het rijk in een keurslijf zijn gezet, maar iets meer richting dan deze twee termen was welkom geweest.

Publieke voorzieningen

Tot slot nog twee relevante punten. Als het gaat om de 'invulling van overheidszorg en publieke voorzieningen' komen we weer terug bij het begrip 'ruimte'. Er wordt vooral gepleit voor maatschappelijke betrokkenheid en initiatief. Dat zou vorm kunnen krijgen via de 'maatschappelijke onderneming'. Nu is dat vooral een discussie over een rechtsvorm⁹ en nog te weinig een discussie over de inhoud van de dienstverlening, dus veel wijzer worden we er niet van.

Concreter is waarschijnlijk het volgende punt: 'in het wetgevingsbeleid wordt nader invulling gegeven aan vertrouwen in burgers, en aan het functioneren van publieke voorzieningen om ruimte te geven voor vernieuwing en kwaliteitszorg'. Los van de verbazing dat het woord kwaliteitszorg hier opeens wel weer mag – over consistentie gesproken – is het nogal apart om vertrouwen in burgers en het functioneren van publieke voorzieningen zo nadrukkelijk in het

'Degenen die met kwaliteitszorg bezig zijn moeten de bruggenbouwers zijn.'

Maatregelen

Het is een vergissing om daar cynisch op te reageren. Veel meer dan in vorige akkoorden doet zich in dit akkoord een visie voelen over de inrichting van overheid en samenleving. Maar het gat tussen idee en uitwerking is er onmiskenbaar groot. Deels is dat overigens bewust. Veel is nog niet ingevuld en de drie onderhandelaars hebben gezegd dat dit expres is gebeurd, om ruimte te geven aan het maatschappelijk debat. Deels heeft men ook goed voor ogen waar men heen wil.

Zo heeft men echt een koerswijziging voor ogen als het om de politie gaat: 'in de prestatieafspraken met de politiekorpsen komt meer ruimte en aandacht voor preventie en zal meer het accent worden gelegd op kwaliteit en op kwantiteit.' Maar dat soort punten is vrij zeldzaam. Wel zie je dat als het bijvoorbeeld over de DBC's gaat (diagnose-behandelcombinaties), gegrepen wordt naar het instrument van de maatstafconcurrentie en dan komen we weer op een vrij strak instrument uit.

En veruit de meeste punten zijn ronduit glibberig als het

verlengde van wetgevingsbeleid te zien. Het vermoeden rijst dat hier ruimte wordt gemaakt voor het initiatiefwetsvoorstel Wolfsen-Luchtenveld om overschrijding van de wettelijke termijn te beboeten en andere maatregelen (kwaliteitshandvesten, horizonbepalingen?) een basis in het beleid te geven. Dat zou geen slecht nieuws zijn, maar de lezer kan het gevoel niet onderdrukken dat een echte visie op publieke dienstverlening blijft steken in (te) abstracte noties en ongelijksoortige maatregelen.

Bijstellen

En zo zijn er nog vele punten te noemen. Het evenwicht tussen 'zorgvuldigheid en slagvaardigheid' waar het akkoord zelf van rept¹⁰ is daarmee nog niet gevonden. Wat wordt gemist, zijn procesuitspraken over vragen als 'Wanneer zeggen we dat het goed gaat?', 'Wat doen we als we moeten bijsturen?'.

Elk regeerakkoord is een moeizaam compromis tussen elkaar in de kern wantrouwende partijen. Dat is niet erg,

dat hoort erbij. Maar juist daarom is het van belang om een manier te hebben om tijdig bij te stellen. Dat mechanisme zie je wel in de tekst terug als het gaat om het hanteren van de budgettaire kaders, maar niet als het gaat om de vele inhoudelijke doelstellingen van het akkoord. Als men daar maar geen spijt van krijgt.

Tijdgeest

Dit kabinet verdient, net als alle eerdere kabinetten, het voordeel van de twijfel. Het verdient extra voordeel omdat er een serieuze en interessante poging wordt gedaan de sturingsvraag van de overheid op een andere manier te benaderen. In die zin is het akkoord een interessant experiment, met verstrekkende gevolgen als het door gaat werken, wat op indirecte wijze altijd gebeurt.

Elk regeerakkoord is echter niet alleen een poging om de tijdgeest te beïnvloeden, het is er ook een uiting van. Inclusief de spanningen en onbedoelde – perverse – effecten die daarbij horen. Dit kabinet heeft prima door dat de wildgroei aan prestatie-indicatoren een oorzaak van bureaucratie is geworden en niet de manier om haar te temmen. Maar door de andere kant op te leunen en het antwoord in zaken als ruimte en beroepseer te zoeken, roept deze insteek het gevaar op dat we de klok terugdraaien dat we een verzameling onaantastbare betweters gaan koesteren die te druk met zichzelf zijn om te weten wanneer de wal het schip van de samenleving gaat keren. Dus kabinet: wijzig koers als u dat wilt, maar let op wind en wal.

En de kwaliteitsdeskundige zelf?

Tot zover de coalitiegenoten. En de kwaliteitsdeskundigen zelf? Wat moeten wij nog doen in het overheidsdomein als we zo nadrukkelijk tot probleem zijn verklaard? Vooral rustig blijven, zo lijkt het. Goed begrijpen wat het verwijt is dat de systemen en stelsels wordt gemaakt en daar op een verstandige manier mee omgaan.

Een deel van de sleutel zit in datzelfde themanummer over 'beroeps(z)eer'. Enkele scherpe recensenten viel het op dat degenen die voor herstel van beroepseer pleiten heel goed een algeheel onbehagen wisten te formuleren, maar dat de artikelen waarin een meer wetenschappelijke benadering werd gekozen niet zonder meer in de richting wezen van het beschreven probleem. Dat wil niet zeggen dat er geen probleem is – het probleem wordt zeker als zodanig ervaren – maar het lijkt erop dat er ook valse tegenstellingen worden opgeroepen. Staat de manager werkelijk tegenover de professional of is het zo dat beiden moeite hebben om greep te krijgen op wat ze geacht worden te beïnvloeden? Prof. Hans de Bruijn zegt het goed: we moeten de spanning tussen manager en professional vruchtbaar maken. Beiden kunnen uiteindelijk niet zonder elkaar. Degenen die met kwaliteitszorg bezig zijn, moeten de brug-


genbouwers zijn. Dat betekent: de werkelijkheid blijven zien, objectiveren, maar ook invoelen en de professionaliteit beschermen. Dus: voorzichtig zijn met instrumenten en bureaucratie helpen bestrijden, maar ook: doelen helpen stellen en vrijblijvendheid verminderen. Als dat lukt, dan komen de mooie woorden van het regeerakkoord pas echt dicht bij de werkelijkheid.

Auteur

Peter Noordhoek is bestuurskundige en directeur van Northedge BV. Zie: www.northedge.nl.

Noten

1. *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, 7 februari 2007.
2. *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en Christen Unie* p. 11.
3. *Christen Democratische Verkenningen - Beroeps(z)eer*. Boom Uitgeverij, zomer 2005.
4. *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, pp. 5 en 11.
5. *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, p. 5.
6. *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, p. 4.
7. *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, p. 18.
8. *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, p. 31.
9. *Christen Democratische Verkenningen - Investeren in de samenleving. Een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming*. Den Haag, 2005.
10. *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, p. 36.



Intranet
Kwaliteits-, Arbo- en Milieumanagement

Bezoek www.webiso.be voor meer info

