

Zin en onzin van prestatie-indicatoren

Oftewel: hoe overheids- en verzelfstandigde diensten meer op een blik ananas kunnen gaan lijken

Drs D. P. Noordhoek

Prestatie-indicatoren – het woord zegt het al – geven een indicatie voor het leveren van een bepaalde prestatie. Een indicatie, een richting, maar ook een doel, een perspectief. Een prestatie-indicator wordt dus geacht iets of iemand in een bepaalde richting te duwen en te brengen.

Dat gebeurt niet zomaar, het is geen vrijblijvend gebeuren. Hier wordt met name gesproken over de wijze waarop prestatie-indicatoren richting kunnen geven aan een meer klantgerichte overheidsorganisatie. Prestatie-indicatoren, met name waar de prestatie buiten de organisatie zelf wordt gelegd, kunnen een prachtige rol spelen om de interne gerichtheid te doorbreken en de buitenwereld, in het bijzonder de burger als klant, in beeld te brengen. Ze vormen daarmee een belangrijk onderdeel van moderne kwaliteitszorgsystemen en een essentieel onderdeel van zgn. kwaliteitshandvesten. De keuze en het gebruik van prestatie-indicatoren luistert echter nauw, zeker bij overheidsorganisaties. Het gevaar van verstarring of schijnzekerheid is beslist aanwezig. Hoe moet er dan met prestatie-indicatoren worden omgegaan? En wat doet dat blikje ananas in de titel?

1. Klantentevredenheid

Recent zijn de uitkomsten van de American Customer Satisfaction Index verschenen.¹ Uit een groslijst van 3600 produkten en diensten wordt een selectie gemaakt die aan zo'n 30.000 personen wordt voorgelegd. Vragen worden gesteld die betrekking hebben op aspecten als de mate waarin een produkt voldoet aan de verwachtingen of in hoeverre ze zich laten vergelijken met andere produkten. Dat soort vragen worden bij herhaling aan de respondenten voorgelegd, altijd gedurende een periode van ongeveer twee jaar. Tot die diensten behoren een groot aantal (semi-)overheidsdiensten.

1 Fortune, December 11, 1995, pag. 94-98.

Wat waren de uitkomsten? The winner is: Dole Foods Pineapple Rings!

Ananas uit blik geeft de grootst mogelijke klanttevredenheid. Behoorlijk meer dan „gourmet ijs” en net iets meer dan een Marsreep. Helemaal onderaan de lijst staat de Internal Revenue Service, de belastingdienst.

2. Klein scoort beter dan groot

Daar tussenin bevindt zich een lijst van produkten en diensten (gemiddeld 1,1% lager scorend dan de Index van het jaar daarvoor), waarvan een gezamenlijk kenmerk is, dat naarmate het produkt of het bedrijf dat ze levert groter in omvang of reputatie is, de feitelijke waardering voor produkt of dienst lager is. Zo verliest McDonald's het van Wendy. Bij de eerste heeft men het idee dat de hamburger kleiner is dan de „bun” waartussen het geklemd zit, bij Wendy is het andersom. Als achtergrond is het dan aardig om te weten dat bij McDonald hevige pogingen worden gedaan door kostenbeheersing de prijs laag te houden, terwijl Wendy bijna twee keer zo veel is gaan vragen voor z'n burger. Wendy wint wezenlijk. Grote organisaties zullen, om de vertaalslag te maken, dus sneller als slechte dienstverleners worden gezien dan kleine. Een kleine gemeentelijke dienst zal het waarschijnlijk snel winnen in de kwaliteitsbeleving van die grote stad, ook zal er in die stad relatief veel meer worden geïnvesteerd in opleidingen klantgericht werken e.d.

Als je dan nog een stap dieper gaat in je analyse van de cijfers, komt er iets aan de orde dat van groot belang is voor degenen die binnen de zich verzelfstandigende overheid zich bezig houden met verbetering van de dienstverlening. Het blijkt namelijk dat de waardering van de dienst minder wordt naarmate er meer contactmomenten zijn tussen een klant en de personen die de organisatie vertegenwoordigen. Elk contactmoment vergroot de kans op een misser en op die missers wordt de organisatie hard afgerekend, te meer omdat duidelijk is dat elke actie die wordt ondernomen om de klanttevredenheid hoger te maken onmiddellijk het verwachtingniveau verder omhoog schroeft en dus de kans vergroot dat de klant de volgende keer eerder zal worden teleurgesteld. Dit is de paradox van het werken aan klanttevredenheid. Een voorbeeld uit de Index is een supermarkt die ontzettend veel doet aan een persoonlijke benadering van de klanten, om vervolgens door bijvoorbeeld één zo'n klant te worden afgerekend op het feit dat het winkelmeisje was vergeten te

meer pogingen doet om zichtbaar aan de wensen van de klant tegemoet te komen en meer bewijzen probeert te verzamelen in de richting van de moederorganisatie, het departement, de Staten of het b. en w.-college. Bewijzen waaruit men een rechtvaardiging van het eigen bestaan kan halen.

4. Meten is weten

Er zal en moet dus worden gewerkt aan kwaliteit van de dienstverlening aan de burger, als een belangrijk, maar binnen de overheid nooit enig, doel. Basis voor elke kwaliteitsactie is nog altijd de Deming-cirkel van plannen, doen, controleren en (re-)actie. Als een rots die de helling moet worden opgerold dient deze cirkel al rollend omhoog te gaan, zo vaak mogelijk met een keg geborgd om terugrollen tegen te gaan. De keg, dat is het certificatie- of borgingsproces zoals dat nu op basis van bijvoorbeeld de NEN-ISO 9000 normen overal ingang vindt. Daarbij vervullen prestatie-indicatoren een onmisbare rol. „Meten is weten”, zoals diezelfde Deming het zei. En zijn collega Juran voegde daar aan toe: „In God we trust. All others have to give evidence.”

Het regelmatig en structureel verzamelen van gegevens behoort bij elk serieus kwaliteitstraject. Iedereen die iets anders zegt is in principe verdacht. Tegelijk vallen er wel vragen te stellen bij de maatvoering en de wijze waarop gegevens worden verzameld. Dan wordt ook geraakt aan het fundamentele verschil tussen „gegevens” en „prestatie-indicatoren”. Die laatste zijn cijfers in relatie tot geformuleerde uitkomsten. Uitkomsten op hun beurt geformuleerd vanuit bestaand beleid. Een andere orde, een andere klasse dan gegevens. Gegevens zijn er genoeg binnen de overheid, prestatie-indicatoren nauwelijks.

Veel te vaak nog ontbreekt binnen organisaties – en zeker ook binnen (verzelfstandigde) overheidsorganisaties – het verband tussen het voorgenomen beleid en de uitkomsten ervan. Er zijn prachtige voorbeeldcases die worden gebruikt bij opleidingen voor het model van de Nederlandse Kwaliteitsprijs, waarbij je a. een in mooie volzinnen geformuleerd beleid ziet en b. talloze cijfers die uitkomsten suggereren van dat beleid, maar waarbij niet valt te achterhalen wat het ene met het andere te maken heeft. Niet duidelijk is dan in hoeverre de organisatie in staat is geweest tot autonoom beleid of bijvoorbeeld alleen maar de bezuinigingen van boven naar beneden zo slim mogelijk heeft doorgegeven.

Dat maakt gelijk een paar valkuilen zichtbaar en komen we direct

bij de onzin van prestatie-indicatoren uit. De onzin van een blind soort gegevenszucht die het uitzicht op prestaties eerder belemmeren dan bevorderen.

5. Risico's van gegevenszucht

*Risico's
verbonden
aan definiëren
en vaststellen
van prestatie-
indicatoren.*

Er zijn vele risico's verbonden aan het definiëren en vaststellen van prestatie-indicatoren. Twee ervan verdienen bijzondere aandacht. Het eerste gevaar is dat van verstarring. Het tweede dat van schijnzekerheid en symbolisme.

Het eerste gevaar heeft te maken met de aard van (verzelfstandigde) overheidsorganisaties. Op zich is er niets mis met de bureaucratische organisatievorm. Het impliceert een logisch en daardoor efficiënte vorm van organiseren waarbij men tot een heldere afweging van belangen kan komen. Het streven naar het verzamelen van gegevens binnen de Deming-cirkel sluit in beginsel perfect aan bij deze bureaucratische traditie. Het besef moet er echter zijn dat prestatie-indicatoren nooit mogen leiden tot verstarring. De dynamische en de statische kwaliteit moeten in evenwicht zijn. Prestatie-indicatoren dienen een bijdrage aan de dynamische kwaliteit te geven in overheidsorganisaties die te lang aan verstarring hebben geleid. De kans bestaat daarentegen dat nieuwe prestatie-indicatoren bovenop een berg gegevens komen die vooral bedoeld zijn om greep op de organisatie te krijgen. In verkeerde handen zullen ze tot verstarring leiden. Er is één groot gevaar verbonden aan (verzelfstandigende) organisaties: de grote mate van interne gerichtheid. Prestatie-indicatoren moeten er aan bijdragen die te doorbreken.

6. Voorbij schijnzekerheid

De tweede reden heeft daar natuurlijk mee te maken. Via prestatie-indicatoren wil men proberen tot een objectivering te komen. Een objectivering die in de praktijk op z'n best betrekkelijk is. Dat gaat verder dan de constatering dat iedereen die vertrouwd is met statistiek weet dat gegevens eindeloos manipuleerbaar zijn. In feite moet je bij het bekijken van organisaties afstappen van de gedachte dat je dat objectiveren kunt. Het gaat uiteindelijk om het bereiken van een vorm van „intersubjectiviteit”. Het model van de Nederlandse Kwaliteitsprijs is op die gedachte gebaseerd. De bedoeling is om door een proces van waardering (in welke fase bevindt de organisatie zich?) een proces van consensusvorming op gang te bren-

gen, dat vervolgens de basis voor gezamenlijke, en breed gedragen, verbeteracties moet geven. De aanwezigheid van prestatie-indicatoren, bovenal als ze goed gerelateerd zijn aan de missie en strategie van de organisatie, geeft aanleiding voor een positief beeld van de organisatie. De indicatoren worden daarmee tot aanleiding, en niet tot eindconclusie, in het oordeel over de toestand en de gewenste stappen voor de organisatie.

7. Van het waarom naar het hoe

Met dit laatste is aangegeven hoe prestatie-indicatoren het beste kunnen worden gebruikt. Als u het daar over eens bent, en u tegelijk beseft dat prestatie-indicatoren in een kwaliteitsproces bedoeld zijn om dynamiserend te werken en de interne gerichtheid te doorbreken, dan komen we toe aan de vraag van het „hoe?” We weten nu het „waarom”, inclusief de nodige reserveringen, maar hoe kunnen prestatie-indicatoren nu het beste worden ingezet? Recent onderzoek in de Verenigde Staten (het soort onderzoek waarvan er vrij veel verschijnt) suggereert dat het overgrote deel van de onderzochte kwaliteitsprojecten (60 van de 70) mislukt. Gelukkig gaan de onderzoekers niet zover om het kind met het badwater weg te gooien. Teveel projecten mislukken doordat de leiding teveel dingen tegelijk wil aanpakken. Men begint aan een paar slierten te trekken en krijgt het volle bord spaghetti op schoot.

Teveel projecten mislukken omdat de leiding teveel dingen tegelijk wil aanpakken.

Ook rondom prestatie-indicatoren is het daarom van belang heel selectief te zijn in de keuze van de indicatoren. Als je dan gaat afwegen om welke indicatoren het zou moeten gaan, dan zal het voor alles moeten gaan om die indicatoren die in staat zijn om de interne gerichtheid te doorbreken. Dat zullen dus bovenal indicatoren zijn die met de waardering van klanten te maken hebben.

Om te laten zien hoe men in het kader van een kwaliteitsproject met indicatoren kan omgaan volgt nu een voorbeeld, waarbij de derde en laatste stap uitkomt bij het soort indicatoren zoals die nu gebruikt zouden moeten worden. Het gaat om een vreemd voorbeeld.

8. 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 zich zouden wensen. Er bleken nogal wat opvallende verschillen te zijn. Die zijn tot uiting gekomen in de manier waarop de buschauffeurs van de Interliner nu – weer, als het goed is! – hun vak uitoefenen.

Drie voorbeelden als stap op weg naar moderne kwaliteitszorg.

Ik geef u drie voorbeelden. Ieder voorbeeld is een stap verder op de weg naar moderne kwaliteitszorg, een weg die u, als al dan niet zelfstandigde overheidsorganisatie, maar dan op uw eigen manier, ook aan het bewandelen bent.

9. Een halte van de Interliner

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

Het 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 de oude man die al tijden keurig voor de halte staat te wachten, maar om 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 – een handboek dat alle chauffeurs horen te ontvangen en waar ze, als het goed is, in zijn getraind – dat ze altijd dienen te stoppen bij die ene paal en nergens anders. Die prestatie moet worden geleverd, de indicator is uiterst zichtbaar. Er zijn nog wat 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 deze 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 in-

troductie van de Interliner trof een staking het bedrijf) mocht die suggestie niet worden gewekt. Het gevolg is dat tot voor kort het merendeel van de chauffeurs ongetraind rondreed op de Interliner bussen. Waarmee maar weer wordt aangetoond dat er een wereld van organisatieveranderingen verscholen kan worden achter het gebruik van een kennelijk simpele prestatie-indicator als deze.

10. Een klok voor de Interliner

Dit is heel eenvoudig voorbeeld van kwaliteitszorg. Het is iets wat in principe alleen de buschauffeur aangaat. Die chauffeur 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 Interlinerhalte kijken. Dat is een klok. In elke halte is een mooie digitale klok verwerkt. Wellicht herinnert 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 satellietverbinding 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 tijdstip van vertrek of aankomst. „Ja, maar op mijn horloge is het nog geen vijf minuten over”, „Nou, op de 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 is dan 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 antennes van de klok niet helemaal goed op de satelliet waren gericht en dan krijg je dus vervelende afwijkingen.

11. Een handvest voor de Interliner

Er is nog een derde, belangrijker stap gezet op weg naar kwaliteit. Een unieke stap zelfs voor Nederland. Ten minste, ze wilden die stap

zetten, maar op het laatste moment heeft men het niet aangedurfd 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 iets dat nog meer interesse wekt: 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 (nadat hij eerste een extra bus heeft proberen te bestellen) 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, 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. Vanzelfsprekend 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.

12. Klant in beeld

Wat komt er bij kijken als kwaliteitshandvesten moeten worden geformuleerd?

Laten we het voorbeeld van de Interliner wat op een algemener niveau brengen en kijken wat er bij komt kijken als er kwaliteitshandvesten moeten worden geformuleerd. Handvesten draaien om het fenomeen van de prestatie-indicatoren. Zij maken duidelijk wat „beter” is.

Om te weten wat „beter” is moet die klant eerst in beeld worden gebracht. Dit begint dus doorgaans met het verzamelen van informatie over wie die klanten eigenlijk zijn. Wie kunnen we eigenlijk aan ons loket verwachten? Wat kunnen we bieden? Wat mogen ze verwachten? Een schat aan gegevens kan de beloning zijn voor de inspanning om, bijvoorbeeld door middel van de in gemeenteland gebruikte kwaliteitsmonitor, die burger in diens klantenrol in beeld te brengen. Maar, als die gegevens eenmaal zijn verzameld en besproken, wat dan? Hou je de gegevens voor je, of publiceer je ze? De Interliner laat de aarzelingen op dat punt zien. Wel doen, dus. Kwaliteitshandvesten zijn een belangrijk middel om alle gegevens en voornemens zoals die richting burger worden geformuleerd te bundelen tot een aantal heldere afspraken. Afspraken die duidelijk maken wat de normen en prestaties zijn zoals die tussen burger en

dienst gelden en die waar mogelijk de consequenties aangeven als de normen en prestaties, naar de mening van de dienst zelf, niet worden gehaald. Consequenties bijvoorbeeld in de vorm van compensatie. Bijvoorbeeld, als een dienst meent een burger binnen 10 minuten een paspoort te kunnen bezorgen en het vervolgens door eigen schuld toch langer dan die tien minuten duurt, dan kan een secretarie aanbieden om het paspoort thuis bij de burger te bezorgen.

13. Globaal of specifiek?

effectiviteit van handvest afhankelijk van toezeggingen die erin opgenomen worden.

Kwaliteitshandvesten zijn dus een middel om door het doen van uitspraken over de eigen prestaties de interne gerichtheid te doorbreken. Daarmee is de effectiviteit van een handvest afhankelijk van de mate waarin er „harde” gegevens en toezeggingen worden opgenomen. De ene dienst zal daar ongetwijfeld verder in (kunnen) gaan dan de andere. Een dienst met weinig traditie in het verzamelen van gegevens en het daar open mee omgaan heeft een langere weg te gaan dan de dienst die daar al wat langer ervaring mee heeft. Dan zijn er twee manieren van redeneren. De ene manier is een voorzichtige en gaat uit van een dienst die nog niet ver is in het formuleren van toezeggingen. Dan praten we over een handvest dat globaal van opzet is, waarin een paar spelregels worden geformuleerd en waarin normen en statistieken vooral worden opgenomen als illustratie en als wensen voor de te volgen richting.

De andere manier gaat verder. Het resultaat is nog korter; een kernachtige opsomming van normen en de compensatiemogelijkheden die er zijn als niet aan de normen wordt voldaan.

De eerste manier lijkt de meer aantrekkelijke voor de meeste diensten. Het is de voorzichtige, opbouwende benadering, gericht op het verkrijgen van zoveel mogelijk acceptatie en het verlagen van alle mogelijke drempels. Het nadeel van deze manier is dat het resultaat wel eens wat magertjes kan zijn. Als er geen of weinig harde normen in staan dan kan het handvest gezien worden als een veredelde folder, niet meer dan een papieren tijger.

14. Uitkomst of startpunt?

Dat roept de vraag op wanneer een dienst met een handvest moet komen. Ook hier zijn er twee lijnen denkbaar. De eerste gaat er vanuit dat pas tot de publikatie van een handvest wordt overgegaan als kan worden gegarandeerd dat de normen op een behoorlijk niveau

kan worden behaald. Het handvest dus als uitkomst van een kwaliteitstraject.

De andere benadering gaat uit van een snelle publikatie van handvesten. Dit gebeurt vanuit de gedachte dat zo'n handvest juist nodig is om het kwaliteitstraject op gang te brengen; het handvest als breekijzer. De voorstanders van deze benadering weten dat het draagvlak voor veranderingen snel kan verdwijnen. Smeed het ijzer als het heet is; dat is dan het motief.

Er valt geen standaardantwoord te geven op de vraag welke lijn beter is. In algemene zin lijkt het wel zo te zijn dat een handvest pas serieus kan worden overwogen als er enige ervaring is opgedaan met het verzamelen van klantgegevens. Een tweede basisvoorwaarde kan zijn dat het primaire proces voldoende in kaart is gebracht om op de punten zoals die in het handvest terecht komen redelijk zeker te weten dat de toezeggingen kunnen worden waargemaakt.

Twee dingen staan voorop. De eerste is dat een handvest meer moet zijn dan een folder met goede voornemens. De tweede is dat een handvest zo snel mogelijk wordt ingevoerd wil kunnen worden geprofitteerd van het breekijzer-effect.

15. Meer dan alleen wachttijden

Wat komt er eigenlijk in die handvesten te staan, globaal of niet globaal? Recent onderzoek laat zien dat de eerste pogingen om een handvest te formuleren bijna altijd draaien om normen/indicatoren ten aanzien van wacht- en behandeltdijden.

Inhoud van een handvest.

Op de fysieke plek waar burger en dienst elkaar ontmoeten wordt gemeten hoe de dienstverlening wordt ervaren, waarbij tijdigheid het eerste criterium is.

Dat is logisch en het is natuurlijk geen slechte benadering. Als startpunt. Voor een compleet handvest zullen toch ook andere zaken moeten worden overwogen. In dit verkennende onderzoek naar de toepassingsmogelijkheden van kwaliteitshandvesten, gemaakt in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken¹, wordt een onderscheid gemaakt tussen:

1. inhoudelijke normen;
2. service normen;
3. communicatie normen.

¹ Kwaliteitshandvesten in Nederland. Eindrapport voor de directie Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, 's-Gravenhage, november 1995.

De inhoudelijke normen verwijzen naar uitspraken die te maken hebben met het beoogde effect of resultaat van de dienstverlening. Servicenormen hebben betrekking op, zeg maar, de leveringsvoorwaarden. Voorwaarden die vooral betrekking hebben op wacht- en doorlooptijden. De communicatienormen tenslotte hebben te maken met de wijze en frequentie waarop overheidsdiensten in contact treden met hun burgers door middel van hoorzittingen e.d.

16. Papieren tijgers?

Wat het onderzoek oplevert, is dat het voor de meeste onderzochte diensten moeilijk blijkt goede prestatie-indicatoren te formuleren die als basis kunnen dienen voor de normen zoals die te gebruiken zijn voor inhoud en communicatie. De voorbeelden blijven steken in de sfeer van wachttijden.

Compensatiemogelijkheden blijven soms steken in het marginale of symbolische. Het is dus niet zo eenvoudig als het lijkt. Een snelle conclusie kan dan zijn dat het probleem aan het instrument, aan het handvest, ligt. Dat het niet past bij de manier van werken van een overheidsdienst. Bij een echte sombere bui zou je dan concluderen dat handvesten gedoemd zijn papieren tijgers te blijven.

Maar het lijkt toch wel terecht om hier een onderscheid tussen middel en kwaal te maken. Dit is precies het soort probleem waar handvesten voor zijn bedoeld; het maken van een doorbraak in de gebruikelijke manier van werken. Het zou toch wel heel merkwaardig zijn als een overheidsdienst alleen maar dingen durft te publiceren die betrekking hebben op de file bij het loket!

Tegelijk zijn de problemen wel echt. Met name als het gaat om de inhoudelijke normen blijkt namelijk dat deze normen vaak al gedekt zijn door juridische regelingen. De vrijheid om als dienst dan nog zelf arbitrair normen vast te stellen is nauwelijks aanwezig. Een pleidooi voor zelfregulering natuurlijk, maar ook aanleiding voor de vraag of de burger eigenlijk wel zo op de hoogte is van de werking van een regeling.

Ook communicatienormen geven aanleiding tot misverstanden. Het is toch de rol van de politiek om het contact met de burger te onderhouden? Dat kan je toch niet via handvesten aan het ambtelijk apparaat overlaten? Liever niet nee. Maar wellicht dat handvesten juist een nieuwe inhoud kunnen geven aan de rol van politici die via de oude kanalen volgens velen de weg naar de burger niet meer weten te vinden.

Met andere woorden; over handvesten is het laatste woord nog niet gezegd.

17. Conclusie

Het voorbeeld van de Interliner, en de verdere uitwerking ervan in de vorm van kwaliteitshandvesten, laat zien hoe prestatie-indicatoren, vooral als ze zo worden gehanteerd dat ze naar buiten toe publiceerbaar zijn, een groot effect kunnen hebben. Tegelijk laat het ook zien dat het gebruik ervan niet vanzelfsprekend is. Met andere woorden; net als al die andere managementinstrumenten zijn ook prestatie-indicatoren niets meer of minder dan dat: instrumenten. De kracht en richting van de inzet wordt bepaald door het management. Het heeft zin ze vooral in te zetten op die punten waar ze het meeste effect hebben; als het gaat om de doorbraak naar buiten toe, naar de burger als klant. De verwachting is gewettigd dat dan de noodzaak voor meer intern gerichte indicatoren duidelijk wordt voor de rest van de organisatie. De discussie zal dan veelal gaan in de trend van „maar wij kunnen dat soort indicatoren niet gebruiken voordat we de zaken intern op orde hebben.” De mensen die dat zeggen hebben gelijk: de kip was er voor het ei. Het punt is dat een kip pas een kip wordt als ze een ei gaat leggen.

Prestatie-indicatoren zijn en blijven instrumenten, in te zetten door het management.

Over de auteur

Drs D. P. Noordhoek is directeur van Northedge, een adviesbureau gespecialiseerd in kwaliteitszorg. Hij is tevens verbonden aan Stichting De Baak, managementstudiecentrum van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen.