

kwaliteit in en op de kaart



Auteur(s):
Plaats:
Datum:

Simon Plasmeijer
Gouda
Vrijdag 8 juni 2007

Opdrachtgever:

Gemeente Gouda, dienst Publiekszaken

Tevens voor onderwijsinstelling:
Opleiding:
Afstudeerrichting:

Haagse Hogeschool
Bestuurskunde en Overheidsmanagement
Auditing en Consultancy

kwaliteit in en op de kaart



Auteur(s): Simon Plasmeijer
Plaats: Gouda
Datum: Vrijdag 8 juni 2007

Opdrachtgever: Gemeente Gouda, dienst Publiekszaken

Tevens voor onderwijsinstelling: Haagse Hogeschool
Opleiding: Bestuurskunde en Overheidsmanagement
Afstudeerrichting: Auditing en Consultancy

Scriptiebegeleiders: Mw. S. Gopal (1^e begeleider, Haagse Hogeschool)
IJ. Hoetjes (2^e begeleider, Haagse Hogeschool)
G.A. Smink (Opdrachtgever, Gemeente Gouda)

versie: 1.6

voorwoord

Deze scriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen bij de opleiding 'Bestuurskunde & Overheidsmanagement' aan de Haagse Hogeschool te Den Haag, afstudeerrichting Auditing & Consultancy. De opdracht voor de scriptie is geformuleerd en uitgevoerd in samenspraak met Ton Smink, die namens het Management Team van de gemeente Gouda, dienst Publiekszaken, met name gelet heeft op de inhoud en voortgang van het onderzoek.

De scriptie had niet geschreven kunnen worden zonder de deelname van de verschillende gemeenten aan mijn enquête. Daarnaast wil ik in het bijzonder Wilmar de Lange (Gouda) Wim ter Horst (Stadskanaal) en René Passchier (Deventer) bedanken met wie ik een interview mocht houden ten behoeve van deze scriptie. Ook mijn collega's bij de Gemeente Gouda wil ik bedanken voor hun betrokkenheid.

Tijdens de volledige looptijd van de scriptie heb ik begeleiding gehad van de heer drs. IJ. Hoetjes en mevrouw S. Gopal, die ik hiervoor beide hartelijk bedank voor hun steun, tips en toewijding om het scriptie onderzoek op de juiste tijden de juiste kant op te sturen. Tot slot wil ik nog de leerkring en in het bijzonder mijn scriptiegroepje, die voor de nodige sociale afleiding hebben gezorgd, hartelijk bedanken!

Simon Plasmeijer,

Gouda, 8 juni 2007

management samenvatting

Dit hoofdstuk is bedoeld om de lezer een indruk te geven over wat in deze rapportage wordt behandeld. Voor uitgebreidere informatie verwijst ik naar de afzonderlijke hoofdstukken en de daarbij horende concluderende hoofdstukken.

De projecttitel “kwaliteit in en op de kaart” komt voort uit de behoefte aandacht te besteden aan het behoud en uitbreiding van kwaliteitsbeheersingsaspecten. De meerwaarde van deze scriptie voor de gemeente Gouda zal moeten blijken op het vlak van duidelijkheid. Duidelijkheid voor wat betreft de paden die bewandeld zijn en de routes die in de toekomst uitgestippeld moeten worden. Dit niet alleen om de kwaliteit in de dienstverlening op een hoog niveau te houden, maar ook en vooral om het naar een hoger niveau te tillen. De meerwaarde van deze scriptie voor andere gemeenten is dat ze voor zichzelf kunnen bepalen waar ze staan op de ‘kwaliteitsladder’. De hoofdvraag voor dit onderzoek is: *Hoe kunnen de kwaliteitsinstrumenten INK en/of ISO 9000 een bijdrage leveren aan een heldere en transparante bedrijfsvoering van de dienst Publiekszaken Gouda?*

Om het project verdere invulling te geven heb ik ook deelvragen opgesteld. Om het inzichtelijk te houden zijn deze deelvragen onderverdeeld in drie categorieën. Hierna volgt de uitwerking van de deelvragen volgens deze verdeling:

Theoretisch kader (zie: 2. literatuuronderzoek)

- *Wat zijn kwaliteitsinstrumenten? (zie: 2.1 kwaliteitsinstrumenten)*
Kwaliteitsinstrumenten is een geheel van manieren, middelen of technieken om een bijdrage te leveren aan het komen tot een geheel van eigenschappen en kenmerken van een product of dienst dat van belang is voor het voldoen aan vastgelegde of vanzelfsprekende behoeften.
- *Wat is heldere en transparante bedrijfsvoering en is dit nodig/nuttig? (zie: 2.2 heldere en transparante bedrijfsvoering)*
Heldere en transparante bedrijfsvoering is sturing en beheersing van zowel primaire als secundair/faciliterende bedrijfsprocessen om binnen een gemeente doelstellingen te realiseren en de resultaten hiervan vanuit in- en externe informatiesystemen op een voor burgers correcte manier open te stellen. Dit is nuttig omdat het ondersteunt bij het behalen van de doelstellingen en voorziet in benodigde verantwoording.

Praktisch kader (zie: 3. praktijk onderzoek)

- *Hoe gaat de gemeente Gouda om met de beheersing en verbetering van kwaliteit? (zie: 3.2.3 Gouda)*
Er is bij de gemeente Gouda een scheiding tussen wat er enerzijds op gemeentelijk-/concernniveau aan kwaliteitsbeheersing gedaan wordt en anderzijds wat er op dienstniveau gedaan wordt. Op dit eerste niveau kan niet gesteld worden dat men integraal bezig is met kwaliteitsbeheersing, wel wordt aan aparte onderdelen van het KO-model gewerkt. Grootste zwaktepunt van de gemeente is momenteel de reactieve houding en het blijven zitten in het plan-do gedeelte van de Demming-cirkel waarmee de check en act fases nog uitgesloten worden.
- *Hoe gaan andere gemeenten om met de beheersing en verbetering van kwaliteit? (zie: 3.1 Enquête en 3.2 Interviews)*
Het onderwerp kwaliteit leeft onder gemeenten zo blijkt uit mijn onderzoek. Ook blijkt dat het niet meer aannemelijk is dat een gemeente niet aan kwaliteitsbeheersing doet en dat de invulling ervan nog altijd vaag blijft. De instrumenten INK en ISO zijn vooral begrippen waar gemeenten van gehoord hebben maar waarin velen niet slagen ze (goed) toe te passen. Na een nader onderzoek bij twee gemeenten bleek dat bij Stadskanaal ISO goed loopt en dat het bij Deventer op (korte) termijn een bijdrage kan leveren. In beide gemeenten is er weinig behoefte aan een toepassing van INK op dienstniveau.

Koppeling theorie met praktijk (zie: 4. eindconclusies en aanbevelingen)

- *Welke verschillen en overeenkomsten zijn er tussen het theoretisch en praktisch kader? (zie: 4.1 de verschillen/overeenkomsten van theorie en praktijk)*

De in het theorie-deel beschreven definitie van kwaliteitsinstrumenten is erg breed en dit komt overeen met hoe er in de praktijk over kwaliteitsinstrumenten wordt gedacht. Wat betreft transparante bedrijfsvoering, doen gemeenten in ieder geval hun best zoveel mogelijk aan deze definitie te voldoen. Voor veel gemeenten is het vooral een interne aangelegenheid in de vorm van dienst- en afdelingsplannen. Bij de gemeente Gouda wordt getracht zowel interne als externe transparantie te bewerkstelligen.

- *Welke conclusies zijn er te trekken op basis van deze afstemming van de theorie en praktijk en welke aanbevelingen zijn er te geven? (zie: 4.2 de eindconclusies op de hoofdvraag)*
Duidelijk is dat kwaliteitsbeheersing hoog op de agenda staat ongeacht hoe hier invulling aan gegeven wordt. Wel leidt dit tot niveauverschillen. De instrumenten waar ik mij op heb gericht: INK en ISO zijn bij veel gemeenten wel bekend, maar worden op weinig plekken actief toegepast. De instrumenten apart beschouwend, blijkt dat INK een breed model is dat in de praktijk lastig toepasbaar is en bij sommige gemeenten tot frustratie heeft geleid. Toch zijn de gedachten achter het INK-model wel goed en het toeleggen op de wensen van de klant is bij de gemeenten een normaal verschijnsel. Het zien van kwaliteit als integraal organisatie aspect lijkt, ondanks de onderkende grote risico's, ook niet weg te denken in de toekomst. Het tweede onderzochte instrument is ISO en meer specifiek ISO-9000, wat vooral een instrument uit het bedrijfsleven is en waar gemeenten een afkeer van hebben, deels ontbreken van een specifiek onderdeel voor 'de publieke functie'. Ondanks deze afkeer staat de ISO norm wel voor een aantoonbaar goed handelen. Het stelt de gemeente eveneens in staat de klant, in dit professioneel handelen, centraal te stellen en zijn belang hoog in het vaandel te zetten.

Iets wat in beide instrumenten terugkomt is het 'intern beter regelen' met als (indirect) doel de klant beter tot dienst te kunnen zijn. Dit gebeurt door de processen op orde te krijgen en de organisatiecultuur te richten op kwaliteit. De voordelen van beide modellen zijn op sommige vlakken verschillend, maar liggen voor een groot deel dicht bij elkaar. Het blijkt dat er een grote overlap is met de twee modellen en ze beiden veel (overeenkomstige) voordelen kunnen bieden aan de organisatie, ondanks dat de uitvoering en de toepassing van de modellen toch wezenlijk van elkaar verschillen.

Wat ook een belangrijke overeenkomst is tussen de twee modellen, is dat ze beiden behoorlijk wat van de organisatie vragen. Het goed implementeren van de modellen blijkt lastig. Met name het integraal invoeren van het INK-model geeft problemen. Het invoeren van ISO blijkt, zo geven de respondenten uit mijn onderzoek aan, makkelijker om mee te werken dan INK. Daarnaast zorgt het behalen van het ISO-certificaat er ook voor dat je stappen onderneemt die je hoger op de fasen-ladder van INK brengt. Op deze manier wordt er weer een positieve bijdrage geleverd aan de concernbrede toepassing van INK, zoals die momenteel geldt voor de gemeente Gouda.

Tot slot een laatste belangrijk aspect, die van toepassing is ongeacht het model: de cultuuromslag. Alleen in een organisatiecultuur waarin aandacht is voor een actieve wil tot verbetering, of tenminste sprake is van acceptatie, zal succes mogelijk zijn. In organisaties waarbij dit niet het geval is, zal men enkel weerstand en onbegrip voor de kwaliteitsbeheersing tegenkomen.

Zoals in de inleiding genoemd, lijkt de dienst Publiekszaken met de dag te veranderen. Zoals gebleken is niet alleen de klantvraag aan het veranderen, maar ook de manier waarop gemeenten hun klanten (willen) benaderen. De gemeente Gouda lijkt goed op weg en heeft de mogelijkheid zich in de nabije toekomst nóg meer te profileren als een professionele en kwalitatief hoogstaande dienstverlenende organisatie. Voor redenen om dit te doen en te blijven doen kan gedacht worden aan de gewenste maatschappelijke transparantie. Daarnaast kunnen met concrete resultaten negatieve (subjectieve) beweringen uit de maatschappij voorkomen of weerlegd worden.

Wanneer aan deze beide voorwaarden op goede wijze wordt voldaan en er dus zowel transparantie is als ook dat er concrete resultaten geboekt zijn, kan het in de inleiding genoemde gemeentelijk-navigatiesysteem met recht claimen de bestemming te hebben bereikt.

gebruikte afkortingen

Onderstaand een overzicht met verklaringen van termen en afkortingen zoals gebruikt in deze scriptie.

Afkorting	Betekenis
DPZ	Dienst Publiekszaken
EFQM	The European Foundation for Quality Management
EFRO	Europees Fonds (voor) Regionale Ontwikkeling
INK	Instituut Nederlandse Kwaliteit: de Nederlandse variant van EFQM.
ISO	International Organization for Standardization
KO-model	Kwaliteitsmodel voor Overheidsorganisaties
KPI	Kern Prestatie Indicatoren
LAP	Leer Arbeidsplaats
MT	Management Team
NEN	Stichting Nederlands Normalisatie-instituut
PDCA	Plan Do Check Act
TQM	Total Quality Management
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten

inhoudsopgave

VOORWOORD	3
MANAGEMENT SAMENVATTING	4
GEBRUIKTE AFKORTINGEN	6
INHOUDSOPGAVE	7
1. INLEIDING	9
1.1 ALGEMENE ORGANISATIEBESCHRIJVING.....	9
1.1.1 Gemeentehistorie en statistieken.....	9
1.1.2 De Dienst Publiekszaken	10
1.2 DE CONTEXT VAN HET ONDERZOEK	11
1.3 PROJECT AFBAKENING	12
1.4 DE ONDERZOEKSVRAGEN	12
2. LITERATUURONDERZOEK	15
2.1 KWALITEITSINSTRUMENTEN	15
2.1.1 wat is kwaliteit?	15
2.1.2 wat is kwaliteitsmanagement?	16
2.1.3 wat zijn kwaliteitsinstrumenten?.....	16
2.1.4 verantwoording van afbakening instrumenten	19
2.1.5 uitdieping van de gekozen instrumenten	19
2.1.5.1 het INK-model.....	19
2.1.5.2 ISO.....	23
2.2 HELDERE EN TRANSPARANTE BEDRIJFSVOERING	26
2.2.1 wat is bedrijfsvoering?.....	26
2.2.2 wat is transparantie?	27
2.3 CONCLUSIES LITERATUURONDERZOEK	29
2.3.1 Wat zijn kwaliteitsinstrumenten?.....	29
2.3.2 Wat is heldere en transparante bedrijfsvoering?	30
3. PRAKTIJK ONDERZOEK	31
3.1 ENQUÊTE	31
3.2 INTERVIEWS	32
3.2.1 Deventer.....	32
3.2.2 Stadskanaal.....	34
3.2.3 Gouda.....	36
3.2.3.1 Gouda op gemeenteniveau	36
3.2.3.1 Gouda op dienstniveau.....	37
3.3 CONCLUSIES PRAKTIJKONDERZOEK	38
3.3.1 Hoe gaat de gemeente Gouda om met de beheersing en verbetering van kwaliteit?.....	38
3.3.2 Hoe gaan andere gemeenten om met de beheersing en verbetering van kwaliteit?	38
4. EINDCONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	40
4.1 DE VERSCHILLEN/OVEREENKOMSTEN VAN THEORIE EN PRAKTIJK	40
4.1.1 Wat zijn kwaliteitsinstrumenten?.....	40
4.1.2 Wat is heldere en transparante bedrijfsvoering en is dit nodig/nuttig?	41
4.1.3 Verschillen/overeenkomsten samengevat	41
4.2 DE EINDCONCLUSIES OP DE HOOFDVRAAG	42
4.3 DE AANBEVELINGEN	44

GEBRUIKTE BRONNEN	46
LITERATUURLIJST	46
GEBRUIKTE WEBSITES.....	48
BIJLAGEN	51
BIJLAGE I – ORGANOGRAM	51
BIJLAGE II – HET ENQUÊTEFORMULIER MET INVITATIEBRIEF	52
BIJLAGE III – OVERZICHT VAN DE UITSLAGEN VAN DE ENQUÊTE	54
BIJLAGE IV – GLOBALE VRAGENLIJST ZOALS GEBRUIKT BIJ DE INTERVIEWS.....	59
BIJLAGE V – VAN KLANT NAAR KWALITEIT	60
BIJLAGE VI – PDCA BIJ DE GEMEENTE GOUDA.....	61

1. inleiding

De dienst Publiekszaken lijkt met de dag te veranderen. Verschuivingen in (fysieke) klantcontacten van baliecontact naar telefonisch en/of digitaal contact is de trend die is ingezet. De ontwikkelplannen van de gemeente Gouda zijn dan ook voor een groot deel vastgesteld op basis van deze factoren. Vanzelfsprekend wordt er niet alleen in de plannen geschreven over het veranderen van klantcontacten, maar wordt er ook aandacht besteedt aan het behoud en uitbereiding van kwaliteitsbeheersingsaspecten. De projecttitel “kwaliteit in en op de kaart” is hier dan ook aan gekoppeld. Dit project richt zich er dan ook op om binnen de lijnen van de uitgezette ontwikkelplannen de kwaliteitsbeheersing in kaart te brengen, maar ook op de kaart te zetten en de visie voor de toekomst helder te maken.

1.1 Algemene organisatiebeschrijving

De Gemeente Gouda, waar ik momenteel als duaal-student¹ in dienst ben, heb ik betrokken in mijn onderzoek. De meerwaarde van deze scriptie voor de gemeente Gouda moet vooral blijken op het vlak van duidelijkheid. Duidelijkheid wat betreft de paden die bewandeld zijn en de routes die in de toekomst uitgestippeld moeten worden. Dit niet alleen om de kwaliteit in de dienstverlening op een hoog niveau te houden, maar ook en vooral om het naar een hoger niveau te tillen. De meerwaarde van deze scriptie voor andere gemeenten is dat ze voor zichzelf kunnen bepalen waar ze staan op de ‘kwaliteitsladder’. Daarnaast kunnen de aanbevelingen die in het laatste hoofdstuk worden gedaan ook toepasbaar zijn voor andere gemeenten waardoor de bruikbaarheid ervan nog breder getrokken kan worden.

Ik zal in dit hoofdstuk eerst kort informatie geven over de Gemeente Gouda en daarna inzoomen op het organisatiedeel waarbinnen ik werkzaam ben.

1.1.1 Gemeentehistorie en statistieken

De geschiedenis van de gemeente Gouda gaat ver terug. Al in de middeleeuwen werden de eerste fundamenten van deze historische stad gelegd. De oorsprong van de stadsnaam Gouda is dan ook tot aan deze periode te herleiden. Vroeger noemde men de stad dan ook ‘Ter Goude’ of kort ‘Tergou’ wat zoveel betekend als stad aan de Goude; Gouwe. De eerste keer dat de naam Gouwe in bronnen terug te vinden is, is in 1139 en staat het geschreven in het toenmalige Latijn: ‘Golda’. Over de betekenis hiervan bestaat nog altijd onenigheid. Het kan zijn ‘Gold-aha’ (‘goudkleurig water’) of Golde (een rivier met een weg er naast). In het verloop van de jaren werd het ‘Goude’ en in de late Middeleeuwen werd dit in het Latijn weer als ‘Gouda’ geschreven (Abels et al, 2002).

Naast het feit dat de naam van de gemeente ver terug gaat, geldt dat ook voor de stadsrechten. De eerste keer dat de stadsrechten worden genoemd is op 19 juli 1272 geweest, al bestond de stad toen al wel enige tijd. De persoon die de eer had de stadsvrijheid van Gouda in ontvangst te nemen was ridder Nicolaas van Cats. Cats kreeg het overhandigd van Graaf Floris V (Abels et al, 2002). Hoewel het een oude stad is heeft ze haar bekendheid vooral aan een aantal andere zaken dan de oudheid te danken. In 1518 waren het met name de bierbrouwerijen die de stad kenmerkte, maar in de jaren daarna sloeg dit (ingegeven door een economische teloorgang) om naar de agrarische sector en koos men voor kaas en boter in plaats van bier. Vervolgens kregen de tabakspijpenindustrie, de potten- en tegelbakkerij en de hernieuwde bloei van lijndraaijerij en de komst van de ‘nieuwe’ draperie en de tapisserie in de zeventiende en achttiende eeuw meer bekendheid en nam de binnenvaart toe. In de nieuwste tijd (1795-2002) is de stad verder gegaan in zijn ontwikkeling en kennen we de stad inmiddels ook van de kaasmarkt, de kaarsen en de stroopwafels. Over de oorsprong van deze laatste genoemde lekkernij is men het ook niet geheel eens. Niet iedereen kan zich vinden in de toegeschreven bedenker er van. Toch wordt over het algemeen de eer toegekend aan Gerard

¹ De werkbetrekking in het derde en vierde leerjaar van het voltijd/duaal-traject op de Haagse Hogeschool voor de opleiding Bestuurskunde en Overheidsmanagement wordt ook wel Leer Arbeidsplaats (LAP) genoemd

Kamphuisen. Deze opende in 1810 zijn zaak met één van Nederlands bekendste lekkernijen: de stroopwafel. Deze oude Goudse bekende zoetige koek wordt zelfs tegenwoordig nog veel genuttigd (Abels et al, 2002).

De demografische factoren en statistieken van de stad Gouda van tegenwoordig zijn weergegeven in Tabel 1.

Demografische factoren Gemeente Gouda over 2006	
Aantal inwoners per 1 januari	71.386
Bevolkingsdichtheid (inwoners/km² land)	4.220
Aandeel 65+ (%)	13,40%
Totaal niet-westerse allochtonen (%)	13,70%
Aantal huishoudens	30.581
Aantal nieuwe vestigingen	2.339

Tabel 1) Demografische factoren Gemeente Gouda per 1-1-2007 (CBS)

1.1.2 De Dienst Publiekszaken

Achter de grote stad Gouda staat ook een grote organisatie (zie Bijlage I – Organogram) die net als de stad in de loop der jaren behoorlijke veranderingen ondergaan heeft. Paul Vreeke, al geruime tijd in dienst bij de gemeente Gouda en (historische) organisatie kenner, heeft mij voorzien van de onderstaande historische informatie.

De historie van de dienst Publiekszaken van de gemeente Gouda vond zijn oorsprong in de tijd van Napoleon toen er met persoonsregistratie gestart werd. Vanaf die tijd werd de geboorte, het overlijden en het huwelijk geregistreerd en bijgehouden in boeken. Jaren later (rond 1920) werd er voor een meer systematische aanpak gekozen en ging men over op een kaartenbaksysteem voor deze burgerlijkkestands informatie.

Doordat er steeds meer met de gegevens werd gedaan en het belang van deze gegevens steeds groter werd, ontstond er in de jaren '40 de afdeling 'Bevolking, Burgerlijke Stand, Militaire Zaken en Verkiezingen' als gemeentelijke dienst. Opnieuw nam het aantal taken van de gemeente toe en vervolgens ontstond er rond 1975 de afdeling 'Burgerzaken'. Gepaard gaande met al deze veranderingen ging ook een cultuurverandering. Daar waar er eerst sprake was van een on-institutionair handelen, is deze cultuur in de loop der jaren omgedraaid naar een wél institutionair handelen. We kennen, hieruit voortkomend, dan ook het ontstaan van een gemeenteloket en gemeenteproducten. Aan het loket werden er nu 'producten' verstrekt, denk hierbij aan het verstrekken van uittreksels, rijbewijzen en nog meer overheidsproducten. Daarnaast werd er vanaf dat moment ook informatie aan het loket verstrekt. Deze ontwikkeling werd ook opgepakt door andere gemeentediensten en in 1998 leidde dit er toe dat het 'Gemeentelijk Dienstencentrum' ontstond. Het was toen voor het eerst dat (bijna) alle gemeente diensten zich op één centrale plek hadden gestationeerd. In 2000 bestond dit dienstencentrum uit Zorg en Welzijn, Klant Contact Centrum en Burgerdiensten. Het werd toen ook omgedoopt tot het organisatieonderdeel waar ik mij dan ook in deze scriptie op zal richten, namelijk de 'dienst Publiekszaken'. De laatste organisatieveranderingen begonnen in 2004 waarbij de afdeling Burgerdiensten per 1 mei van dat jaar gesplitst werd in een Frontoffice Burgerdiensten en een Backoffice Burgerdiensten. Na het ontstaan van de Backoffice Burgerdiensten, is er een discussie begonnen over de (kern)taken. Deze discussie heeft geleid tot een (her)clustering van taken binnen de Backoffice in een cluster bijzondere dienstverlening en een cluster kwaliteit en beheer. Het cluster kwaliteit en beheer is naast de 'ondersteunende functies' uit de 'staf' integraal opgenomen in de vierde afdeling; de afdeling Bouwen. Dit proces werd in december 2005 gestart. In het begin was deze afdeling met name gericht op bouw gerelateerde items. In april 2006 kwam hier verandering in en zijn er een aantal medewerkers van de afdeling burgerdiensten overgegaan naar de afdeling Bouwen om het kwaliteitsbeheersingsaspect van de dienst Publiekszaken te vertegenwoordigen en te handhaven. Tegenwoordig anno 2007 bestaat de dienst

Publiekszaken uit de volgende 4 afdelingen (Afdelingsplan, 2006):

- Klantcontact centrum
Voorzien in het eerste klantcontact. Dit kan zijn via de telefoon, e-mail of ontvangst bij de receptie. Kerntaken: callcenter, digitale klantafhandeling, balie Buytnerf en Stadskantoor
- Zorg en welzijn
Deze afdeling zorgt voor klanten die zorg behoeven of willen helpen in dit kader als vrijwilliger. Kerntaken: voorziening gehandicapten, reductie, huursubsidie
- Burgerdiensten
Heeft als doel het verstrekken van (specifieke)informatie en producten namens de overheid/gemeente. Kerntaken: burgerzaken, frontoffice belastingen, vergunningen
- Bouwen/Kwaliteit en Beheer
De afdeling bouwen verzorgt taken voor de frontoffice bouwen zoals het verstrekken van informatie en de intake van bouw aanvragen, maar doet ook onderzoek naar kwaliteit en beheersaspecten binnen de dienst.
Kerntaken: frontoffice bouwen en Ruimtelijke Ordening, ondernemersloket, kwaliteit en beheer

Bij de Gemeente Gouda ben ik begonnen op de Backoffice van Burgerdiensten en vervolgens ben ik in april geplaatst bij de afdeling Bouwen/Kwaliteit en Beheer, waar ik momenteel mijn LAP vervul. Mijn taken voor de gemeente zijn volledig gericht op kwaliteit en beheer van de dienst Publiekszaken. Ik heb in dit licht dan ook veel te maken met andere afdelingen. Een van de activiteiten waar de afdeling Bouwen vanuit het kwaliteit en beheersingsaspect mee is belast, is de voorgenomen reorganisatie van de dienst Publiekszaken. Met deze scriptie hoop ik hier een positieve bijdrage aan te kunnen leveren, maar de focus blijft gericht op inventarisatie en verbetering van kwaliteitsbeheersing.

1.2 de context van het onderzoek

Dat overheids- en gemeenteland onderhevig is geweest aan verandering is duidelijk. Dat deze trend zich voort zal zetten lijkt eveneens niet verrassend. Enerzijds door de toenemende globalisering en anderzijds door een veranderend takenpakket op lokaal niveau. Globalisering in de zin dat er meer vanuit Europese regelgeving gehandeld wordt (bijvoorbeeld door de 'Doelstelling-2 gelden'²) en dat door (internationale)migratiestromen de cultureel maatschappelijke samenstelling verschoven is van een voornamelijk mono georiënteerde cultuur naar een multi-cultuur (<http://statline.cbs.nl/>, 17 oktober 2006).

Dat deze globalisering ook zijn effect heeft op het veranderende takenpakket op lokaal niveau spreekt voor zich. Er zijn in de loop der jaren doelgroepen bij gekomen, die ieder op een voor hen persoonlijk passende manier benaderd wensen te worden. Daarnaast is de manier waarop de gemeente contact heeft met haar burger in een sneltreinvaart aan het veranderen. Een voorbeeld hiervan is de opkomst van de digitale dienstverlening (Schulte, 2000). Deze verandering van contactmomenten met de burger heeft direct effect op betreffende werkprocessen. Andere zaken die zo hun invloed uitoefenen op de werkprocessen zijn; het steeds kritischer zijn van burgers en bedrijven, regionale samenwerkingsverbanden (al dan niet door shared-services) en de toenemende vraag naar verantwoording van beleid en processen + acties. De vraag is dan ook, wat doet de gemeente om met al deze veranderingen om te gaan? Bij veel gemeenten lopen er reorganisatietrajecten om het oude sectoren- of dienstenmodel in te ruilen voor een directiemodel (ook wel: afdelingenmodel). Gemeenten verwachten binnen dit organisatie-model beter te kunnen inspelen op de eerder genoemde eisen die de maatschappij aan hen stelt.

Ook bij de gemeente Gouda zijn de externe invloeden de aanjager geweest de overgang naar de nieuwe organisatiestructuur te initiëren. Voor deze ingezette organisatieveranderingen bij de

² Dit is een subsidieprogramma van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO).

gemeente Gouda loopt het traject tot invoering van het directiemodel inmiddels op volle toeren. De dienst Publiekszaken heeft het voornemen om de plannen midden 2007 rond te hebben en deze in januari 2008 in te voeren bij de dienst. Juist bij een dergelijke nieuwe start van een nieuwe structuur is er de mogelijkheid tot het overeenkomen en vastleggen van kwaliteitsregels. Dit soort regels geven de organisatie houvast en zorgen voor transparantie wanneer deze ook naar buiten toe worden gecommuniceerd. Anderzijds zorgt een goede manier van werken volgens gestelde en erkende kwaliteitseisen ervoor dat de verantwoording van gevoerd beleid beter verloopt naar instanties of (gezetelde) individuen die daar behoefte aan hebben, al dan niet vanwege een (in)directe politieke motivatie.

1.3 project afbakening

In dit rapport zal ik mij richten op enerzijds het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK-model) en anderzijds de International Standardisation Organisation (ISO) 9000 serie certificering. Het INK-model is bedoeld als middel om een organisatie of organisatieonderdeel aan een kritische (zelf)evaluatie te onderwerpen. Na deze evaluatie kan de organisatie bepalen hoe goed de organisatie op zijn poten staat en waarin verbeterpunten waar te nemen zijn, die dan weer verder te ontwikkelen zijn (<http://www.ink.nl/>, 1 november 2006).

De ISO 9000 serie is hoofdzakelijk gericht op kwaliteitsmanagement. Dit betekent dat de organisatie zich moet richten op: de kwaliteitsvereisten van de klant en toepasbare regelvereisten met als doel de klanttevredenheid te verbeteren en constante verbetering in de prestaties bij het bereiken van deze doelen. Dit wordt in dit onderzoek getracht te bereiken door de eerder genoemde 9000 serie, welke weer bestaat uit aftakkingen. De hoofdnormen van de ISO 9000 zijn:

- ISO 9000:2005 Quality management systems – Basisbeginselen en woordenlijst
- ISO 9001:2000 Quality management systems – De vereisten

Meer over de inhoud van deze items volgt verderop in dit rapport (lees 2.1.5 uitdieping van de gekozen instrumenten).

1.4 de onderzoeksvragen

De keuze voor de hoofdvraag, die ik hierna zal bespreken, zal ik eerst toelichten vanuit mijn persoonlijke perspectief. De vraagstelling komt namelijk voort uit mijn interesse naar beheersbaarheid van (bedrijfs)processen en de ontwikkelingen hieromtrent in de maatschappij. Ikzelf zie dat we op persoonlijk niveau meer behoefte hebben aan controle op de complexe omgeving, zo ook op organisatieniveau. Voorbeelden van controle op persoonlijk niveau zijn terug te zien in het toenemende gebruik van elektronische middelen als navigatiesystemen en mobiele telefoons. Als we ergens naar toe gaan met de auto willen we graag weten waar we zijn, waar we naar toe gaan, hoe lang het nog duurt voordat we er zijn en als er verkeerd gereden wordt dan willen we dat het direct verbeterd wordt. Hierin zit voor mij dan ook de parallel met een organisatie als de gemeente Gouda en haar management van dienstverlening. Het ideaalbeeld van management omvat volgens mij namelijk ongeveer dezelfde eigenschappen als het omschreven navigatiesysteem. Zo gaat management in een organisatie ook om positie en richtingbepaling, terwijl we bij fouten ook graag zo effectief en snel mogelijk de route willen aanpassen of bijsturen. Het punt is alleen dat bij de gemeente Gouda een navigatieprogramma niet bestaat. Bij mij ontstond daarmee de vraag: wat voor beheersingsprogramma kunnen we dan, als ware het een navigatiesysteem is, inzetten om de dienstverlening beter te beheersen? Daarom gaat het in deze rapportage ook om een specifieke wijze van kwaliteitsbeheersing met als doel een beter functioneerde organisatie.

De hoofdvraag, op basis van de eerder genoemde afbakening en toelichtingen, voor dit onderzoek is:

Hoe kunnen de kwaliteitsinstrumenten INK en/of ISO 9000 een bijdrage leveren aan een heldere en transparante bedrijfsvoering van de dienst Publiekszaken Gouda?

Om het project verdere invulling te geven heb ik ook deelvragen opgesteld. Om het inzichtelijk te houden zijn deze deelvragen onderverdeeld in drie categorieën. Deze verdeling is als volgt:

Theoretisch kader

- Wat zijn kwaliteitsinstrumenten?
- Wat is heldere en transparante bedrijfsvoering en is dit nodig/nuttig?

Verantwoording (waarom):

De bedoeling van de eerste deelvraag is om aan de hand hiervan de lezer een helder beeld te geven van wat met name de instrumenten uit de hoofdvraag betekenen. Ook zijn de gevolgen van een dergelijk model met deze vraag duidelijk gemaakt.

De tweede deelvraag maakt duidelijk wat bedrijfsvoering inhoudt en waarom het zo belangrijk is om hierin transparantie en duidelijkheid een belangrijke rol te geven.

Toelichting (hoe):

Door de eerste deelvraag op te breken in kleinere stukjes zorg ik voor verdieping in de materie. Zo ontstaat bijvoorbeeld de vraag wat kwaliteit is. Het doel hiervan is om hiermee aan te geven wat kwaliteit inhoudt en waar het over gaat. Dit is nodig om kwaliteitsmanagement te kunnen plaatsen in zijn context. Vervolgens sla ik een brug naar kwaliteitsinstrumenten en baken ik het af met een verdieping voor de in de hoofdvraag geformuleerde instrumenten. Dit is gebeurd door middel van een literatuuronderzoek op basis van veel verschillende bronnen.

De tweede deelvraag is eveneens opgedeeld in stukjes en gaat in op wat transparantie is en wat bedrijfsvoering is. Ook dit is op basis van verschillende bronnen van verschillende auteurs.

Praktisch kader

- Hoe gaat de gemeente Gouda om met de beheersing en verbetering van kwaliteit?
- Hoe gaan andere gemeenten om met de beheersing en verbetering van kwaliteit?

Verantwoording (waarom):

Door middel van deze derde deelvraag moet duidelijk worden waar de gemeente Gouda en waar dienst Publiekszaken mee bezig is wat betreft de beheersing en verbetering van kwaliteit in dienstverlening.

De vierde deelvraag is bedoeld om met een divergente blik vanuit het gemeenteperspectief kennis te verwerven en te zien wat andere gemeenten doen aan kwaliteitsmanagement. Als onderdeel van deze deelvraag zal ik ook meer specifiek op twee gemeenten ingegaan. Dit zijn de gemeenten Deventer en Stadskanaal.

Toelichting (hoe):

Om het antwoord te formuleren op de derde deelvraag heb ik een interview gehouden met de kwaliteitsmanager van de gemeente Gouda. Daarnaast heb ik ook gesproken met het afdelingshoofd van de afdeling Bouwen/Kwaliteit en Beheer. Naast dit gesprek heb ik ook nog gekozen voor een stuk deskresearch met een onderzoek naar interne documenten (dienst- en afdelingsplan).

De vierde deelvraag is beantwoord door een enquête en een tweetal face-to-face interviews met Stadskanaal en Deventer. Deze twee gemeenten heb ik als koplopers bestempeld naar aanleiding van de uitkomsten van de enquête. Dit is gebeurd door te kijken naar de toepassing van INK en ISO. Deze twee gemeenten hadden, zo bleek uit de enquête, beiden (bijzondere) expertise op het gebied van één of beide instrumenten. Voor het interview heb ik gekozen voor het stellen van open vragen. Voor de enquête heb ik gekozen voor het stellen van gesloten vragen met de mogelijkheid tot het geven van een toelichting.

Koppeling theorie met praktijk

- Welke verschillen en overeenkomsten zijn er tussen het theoretisch en praktisch kader?
- Welke conclusies zijn er te trekken op basis van deze afstemming van de theorie en praktijk en welke aanbevelingen zijn er te geven?

Verantwoording (waarom):

Met de vijfde deelvraag wil ik de gemeente Gouda, dienst Publiekszaken, in het licht van de theorie plaatsen en de relevantie ervan duidelijker maken.

Door te kijken naar de conclusies uit voorgaande hoofdstukken geef ik, nu met de kennis van zowel de theorie en praktijk, eindconclusies met bruikbare aanbevelingen.

Toelichting (hoe):

De verschillen zijn beschreven door de conclusies van de twee hoofdstukken naast elkaar te leggen. Daarnaast is de situatie in de Gemeente Gouda nader toegelicht.

De conclusies en aanbevelingen zijn een resultaat van in het rapport beschreven bevindingen.

2. literatuuronderzoek

Zoals ik in mijn inleiding al genoemd heb, zijn er een aantal vragen die opkomen wanneer je de hoofdvraag van deze scriptie bekijkt. De deelvragen die in dit onderdeel behandeld zullen worden zijn:

- Wat zijn kwaliteitsinstrumenten?
- Wat is heldere en transparante bedrijfsvoering?

Het hoofddoel van dit hoofdstuk is het geven van een wetenschappelijke verdieping gericht op het verduidelijken van de genoemde hoofd- en deelvragen vanuit een theoretisch perspectief. Bij het behandelen van de definities zijn er een aantal zaken die niet achterwege gelaten kunnen worden om een antwoord geformuleerd te krijgen. Bijvoorbeeld kunnen naar aanleiding van de eerste deelvraag weer subdeelvragen gesteld worden, zoals: wat is kwaliteit en wat is kwaliteitsmanagement? In dit hoofdstuk geef ik hier antwoord op en probeer ik het in het perspectief van deze scriptie te plaatsen.

2.1 kwaliteitsinstrumenten

2.1.1 wat is kwaliteit?

Om een helder beeld te krijgen van wat kwaliteitsinstrumenten zijn, zal deze term eerst ontleed moeten worden. Zo wordt er in de term kwaliteitsinstrumenten gesproken over kwaliteit, maar wat houdt dat nu eigenlijk in? Wat is kwaliteit?

Kwaliteit kan vanuit verschillende perspectieven, verschillende betekenissen hebben. Wanneer dus antwoord geven moet worden op de vraag wat kwaliteit is, zal eerst een perspectief gekozen moeten worden. Vinkenburg (1988) heeft deze perspectieven benoemd middels een voorbeeld van een hoornvliestransplantatie bij een patiënt. Is deze gelukt, dan spreekt hij van technische kwaliteit. Kan de patiënt weer zien dan is er sprake van functionele kwaliteit. Heeft de patiënt het gevoel dat hij als mens behandeld is en niet als geval dan noemen wij dit bejegening of relationele kwaliteit. Toch kan er, vanuit het perspectief van kwaliteitsmanagement, gesteld worden dat kwaliteit gaat om de mate van afstemming tussen wat nodig is en wat er verwacht wordt. Dit heeft zowel betrekking op klanten, collega's, leveranciers als op de eindgebruikers van het product of de te leveren dienst (Kaplan, 1998: 555-564). Naast deze uitleg van de term is er ook een officiële 'genormeerde definitie' door het NEN³ (NEN-ISO 9000):

"Kwaliteit is het geheel van eigenschappen en kenmerken van een product of dienst dat van belang is voor het voldoen aan vastgelegde of vanzelfsprekende behoeften".

Behalve het richten op het geheel van eigenschappen van een product of dienst is er nog een ander aspect van toepassing namelijk een afname van productiviteitsverspilling of juist een verbetering daarvan. De Raad van de Kwaliteit van Australië zegt hierover: "'Kwaliteit' in deze zin wordt dan ook veel gezien als 'Totale Kwaliteit'" (vrij vertaald naar Australian Quality Council, 1995: 5).

Zoals op valt te maken uit de bovenstaande greep van beschikbare definities van kwaliteit en aanvullingen daar op, is er veel aanbod aangaande deze term waarbij iedere definitie weer zijn eigen perspectief kiest. Voor deze scriptie zal er toch een keuze gemaakt moeten worden voor één van deze definities, die ook goed toepasbaar moet zijn binnen een gemeentelijke organisatie met een publieke functie. De beste keuze in de lijn van deze scriptie lijkt om te kiezen voor de NEN-ISO-norm 9000 van kwaliteit. Zoals in het hoofdstuk over ISO-normen behandeld zal worden is een voordeel van ISO normen dat deze goed zijn voor de uitwisselbaarheid en eventueel voor vergelijking met andere instellingen. Daarnaast speelt ISO een belangrijke rol in de hoofdvraag. Dit maakt dat mijn keuze op de NEN-ISO-9000 definitie van kwaliteit is gevallen.

³ NEN is de afkorting van Nederlandse Norm (voorheen NNI), een instituut gericht op normalisatie (NEN, 2005).

2.1.2 wat is kwaliteitsmanagement?

Naast de term kwaliteit is er nog een andere bekende term op dit gebied: kwaliteitsmanagement. Kwaliteitsmanagement, of de meer Nederlandse term kwaliteitsbeheersing, is gericht om binnen de organisatie behoud of verbetering van kwaliteit te bewerkstelligen. Naar een vrij vertaalde definitie van Foley, *et al* (1997: 12) noemt hij het een verzameling van managementprincipes en statistische technieken, of liever een coherent overkoepelend en verenigend (betrekking hebbende op alle aspecten van en de organisatie) systeem van beheer. Toch zijn er ook nog vier verschillende vormen van kwaliteitsmanagement die onderscheiden worden door Matheus *et al* (2003: 15-16) te weten:

- *inspectie*
Bij inspectie vindt de check plaats op het eind van het proces en worden producten of diensten die niet aan de eisen voldoen gerecycled of weggegooid. De inspectie vindt plaats door een aangestelde ploeg, de procesuitvoerenden worden hier niet bij betrokken.
- *kwaliteitscontrole*
Kwaliteitscontrole omvat hetzelfde als bij inspectie staat omschreven, alleen worden de procesuitvoerenden bij kwaliteitscontrole wel betrokken zodat het proces indien nodig aangepast kan worden.
- *kwaliteitsborging*
Bij kwaliteitsborging gaat het om het geheel van geplande en systematische acties tijdens het productieproces die nodig zijn om in voldoende mate het vertrouwen te geven dat een product of dienst voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen. Hierbij wordt niet alleen input en output geëvalueerd maar ook het eigenlijke productieproces. Het gaat er hierbij om dat alles goed gebeurt.
- *integrale kwaliteitszorg / Total Quality Management (TQM)*
Bij deze gedachte zijn alle organisatorische eenheden en alle werknemers betrokken. Het is de bedoeling om alle processen continue te verbeteren en de technieken van kwaliteitsmanagement toe te passen op alle aspecten van de organisatie.

Het beheersen van kwaliteit is op de diverse niveaus en aspecten van de dienst Publiekszaken Gouda ook aan de orde in het kader van deze scriptie. De in de hoofdvraag genoemde 'instrumenten' richten zich ook op kwaliteitsbeheersing. Daar waar ISO kwaliteitsborging beoogd is het INK-model gericht op integrale kwaliteitszorg. Ik zal mij dan ook met name op deze twee gebieden toespitsen. In de uitwerking van deze instrumenten wordt er meer verteld over wat deze instrumenten inhouden.

2.1.3 wat zijn kwaliteitsinstrumenten?

Kwaliteitsinstrumenten kunnen vanuit het licht van de definitie van kwaliteit gezien worden als een geheel van manieren, middelen of technieken om een bijdrage te leveren aan het komen tot kwaliteit. Het toepassen van de instrumenten definieer ik vervolgens als kwaliteitszorg. De definitie van kwaliteitszorg volgens NEN-ISO 9000 is:

"alle activiteiten van de totale managementfunctie die het kwaliteitsbeleid, de doelstellingen en de verantwoordelijkheden vaststelt en deze implementeert met middelen als kwaliteitsplanning, kwaliteitsbeheersing, kwaliteitsborging en kwaliteitsverbetering binnen het kwaliteitssysteem".

Een andere term die hierbij speelt is prestatie management. De relatie van kwaliteitszorg en prestatie management blijkt ook wel uit de definitie van de Waal & Kerklaan (2004) die de volgende definitie hebben bedacht:

Prestatiemanagement is het proces waarin sturing van de organisatie plaatsvindt door:

- het systematisch vaststellen van beleid, strategie en doelstellingen van de organisatie;
- deze vervolgens te vertalen naar alle organisatieniveaus en meetbaar te maken door deze doelstellingen te concretiseren naar kritische succes-factoren en prestatie-indicatoren;
- op basis hiervan een rapportage op te zetten om daarmee acties te kunnen ondernemen voor bijsturing van de organisatie.

De genoemde relatie met de definitie van kwaliteitszorg is per punt namelijk:

- 1) In punt 1 is vaststellen van beleid, strategie en doelstellingen te linken met de kwaliteitsplanning
- 2) In punt 2 is het meetbaar maken van de doelstellingen te linken aan kwaliteitsborging
- 3) En tot slot in punt 3 is het rapporteren en bijsturen naar aanleiding daarvan te linken met kwaliteitsverbetering en kwaliteitsbeheersing.

Prestatiemanagement is een constant proces, dat ook terug te vinden is in diverse kwaliteitsinstrumenten. Aan wat voor instrumenten moet dan gedacht worden? Door de eerder genoemde brede definitie van kwaliteit, leidt dat er ook toe dat er dan ook een veelvoud van instrumenten te benoemen zijn. Verschillende auteurs onderscheiden dan ook verschillende instrumenten. Zo onderscheidt F. van der Molen andere instrumenten dan bijvoorbeeld E. Hoornweg. Van der Molen (1992) noemt de volgende soorten van kwaliteits-, beleids- en beheersingsinstrumenten: contractmanagement, planning & control, marktonderzoek, resultaatmeting, cliëntenraden, procedures voor klachtenregelingen, een ombudsman, consumentenbureau, systematisch onderzoek naar klachten/wensen/behoefte en waardering van klanten of potentiële gebruikers ervan en de organisatiecultuur. Deze maatregelen staan tegenover de meer systematische/technische instrumenten zoals omschreven door Hoornweg (2004) en weergegeven in Tabel 2.

Activity Based Management	Geeft inzicht in kosten van (met name) ondersteunde activiteiten en factoren die deze kosten beïnvloeden. Stimuleert (financieel) resultaatgericht gedrag, door koppeling van activiteiten aan resultaat en verantwoordelijkheidsgebieden.
Balanced Scorecard	Stimuleert resultaatgericht gedrag door prestatieplanning, -meting en rapportage. Focus op kritieke succesfactoren. Draagt zorg voor balans tussen lange en korte termijn en financiële en niet-financiële prestaties.
Benchmarking	Brengt continu leerproces op gang. Op basis van inzicht in 'best-practice' van proces, product en/of project kunnen eigen prestaties worden verbeterd.
Budgeteren	Richt de aandacht van de budgetverantwoordelijke op datgene wat afgesproken is in het budget: stimuleert resultaatgericht gedrag.
INK (EFQM)	Stimuleert gedrag gericht op voortdurend aanbrengen van verbeteringen in processen. Systematische methode om activiteiten en resultaten van een organisatie te verbinden, te beoordelen en prioriteiten te stellen voor verbeteringen.
Responsibility Accounting	Definieert en differentieert financiële prestaties per organisatieonderdeel of afdeling zodat aanspreken van manager op diens verantwoordelijkheid mogelijk wordt.
Transfer pricing	Ondersteunt responsibility accounting. Keuze voor wijze van berekenen van prijs van interne leveranties beïnvloedt resultaat per organisatieonderdeel of afdeling; leidt tot resultaatgericht gedrag van zowel toeleverende als afnemende manager.
Value Based Management	Richt alle managementaandacht systematisch op waarde vermeerdering van de organisatie, door sturing op prestatie maatstaven die correleren met die waarde.

Tabel 2) Globaal overzicht kwaliteitsinstrumenten (Hoornweg et al, 2004)

Deze instrumenten kunnen organisatiebreed worden toegepast en kunnen dus op meerdere aspecten in de organisatie gefocussed worden. Dit is dan ook, voor wat betreft het INK-model, iets wat nader belicht wordt in deze scriptie. Een ander instrument dat niet in de lijst van Hoornweg is opgenomen, maar niet mag ontbreken is ISO zoals vermeld in Tabel 3. Hoewel er veel normen zijn die onder ISO vallen, gaat deze definitie alleen om ISO als geheel. Een uitwerking van de aparte onderdelen van ISO is te lezen in hoofdstuk [2.1.5.2](#).

ISO	Dit is een globaal netwerk dat identificeert welke internationale standaarden nodig zijn voor bedrijven, overheid en maatschappij. Het is ontwikkeld in samenwerking met sectoren die ze gaan toepassen en ze opneemt in transparante procedures. De standaarden zijn gebaseerd op input van nationaal niveau (met de kennis die daar aanwezig is) maar worden afgeleverd om wereldwijd geïmplementeerd te worden.
------------	--

Tabel 3) Het ISO instrument – vrij vertaald naar: ISO in brief: International Standards for a sustainable World (2006)

Het werken volgens ISO, is dus werken met standaarden. Deze standaarden zijn op nationaal niveau verfijnd, maar internationaal erkend en zorgen daarmee voor eenduidigheid. Deze eenduidigheid en duidelijkheid in procedures wordt gezien als een houvast voor kwaliteit. Daarmee is ISO een interessant instrument voor verbetering of controle van organisatie onderdelen of processen. Door de eenduidigheid kan dit ook helpen bij een externe vergelijking of benchmark.

Deze opsomming van bovenstaande kwaliteitsinstrumenten is natuurlijk niet alles omvattend. Er worden alsmaar nieuwe modellen ontwikkeld en de 'Zeitgeist' is ook van invloed op keuzes voor instrumenten in de hoek van het kwaliteitsmanagement. Bovendien bestaat er überhaupt geen algehele tevredenheid over instrumenten als organisatie beheersbaarheidfactor. Zo is daar Aardema (2002) die zich verzet tegen het "instrumentalisme". Hierbij doelt hij op de onterechte managementgedachte dat met het gebruik van een kwaliteitsinstrument een volledig beheersbare organisatie ontstaat. Of Kerklaan en Hoogendijk (2006), die het niet eens zijn met kwaliteitsinstrumenten als ideaal. Ze hebben om hun onvrede te onderbouwen 10 universele negatieve kenmerken van modellen weten te definiëren waarvan ik er vijf zal benoemen (Kerklaan & Hoogendijk, 2006):

1. *Er wordt vaak fout gebruik gemaakt van de modellen.*
 - Door een verkeerde toepassing wordt het doel van het model niet gehaald
2. *Bij het invoeren van de modellen is er vaak sprake van meer bureaucratie, papierwerk en diagnostiek dan vooraf was ingeschat.*
 - Het gevoel van controle heeft dan de overhand op een effectieve toepassing van het model.
3. *Er blijken veel experts/consultants nodig om de invoering te begeleiden.*
 - Doordat er binnen de organisaties te weinig kennis blijkt te zijn van de modellen moet deze kennis extern gezocht worden in de vorm van experts of consultants.
4. *De toepassing van het model wordt een doel op zich, een eigen gesteld doel mist daarmee.*
 - De organisatievisie en gepaard gaande organisatiedoelstellingen worden overschaduwd door het willen halen van de doelstelling(en) van het model.
5. *Als de gewenste resultaten niet worden geboekt blijkt het moeilijk hier mee om te gaan en om bijvoorbeeld de keuze te maken om het werken met het model niet voort te zetten.*
 - Het kunnen accepteren van een niet gehaald streven is en blijft lastig voor organisaties omdat het als falen gezien wordt. Of dit het nu is of niet is eigenlijk van minder belang, het beperken van de schade of kosten is belangrijker.

Toch blijkt uit bovenstaande punten dat de kenmerken zich met name richten op de toepassing of cultuur in de organisatie en niet op de modellen zelf. Dat is ook waar Ardon en Schepper (2003) op in gaan. Zij stellen dat het invoeren van prestatimanagement überhaupt niet mogelijk is. Een forse uitspraak die wel genuanceerd wordt in zijn uitleg. Beiden zijn van mening dat de uiteindelijke effectiviteit van prestatimanagement wordt bepaald door de mate waarin individuele medewerkers hun gedrag effectief inzetten om prestaties positief te beïnvloeden. Een systeem voert men in, maar effectief gedrag kan men niet invoeren. Dit gedrag kan wel versterkt of ontwikkeld worden. Een instrument dat een overdaad aan output genereert dat gericht is op bijsturing gaat dan volgens Ardon en Schepper (2003) ook voorbij aan waar het echt om gaat: communiceren over prestatiewensen en inzetbaarheid van de capaciteiten van de betrokken actoren.

Uit de bovenstaande punten kan wel worden afgeleid dat wanneer er bij de toepassing van de instrumenten gelet wordt op de genoemde kwalitatieve aspecten (cultuur en toepassing), de instrumenten wel degelijk een bijdrage kunnen leveren aan een beter presterende organisatie. Dit geldt hiermee ook voor de instrumenten uit de hoofdvraag.

2.1.4 verantwoording van afbakening instrumenten

Omdat ik in mijn scriptie onmogelijk alle hierboven genoemde instrumenten kan onderzoeken in hun gebruik of mogelijke toepasbaarheid bij de gemeente Gouda, moet ik keuzes maken. Ik heb er in deze scriptie voor gekozen om; INK en ISO nader te belichten. De redenen hiervoor zijn verschillend.

Zo is er wel aandacht voor het INK-model binnen de dienst Publiekszaken, maar is er nog veel onduidelijkheid over. Vanuit mijn wens om deze onduidelijkheid aan te pakken is mijn keuze voor dit instrument verklaard. Daarnaast is het zo dat het een bijzonder populair model is, dat zelfs een commercieel succes genoemd kan worden. Er zijn al meer dan 150000 Handleidingen verkocht en ook heeft het INK-instituut al meer dan 8000 mensen opgeleid (Kerklaan & Hoogendijk, 2004). Hoewel een populair model geen goed model hoeft te zijn, geeft het wel een reden om in ieder geval te kijken wat er mogelijk mee is.

Tot slot de reden om voor ISO als tweede instrument te kiezen is gemaakt naar aanleiding van een discussie met een collega over kwaliteitsbeheersing bij gemeenten. Deze collega wist mij te vertellen dat bij de gemeente Den Haag er voor bepaalde organisatieonderdelen een ISO certificering gehaald was. Hiermee kunnen ze aangeven dat ze een bepaalde kwaliteit leveren. Toen ik mij hier meer in ging verdiepen kwam ik er achter dat de gemeente Almere ook een dergelijk traject heeft doorlopen en ook op bepaalde punten met ISO werkt. Dit gaf mij stimulans om te kijken of bij de gemeente Gouda een toepassing van dit instrument een goede bijdrage zou kunnen leveren aan de kwaliteit van de organisatie.

2.1.5 uitdieping van de gekozen instrumenten

De instrumenten INK en ISO zijn al enkele malen aangehaald en ik heb er al even kort her en der wat over verteld, maar een goede uitleg ontbreekt nog. In dit hoofdstuk wil ik deze twee instrumenten er uit lichten en uitleggen wat ze inhouden of kunnen betekenen met als doel een bijdrage te leveren aan het vormen van een antwoord op de hoofdvraag.

2.1.5.1 het INK-model

Zoals gezegd heeft het kwaliteitsmodel INK in populariteit gewonnen, maar het model op zichzelf bestaat al sinds 1989. Het model is afgeleid van het Europese EFQM model. Dit model is in dat jaar op initiatief van veertien Europese bedrijven, waaronder Philips en KLM, ontwikkeld om zo een op de praktijk gebaseerd managementmodel te leveren voor prestatieverbetering (INK, 2002).

Het uitgangspunt van het model bestaat uit de wil om als organisatie lerend te zijn en de opgedane kennis te laten toepassen op de organisatie. Het werken met deze uitgangspunten moet leiden tot prestatieverbetering. Het gaat dan ook meer om deze gedachte dan om het strikt naleven van het model (Figuur 1). Het onderschrijft een algemeen streven om in het eigen marktsegment of werkterrein tot de beste te willen behoren. Deze excellentiedrift is ambitieus, maar kan alleen plaatsvinden als men ook weet hoe hiermee aan de slag moet gaan. Daarom is het belangrijk dat de

organisatie weet waar men voor staat. Inzicht in de organisatie is daarmee van belang, zodat bepaald kan worden waar de verbeterpunten vandaan moeten komen (INK, 2002).



Figuur 1) Het INK-model (www.ink.nl)

Om deze positiebepaling te laten plaatsvinden kan gebruik gemaakt worden van het INK-model. Dit model bestaat, zoals (van rechts naar links) valt af te lezen in Figuur 1, uit negen aandachtsgebieden en een leer-koppeling tussen twee segmenten. De twee segmenten waaronder deze negen items vallen zijn (INK, 2002):

- het resultaatdeel en;
- het organisatiedeel.

Eenvoudig gesteld kijkt het resultaatdeel naar wat er bereikt is. Deze resultaten, zowel financieel als operationeel, zijn meetbaar. De meetbaarheid van deze items is verdeeld over de belanghebbenden (stakeholders) die betrokken zijn bij de organisatie (INK, 2002).

Bestuur en financiers kunnen gemeten worden met financiële maatstaven: winst, toegevoegde waarde en marge per product. Maar alleen met financiële gegevens ontstaat er geen getrouw beeld. Hierbij zijn de operationele maatstaven ook belangrijk, het gaat hierbij dan om: levertijd, leverbetrouwbaarheid en afval/uitvalcijfers (INK, 2002).

Bij de *medewerkers, klanten & leveranciers en maatschappij* gaat het om de waardering van deze actoren. Immers waardering bepaalt in grote mate het eindresultaat. Zijn de genoemde actoren bijvoorbeeld tevreden? Hoe waarderen ze de dienstverlening of de samenwerking? Wordt er in materiele en immateriële zin aan de verwachtingen voldaan? Hoe kijken ze tegen de organisatie aan? Een positief antwoord hierop zorgt voor een beter eindresultaat (INK, 2002).

Globaal kan gesteld worden dat in het organisatiedeel gekeken wordt naar de manier van werken en de manier van inrichting van de organisatie. Discussie hierover moet leiden tot een gemeenschappelijk beeld over de organisatie en waar de verbeterpunten gerealiseerd moeten worden. Hiervoor zijn de vijf onderdelen gedefinieerd (INK, 2002).

Een groot en belangrijk onderdeel is het onderdeel *Processen*. Het gaat hierbij om primaire processen, op klantgerichte processen en processen gericht op de samenhang van alle processen in de organisatie. De samenhang met ondersteunende processen (personeelsmanagement en huisvesting) en besturingsprocessen (plannen, controleren, evalueren en bijsturen) (INK, 2002).

In *strategie en beleid* moet duidelijk gemaakt worden hoe uitvoeringsplannen totstandkomen, hoe de organisatie hierover communiceert en hoe het beleid wordt geëvalueerd.

Bij het onderdeel *medewerkers* zijn de volgende aspecten van belang (INK, 2002):

- personeelsbeleid;
- investeren in de kennis en vaardigheden van medewerkers;

- zorgen voor welzijn van de medewerkers.

Bij *management van middelen* gaat het om de inzet van financiële middelen, het informatiesysteem, materiaal en diensten, technologie en kennismanagement (INK, 2002).

Tot slot is er nog het item *leiderschap*. Hoe de organisatie inspireert tot voortdurende verbetering. Hierbij spelen een rol (INK, 2002):

- de visie van de leiding op de toekomstige ontwikkeling;
- de structuur en cultuur van de organisatie om de visie te kunnen realiseren;
- welke faciliteiten en ondersteuning er worden verleend en hoe de leiding daadwerkelijk het goede voorbeeld geeft.

Een vergelijking tussen de feitelijke resultaten en de doelstellingen zorgt dat er aanpassingen volgen. Aanpassingen op het vlak van bedrijfsvoering met als doel beter te presteren, vandaar het derde segment verbeteren en vernieuwen (INK, 2002).

Het werken met het INK-model beoogt succes. Succes om als organisatie te excelleren. De vraag is dan: wat is succes in die context? Om hiervan een beeld te krijgen heeft de INK-organisatie een visie op succesbepalende factoren gemaakt waarin de kenmerken van succesvolle organisaties worden omschreven. Deze kenmerken zijn weergegeven in Tabel 4.

Leiderschap met lef	De leiding bepaalt op basis van externe en interne informatie een uitdagende koers, draagt deze uit, motiveert, luistert, gaat consequenties – ook voor zichzelf – niet uit de weg, en houdt vol.
Resultaatgerichtheid	De leiding wil voortdurend weten wat de toegevoegde waarde is van de verrichte inspanningen en houdt de waardering door de vier groepen belanghebbenden (klant/leverancier, medewerker, financier en de maatschappij) in balans.
Continu verbeteren	Gemeten resultaten worden systematisch vergeleken met de, van de visie afgeleide doelstellingen. Afwijkingen worden geanalyseerd en leiden tot duurzame verbeteringen. Medewerkers worden gestimuleerd om innovatieve oplossingen aan te dragen en kennis uit te wisselen.
Transparantie	Processen, hun onderlinge relaties en prestatie indicatoren zijn vastgelegd. Taken en verantwoordelijkheden zijn bekend. Kosten en baten zijn per proces(onderdeel) te meten en iedere werknemer kent zijn bijdrage aan het ondernemingsresultaat.
Samenwerking	Management en medewerkers werken op een professionele manier samen, waarbij persoonlijke en organisatiedoelen op elkaar zijn afgestemd. Bureaucratische structuren zijn afgebroken. Met partners in netwerken wordt gezocht naar maximale toegevoegde waarde voor het geheel.

Tabel 4) Vijf fundamentele kenmerken van een succesvolle organisatie (INK, 2002)

Om tot die kwaliteit te komen geeft het INK-model 5 stappen (Stolwijk, 1999: 16):

- *fase 1 activiteitenoriëntatie*
hierbij staat het goed uitvoeren van de gestelde taak centraal. De onderlinge afhankelijkheid binnen de organisatie krijgt weinig aandacht. Er ligt veel nadruk op het oplossen van problemen nadat ze zijn ontstaan en op basis van klachten over de verleende dienst.
- *fase 2 procesoriëntatie*
In een proces georiënteerde organisatie staat het voortbrengingsproces en de beheersing daarvan centraal. Op basis van metingen en kennis van processen vinden verbeteringen plaats.

- *fase 3 systeemoriëntatie*
Organisaties in deze fase richten zich op de totale organisatie, inclusief de ondersteunende processen en de beheersing daarvan. Beheersing van processen staat in het teken van interne en externe klantgerichtheid. Metingen in het gehele proces zijn gericht op het signaleren van trends en ontwikkelingen. Op basis van trends neemt de organisatie preventieve maatregelen.
- *fase 4 ketenoriëntatie*
Organisaties in deze fase brengen beheersing van de totale organisatie in relatie met leveranciers en gebruikers/opdrachtgevers. Kennis en capaciteiten in de voortbrengingsketen worden maximaal benut. In samenwerking met leveranciers en klanten wordt een win-win situatie voor de hele keten gerealiseerd.
- *fase 5 totale zorg voor kwaliteit*
Bij organisaties in deze fase zijn visie en beleid van de organisatie gebaseerd op verantwoordelijkheidsgevoel voor de maatschappij. De zorg voor kwaliteit is intern en extern verankerd.

Naast dit INK-model is er nog een afgeleide voor de overheid die men ook wel het KO-model (Kwaliteitsmodel voor Overheidsorganisaties) noemt. Deze zit iets anders in elkaar, maar komt wel op hetzelfde neer. Er zijn echter wel enkele nuanceverschillen in het welke weergegeven worden in Tabel 5.

Verschillen KO-model ten opzichte van het INK-model
In het KO-model neemt het aandachtsgebied Beleid en Strategie een centrale plaats in (bij het INK-model is dit Leiderschap). Deze keuze is vanwege de maatschappelijk taak van de overheid.
In het KO-model wordt zowel met bestuurlijke als ambtelijke aspecten van bedrijfsvoering rekening gehouden. Dit komt ondermeer tot uiting in de subcategorie "Bestuurlijk en ambtelijk samenspel" binnen het aandachtsgebied Beleid en strategie. · In het overheidsmodel wordt een breed scala aan "klanten" (doelgroepen) onderscheiden en ook "derden" (andere besturen, projectontwikkelaars e.d.).
Financiën wordt op een andere manier ingevuld. Met name integriteit en transparantie hebben een belangrijke functie.

Tabel 5) Verschillen KO-model ten opzichte van het INK-model (www.platformkwaliteit.nl)

Om niet alleen te verbeteren, maar ook de verbetering vast te houden wordt bij het INK veel gewezen op 'Plan Do Check Act' (PDCA) en het model welke in een circulaire beweging aangeeft dat het leereffect continue is (Figuur 2). Op alle processen kan deze Deming-cirkel met PDCA stappen worden toegepast. De vier fasen of stadia die ook in Figuur 2 staan afgebeeld zijn (Ahaus et al, 2001: 28):

- Plan: Het vaststellen van de doelen en processen.
- In het INK model: leiderschap, Strategie en beleid.
- Do: Het uitvoeren van de processen van de geplande activiteiten.
- In het INK model: management van medewerkers, management van processen en management van middelen.
- Check: Het meten in hoeverre de doelen zijn gerealiseerd.
- In het INK model: medewerkers, klanten en leveranciers, maatschappij en bestuur en financiers.
- Act: Het nemen van maatregelen om procesprestaties te verbeteren.
- In het INK model: verbeteren en vernieuwen.



Figuur 2) Deming Circle (PDCA) (www.epa.gov)

De volgende afwegingen (voor- en nadelen) kunnen een rol spelen bij de keuze voor het INK-model en bij het beantwoorden van de hoofdvraag:

De voordelen (Matheus et al, 2003: 44-45):

- de nadruk ligt op het verbeteren van de kwaliteit doordat het een diagnose instrument is in plaats van een normatief systeem.
- Het model is goed toepasbaar binnen de overheidssector.
- De zelfbeoordeling zorgt voor meer betrokkenheid van de medewerkers.

Het nadeel (Matheus et al, 2003: 45):

- Zelfbeoordeling kan leiden tot een subjectieve kijk op het functioneren.

2.1.5.2 ISO

Zoals aangegeven in hoofdstuk [2.1.3](#) bestaat ISO uit gedefinieerde standaarden. Voor bijna elk proces of activiteit is een standaard gedefinieerd. Er zijn dan ook inmiddels 16455 normen gedefinieerd en nog eens 1035 standaarden zijn in ontwikkeling (www.iso.org, 2007). Niet alle normen zijn daarmee interessant voor kwaliteitsverbetering binnen een gemeenteorgaan. De internationale standaard voor treinrails (ISO 5003:1980) doet bij gemeentelijke kwaliteitsbeheersing bijvoorbeeld niet ter zake. De keuze is dan ook gevallen op algemene standaarden van kwaliteitsbeheersing. De normen die hiervoor in aanmerking komen zijn de ISO 9000 en de daaraan gekoppelde normen. Deze zijn hieronder beschreven.

De ISO 9000 serie is hoofdzakelijk gericht op kwaliteitsmanagement. Dit betekent volgens het NEN dat *“de organisatie zich moet richten op: de kwaliteitsvereisten van de klant en toepasbare regelvereisten met als doel de klanttevredenheid te verbeteren en constante verbetering in de prestaties bij het bereiken van deze doelen”* (www.nen.nl, 26 februari 2007). In de norm wordt gesproken over vier situaties waarin een organisatie een ISO-norm zou kunnen gebruiken:

- 1) Als richtlijn voor kwaliteitsmanagement (interne kwaliteitsborging)
- 2) In een contractuele situatie (externe kwaliteitsborging)
- 3) Als een afnemer het kwaliteitssysteem van het bedrijf officieel wil beoordelen (externe kwaliteitsborging)
- 4) Als een organisatie door een certificerende instelling wil worden gecertificeerd (externe kwaliteitsborging)

De genoemde ISO 9000 serie is in 1987 opgestart door de International Organization of Standardisation, dit gebeurde in het Engels. Deze normen zijn ook in het Nederlands verschenen doordat de ISO-9000 serie vertaald is door de zusterorganisatie NEN. Dit heeft geresulteerd in de volgende 5 ISO-normen: de NEN-EN-ISO⁴ 9001, 9002, 9003, 9000 en 9004 (Stolwijk, 1999: 25). Tegenwoordig is wel het aantal normen teruggebracht tot drie ('hoofdnormen') namelijk ISO 9000, ISO

⁴ De afkorting EN duidt er op dat de norm ook voldoet aan de Europese Normalisatie (EN) normen

9001 en ISO 9004. De eerdere eisenstellende documenten ISO 9002 en ISO 9003 zijn daarmee vervallen. Wel zijn de belangrijkste onderdelen van deze oude normen overgenomen in het vernieuwde ISO 9001. Ten opzichte van de oude normen 9002 en 9003 is tegenwoordig het belang verschoven van het centraal stellen van de klant naar een accent die meer de nadruk legt op het voortdurend willen verbeteren (liftinstituut.nl, 27 maart 2007).

Bij ISO normen is nog wel een belangrijk onderscheid te maken. Zo zijn er eisen en daarnaast richtlijnen. Alleen voor de eisen worden certificeringen verstrekt. Dit gegeven is op zich niet vreemd omdat het doel van de richtlijnen is om als een handleiding te dienen om te kunnen voldoen aan deze eisen (Stolwijk, 1999: 25). Wat de normen in het kort inhouden en of het een eis of een richtlijn is, staat weergegeven in Tabel 6.

ISO	Eis / Richtlijn	Certificeerbaar	Wat	inhoud
9000	Richtlijn	Nee	Basisbeginselen en woordenlijst	Beschrijft de grondbeginselen van kwaliteitsmanagementsystemen
9001	Eis	Ja	De vereisten	Beschrijft de eisen van kwaliteitsmanagementsystemen
9004	Richtlijn	Nee	Richtlijnen voor het verbeteren van de prestaties	Geeft richtlijnen voor continue verbetering van de algehele prestaties, doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie.

Tabel 6) Overzicht normen ISO 9000-serie

Nu duidelijk geworden is wat de norm inhoud is nog van belang om te weten wat de vereisten zijn van de norm. Beekman (1996) heeft deze gedefinieerd en deze staan in Tabel 7 vermeld.

1) Directieverantwoordelijkheid	11) Beheersing van keurings-, meet- en beproevingsmiddelen
2) Kwaliteitssysteem	12) Keurings- en beproevingsstatus
3) Contractbeoordeling	13) Beheersing van producten met afwijkingen
4) Ontwerpbeheersing	14) Corrigerende en preventieve afwijkingen
5) Document- en gegevensbeheer	15) Behandeling, opslag, verpakking, conservering en aflevering
6) Inkoop	16) Beheersing van kwaliteitsregistraties
7) Beheersing van door de klant verstrekte producten	17) Interne kwaliteitsaudits
8) Identificatie en naspeurbaarheid van producten	18) Opleiding
9) Procesbeheersing	19) Nazorg
10) Keuring en beproeving	20) Statistische technieken

Tabel 7) de eisen van ISO 9000 (Beekman, 1996)

De twintig punten uit bovenstaande tabel (Tabel 7) geven de eisen aan waaraan moet worden voldaan. Pas wanneer aangetoond kan worden dat op alle genoemde punten aan de eisen wordt voldaan wordt het certificaat afgegeven. De eis hierbij is dat moet kunnen worden aangegeven:

- wat het beleid is

- wie het uitvoert
- wanneer het wordt uitgevoerd
- hoe het wordt uitgevoerd

Verder geeft Stolwijk (1999: 28) aan dat de eerste twee eisen, directieverantwoordelijkheid en kwaliteitssysteem betrekking hebben op het kwaliteitssysteem. De directie dient een kwaliteitsbeleid te formuleren en vast te leggen. Het kwaliteitsbeleid moet verder passen in het totale ondernemingsbeleid en een vertegenwoordiger van de directie moet zorgdragen voor de opzet en het onderhoud van het kwaliteitssysteem. Dit kwaliteitssysteem moet tevens op schrift gesteld zijn. Deze twee eisen zijn belangrijker, omdat hier de verantwoording voor het hele systeem geldt. Toch moet voor het uiteindelijke einddoel voor de gemeente Gouda wel aan alle eisen worden voldaan. Dus hoewel er twee wel belangrijker zijn, betekent dat niet dat andere weggelaten kunnen worden.

De hierboven besproken normen uit de ISO-9000 serie lijken in zijn algemeenheid goed toepasbaar en relevant voor de gemeente Gouda. Toch zijn er ook andere normen die in de toekomst interessant kunnen zijn om mee te gaan werken. Deze normen staan vermeld in Tabel 8.

NEN-ISO 10002:2004	Kwaliteitsmanagement - Klanttevredenheid - Richtlijnen voor klachtenbehandeling in organisaties
NEN-ISO 10005:2005	Kwaliteitsmanagement - Richtlijnen voor kwaliteitsplannen
NEN-ISO 10006:2003	Kwaliteitsmanagementsystemen Richtlijnen voor kwaliteitsmanagement in projecten
SPE 20016:2002	Procedures voor een ISO 9000:2000
SPE 20022:2000	Praktijkids - De 100 meest gestelde vragen over de nieuwe ISO 9000-serie
SPE 20022-2:2001	100 Meest gestelde vragen over de nieuwe ISO 9000-serie
SPE 20024:2001	ISO 9000 in de praktijk - Onderzoek naar toepassing van de ISO 9000:1994-normen in Nederland
NPR 9005:2002	Kwaliteitsmanagementsystemen - Werken met de ISO 9000:2000-serie - Complete toelichting over kwaliteitsmanagementprincipes, procesbenadering, toepassing (uitsluiting van eisen), documentatie-eisen, keuze en gebruik van ISO 9000-normen en terminologie
IWA 4:2005	Kwaliteitsmanagementsystemen - Richtlijnen voor het toepassen van de ISO 9001:2000 in lokale overheden

Tabel 8) Overzicht relevante ISO normen (NEN, 2006)

De volgende afwegingen (voor- en nadelen) kunnen een rol spelen bij de keuze voor het invoeren van ISO en bij het beantwoorden van de scriptiehoofdvrage:

De voordelen van ISO-9000 (Matheus et al, 2003: 31-32):

- Zorgt voor een duidelijke organisatie en helderheid over doelstellingen en beleid
- De helderheid over procedures heeft een positieve invloed op de communicatie en het enthousiasme binnen de organisatie. Het voorkomt dubbelwerk, zorgt voor betrokkenheid, helderheid over verantwoordelijkheden en zorgt voor kostenreductie. Deze informatie kan daarmee ook worden gebruikt om personeel sneller processen te laten begrijpen en kan dus ook als interne opleidingsvorm gezien worden.
- Bij een certificering is er een kwaliteitsgarantie waarbij structurele fouten worden uitgesloten.
- Het geeft de organisatie status die voortkomt uit een objectief beeld van het kwaliteitssysteem.

De nadelen (Matheus et al, 2003: 32):

- ISO 9001 leidt tot bureaucrativering en veel papierwerk omdat er bij de ISO-normen veel moet worden vastgelegd en dit geverifieerd en beoordeeld dient te worden.
- Het leidt tot verstarring doordat men teveel/alleen nog maar handelt binnen de kaders van wat omschreven staat.
- Het behalen van een certificaat impliceert het bezitten van kwaliteit, het kan er dus ook voor zorgen dat men 'het wel goed vindt'. Er is immers kwaliteit, wat moet er dan nog verbeterd worden? Er is daarmee weinig enthousiasme om de kwaliteit naar een hoger niveau te tillen (dit geldt zowel op medewerker als op organisatieniveau).
- Volgens de ISO-gedachte moet alles gestandaardiseerd worden terwijl een gemeente een dienstverlenende organisatie is en daarmee niet altijd volgens een standaard methode kan werken.

2.2 heldere en transparante bedrijfsvoering

2.2.1 wat is bedrijfsvoering?

Het geven van een definitie van een breed begrip is lastig. Toch heeft men maar zelden een toelichting nodig bij de term bedrijfsvoering wanneer deze gebruikt wordt. Vaak wordt de term namelijk wel begrepen. Een strakke definitie is daarom ook lastig te krijgen. Ook in de literatuur is het moeilijk voor deze Nederlandse term een heldere definitie te vinden. Daar komt bij dat er voor bedrijfsvoering ook vaak nog andere termen gebruikt worden. Bestuur is bijvoorbeeld een woord dat soms gebruikt wordt, maar een meer bekende (Engelse) variant is governance. Toch is ook governance een modern woord dat veel gebruikt wordt. Bossert (2002) schrijft dat afbakeningen niet of nauwelijks te maken zijn voor het begrip governance, zoals gezegd soms ook vertaald als 'bestuur' (in ruime zin). Bossert wijst wel op een veel gehanteerde omschrijving ervan, aangereikt door het ministerie van Financiën in 2001: *governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.*

Bossert geeft verder aan dat governance zich richt op de belanghebbenden (stakeholders) van de organisatie, de daarmee samenhangende doelstellingen van deze organisatie, en de verantwoordelijkheid van de leiding van deze organisatie om de doelstellingen te verwezenlijken. Hierop volgt dat het doel van governance, volgens Bossert is dit het scheppen van waarborgingen voor realisatie van die doelstellingen.

De overeenkomsten tussen governance en bedrijfsvoering blijken nog duidelijker wanneer we deze definitie leggen naast een definitie van de term bedrijfsvoering. Deze definitie van bedrijfsvoering, aangereikt bij een congres van het ministerie van Financiën (2002), is op tafel gekomen en ook aan de Tweede Kamer voorgelegd. Het gaat om de volgende definitie:

bedrijfsvoering is sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen een ministerie om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Het betreft sturing en beheersing van zowel primaire processen als van de processen die hiervoor faciliterend zijn.

Hoewel een gemeente geen ministerie is, kan de definitie wel overgenomen worden met de aanpassing dat het gaat om bedrijfsprocessen binnen een gemeentelijke organisatie in plaats van een ministerie. Het gaat immers in beide gevallen om een organisatie met een publieke functie en in de definitie doet de betreffende bestuurslaag en/of de daarbij horende schaalgroten niet ter zake.

De volgende items zijn overeenkomstig in beide definities:

- beheersing
- sturing
- doelstellingen

Daarnaast is een verschil dat governance zich niet specifiek richt op de beheersing van processen maar op de samenhang van toezicht enerzijds en anderzijds sturing en beheersing bij een organisatie.

Als belangrijke onderdelen van bedrijfsvoering worden beheersing en sturing genoemd. We kennen dit ook onder een andere term namelijk de term management. Wat betreft een definitie van management,

hier wordt over het algemeen teruggegrepen op Henri Fayol die in 1916 management (als proces) uitsplitste in 5 bestandsdelen te weten (Keuning & Eppink, 2000: 602-604):

- prévoir (vooruitzien)
- organiser (organiseren)
- commander (bevelen)
- coordonner (coördineren)
- contrôler (controleren)

Het doel hiervan was om in staat te zijn om te plannen en te voorspellen. Vervolgens zouden er dan vergelijkingen uitgevoerd worden door te kijken wat het resultaat was afgezet tegen de eerder gemaakte plannen.

Een ander belangrijk onderdeel bij bedrijfsvoering is het op-/vaststellen van doelen/doelstellingen. Het belang van doelstellingen vinden we ook weer terug bij ISO en gerelateerde literatuur. Zo besteden Ahaus et al (2001) er ook aandacht aan en stellen ze dat een doelstelling een te bereiken punt is op de meetschaal. Ze zien het als een prestatie-indicator die specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden moet zijn (SMART). Andere vereisten aan doelstellingen zijn (Ahaus, *et al*, 2001):

- een doelstelling moet outputbeschrijvend zijn en niet activiteitenbeschrijvend
- doelstellingen moeten uitdagend zijn
- het realiseren van doelstellingen moet leiden tot waardering (inclusief beloning)

Tot slot is nog van belang dat de betrokken manager de doelstellingen kan uitleggen aan anderen en dat zij er volgens Ahaus, *et al* (2001) bij wijze van spreken mee op moet staan en er mee naar bed moet gaan.

Naast wat bedrijfsvoering inhoudt ontstaat de vraag, kijkend naar de hoofdvraag, of bedrijfsvoering wel positief is. Aardema (2002) zet in een kritisch stuk uiteen welke 14 risico's hij voorziet bij de toepassing van bedrijfvoering. Hierna volgen er enkele.

Een risico bij het organiseren van processen, één van de belangrijke onderdelen uit het INK-model, is een toename in kosten voor "machtsvorming der bewindvoerders". Dit betekent dat er meer staffunctionarissen worden aangetrokken om alles te begeleiden, terwijl dit niet altijd noodzakelijk is. Aardema noemt dit dan ook overbodig, omdat succesvolle organisaties zich juist kenmerken door de kleine omvang van de staf. Daarnaast bestaat er nog een zogenaamd instrumentalisme waarbij in organisaties de aangehaalde instrumenten niet meer gezien worden als hulpmiddelen, maar als een doel op zich. Dit kan leiden tot een averechtse werking en men slaat het de plank mis. Een belangrijk ander punt bij gebruik van instrumenten is het verkrijgen van informatie of cijfers. Het verkrijgen hiervan is niet altijd even gemakkelijk en leidt tot een "performance paradox". Hierbij wordt bedoeld dat enerzijds de wens bestaat om de feiten op tafel te krijgen en daardoor efficiënter te werken, maar anderzijds het verkrijgen van deze informatie zelf ook veel tijd kost. De tijd die hier aan besteed wordt daarmee ook niet gestoken in het bewerkstelligen van resultaten; een paradox. Hierdoor blijft een efficiënte output vaak uit. Wanneer er dan daadwerkelijk cijfers bekend zijn staart men zich blind op deze prestatiecijfers. Door deze ontstane tunnelvisie kijkt men niet meer naar de kwalitatieve aspecten zoals de rechtmatigheid, dit kan de bedrijfsvoering behoorlijke schade toe brengen. Hoewel Aardema deze punten noemt, zijn er nog wel meer punten te noemen. Toch geven deze punten een aardig beeld van bedrijfsvoering afgezet tegen de eerder genoemde instrumenten. Aardema erkent dat dit beeld wel wat negatief is, maar geeft aan dat de oplossing van deze problemen gezocht moet worden in een ideaaltypische bestuurs- en managementstijl. Hierin moet met name aandacht geschonken worden aan competenties tot feitelijke (gedrags) interventies in de 'waan van de dag'.

2.2.2 wat is transparantie?

Ook transparantie is een lastige term. Bij deze term is het namelijk net als bij kwaliteit zo dat de betekenis afhangt van de context. Het ministerie van Economische Zaken geeft een definitie van deze term (www.minez.nl, 2007): "*Transparantie betekent dat bedrijven helder zijn over hun bedrijfsvoering en er verantwoordelijkheid over afleggen in bijvoorbeeld een jaarverslag. Het is een voorwaarde voor maatschappelijk ondernemen*".

Een andere insteek van transparantie die meer gericht is op kwaliteitsbeheersing is de volgende: "*transparantie wil zeggen dat managers en medewerkers willen weten wat van hen wordt verwacht. Dit vereist zowel een helder coördinatiepatroon als een helder delegatiepatroon in de organisatie*" (Ahaus et al, 2001). Dit werpt vervolgens de vraag op wat een helder coördinatie- en delegatiepatroon

dan is. Van heldere coördinatie is sprake wanneer men weet waar welke verantwoordelijkheid ligt, of anders gezegd; er geen onduidelijkheid bestaat op raakvlakken in de organisatie. Bij de delegatie gaat het er om dat men weet wie welke (hiërarchische) bevoegdheden heeft (Ahaus et al, 2001). Toch zijn deze definities voor deze scriptie niet perfect. Deze definities zijn met name toespitst op bedrijven en houden eigenlijk geen rekening met overheidsinstellingen.

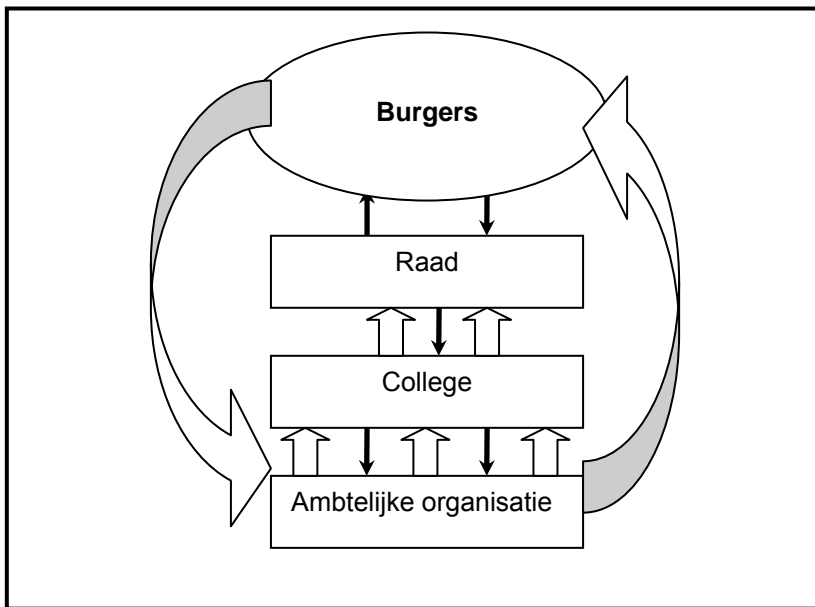
Wanneer de term meer gericht wordt op overheidsorganisaties is een bekend voorbeeld Mikhail Gorbachev. Deze Russische politicus zette namelijk transparantie op de kaart door de termen glasnost (transparantie) en perestroika (herinrichting) te introduceren met als doel daarmee misbruik van het overheidssysteem tegen te gaan en meer ruimte te geven voor (individuele) vrijheden (The Scientist/www.upenn.edu, 1991). Hoewel dit demografisch en qua schaal niet te vergelijken is, geeft het de term wel context. Transparantie draagt dus bij aan het bevorderen van een beter overheidssysteem, waarin meer aandacht is voor een eerlijke en vrije omgang.

Een ander punt wat vaak aan de orde is met de term transparantie, is dat dit vaak in een adem genoemd wordt met openheid. Het zijn twee woorden die veel op elkaar lijken, maar toch niet hetzelfde betekenen. Christopher Hood en David Heald (2006) onderschrijven dit verschil en duiden dit door openheid te benoemen als een soort data⁵, daar waar volgens hun bij transparantie sprake is van overdracht van informatie die voor de externe partij (de ontvanger) ook te begrijpen is. Daarnaast heeft Hood ook transparantie onderverdeeld in 4 soorten transparantievormen binnen de overheidscontext. Deze zijn (Hood et al., 2006):

- *Opwaartse transparantie*
Dat de hogere macht het gedrag, de manier van handelen en/of de resultaten kan observeren van de lagere machten (overheid naar burger).
- *Neerwaartse transparantie*
Dat een lagere macht het gedrag, de manier van handelen en/of de resultaten kan observeren van de hogere machten (burger naar overheid).
- *Binnenkomende transparantie*
Wanneer de organisatie kan observeren wat er buiten de organisatie gaande is (overheidsinstantie naar maatschappij).
- *Uitgaande transparantie*
Wanneer degene buiten de organisatie kunnen observeren wat er binnen de organisatie gaande is (maatschappij naar overheidsinstantie).

Toch is bij het definiëren van transparantie vanuit de bovenstaande informatie enkel nog een erg abstract beeld geschetst. De specifieke eigenschappen van de gemeente als bestuurslaag is hierbij nog niet direct aan de orde gekomen. Een meer specifieke definitie met de gemeentelijke publieke functie wordt gegeven door Teunisse et al (2005). Hij geeft aan dat echte transparantie pas ontstaat als de informatiestromen tussen gemeente en burgers goed verloopt (de gekromde pijlen uit Figuur 3). De gemeente is daarin helder en vertelt over haar prestaties. Hierbij wordt het beste resultaat bereikt wanneer een gemeente zowel de interne als de externe informatiesystemen en informatiestromen goed heeft ingericht. Verder dient op een non-bureaucratische manier de interne informatie aan te sluiten op de programma begroting en dient de externe informatie openheid te geven aan de burgers.

⁵ Alles wat buiten de geest aan te passen is (op welke manier dan ook) kan, als het gaat om simpele feiten, data genoemd worden. Als de data door de ontvanger in een voor hem relevante context geplaatst kan worden, dan noemen we dat informatie. Deze data of informatie kan vervolgens door een begrijpende geest worden overgenomen, geïnterpreteerd en toegepast (Wilson, 2003).



Figuur 3) Informatiestromen in gemeenten (Teunisse et al, 2005)

Wat betreft transparantie zijn er ook een aantal risico's die op de loer liggen. Want is de in de hoofdvraag genoemde en de hierboven behandelde transparantie eigenlijk wel zo wenselijk? Bovens en 't Hart (2005) hebben als weinige critici op dit gebied wél hun vraagtekens bij de toenemende publieke verantwoording. Ze onderschrijven in hun stuk een gevaar tot selectieve informatieverstrekking waardoor er sprake kan zijn van een schijntransparantie. Bij een hogere mate van transparantie zal er ook sprake zijn van een toenemend aantal evaluatieformulieren, verslagen, rapportages en communicatiestromen en dialogen, met andere woorden: een toename van kosten en tijd. Dit kan dan ook tot mogelijk gevolg hebben dat door deze toegenomen administratieve lasten men niet meer aan het eigen werk toekomt. Bovendien kan de transparantieoverdaad innovatie en ondernemerschap ontmoedigen en leiden tot formalisme en ontwijkgedrag. Daar komt bij dat bij het stellen van transparantie-eisen bestuurders zich vooral richten op het voldoen aan de eisen en niet op het beter willen presteren. Bovendien maakt transparantie instanties ook kwetsbaar. Te veel transparantie kan leiden tot een drama- of inquisitiedemocratie wat tot gevolg kan hebben dat schandaalpolitiek ontstaat en de beoogde legitimiteit van de overheid af zal nemen (Bovens en 't Hart, 2005).

2.3 conclusies literatuuronderzoek

In dit hoofdstuk zal ik een korte opsomming geven van wat er behandeld is en antwoorden formuleren op de deelvragen die bij dit scriptieonderdeel horen. Te weten:

- Wat zijn kwaliteitsinstrumenten?
- Wat is heldere en transparante bedrijfsvoering?

2.3.1 Wat zijn kwaliteitsinstrumenten?

Kwaliteitsinstrumenten is een geheel van manieren, middelen of technieken om een bijdrage te leveren aan het komen tot een geheel van eigenschappen en kenmerken van een product of dienst dat van belang is voor het voldoen aan vastgelegde of vanzelfsprekende behoeften.

Hoewel er veel kwaliteitsinstrumenten zijn, richt deze scriptie zich op INK en ISO, waarvan een korte weergave is afgebeeld in Tabel 9. Beide modellen vullen elkaar aan doordat het ISO-model zich met name richt op het zorgen voor een goed verlopende huidige situatie en het INK-model richt zich juist op het analyseren en verbeteren/aanpassen van die situatie.

	INK-management-model	ISO
Uitgangspunt	lerend zijn en opgedane kennis toepassen om zo te verbeteren	zorgen voor regels en houvast voor het verbeteren van prestaties en het behalen van doelstellingen
Richt zich op	totale organisatie	Proces/kwaliteit
Meet	feiten en meningen	feiten
Instrument geeft	sturing en diagnose	sturing
Borging door	invoering in bedrijfsvoering	handboek en procedure

Tabel 9) INK versus ISO

Wanneer de gemeente Gouda besluit actief/actiever te gaan werken met deze instrumenten moet zij vooral rekening houden met kwalitatieve eisen. Alleen bij voldoende aandacht hiervoor zullen de instrumenten effectief toegepast kunnen worden.

Tot slot de redenen waarom de gemeente zou moeten kiezen voor de toepassing van INK en ISO. De redenen hiervoor zijn te vinden in de voordelen van de instrumenten. De voordelen bij een goede toepassing van de instrumenten zijn:

- het geeft een diagnose van de organisatie
- het leidt tot meer betrokkenheid van de medewerkers
- het zorgt voor helderheid over doelstellingen en beleid
- bij een certificering voorstaat de gemeente een kwaliteitsgarantie van dienstverlening
- het ISO geeft een objectief beeld van het kwaliteitssysteem
- beide instrumenten zijn goed toepasbaar binnen een publieke organisatie zoals de gemeente

2.3.2 Wat is heldere en transparante bedrijfsvoering?

Door de theorieën van transparantie en bedrijfsvoering samen te voegen en te richten op de gemeente, kom ik tot de volgende definitie van heldere en transparante bedrijfsvoering:

Heldere en transparante bedrijfsvoering is sturing en beheersing van zowel primaire als secundair/faciliterende bedrijfsprocessen om binnen een gemeente doelstellingen te realiseren en de resultaten hiervan vanuit in- en externe informatiesystemen op een voor burgers correcte manier open te stellen.

Dit is nuttig voor de gemeente omdat:

- het helpt de organisatie met concrete (SMART) doelstellingen na te streven
- de kans op misbruik of verspilling in de bedrijfsvoering wordt kleiner
- het leidt tot een toename in verantwoording (intern en extern)
- dit zorgt voor een duidelijkere omgang met doelstellingen en beleid

3. praktijk onderzoek

De deelvragen waarop in dit hoofdstuk een antwoord geformuleerd zal worden zijn:

- Hoe gaat de gemeente Gouda om met de beheersing en verbetering van kwaliteit?
- Hoe gaan andere gemeenten om met de beheersing en verbetering van kwaliteit?

De nadruk in dit hoofdstuk zal gelegd worden op de tweede deelvraag. De reden hiervoor is dat op deze manier, vanuit het perspectief van dienst Publiekszaken Gouda, geleerd kan worden van degene die al verder zijn. Na besloten te hebben een onderzoek te houden binnen het werkveld gingen mijn eerste gedachten uit naar het houden van interviews met een aantal gemeenten. Lastig punt hierbij was dat ik geen beeld had van welke gemeenten al ver zijn met kwaliteitsbeheersing met INK en ISO en welke minder ver. Wel heb ik van diverse mensen (waaronder een senior consultant van de adviesorganisatie BMC en de projectleider van benchmarking-publiekszaken) gehoord dat bijvoorbeeld de gemeenten Almere en Den Haag goed op weg zijn. Concrete bewijzen hiervoor of een indicatie van hoever ze dan waren had ik alleen niet. Dit maakt het, vanuit de gedachte te willen leren van de geïnterviewde, lastig te kiezen voor gemeenten. De eerste reden voor het houden van een enquête was dan ook om het risico van een 'verkeerde' keuze voor interviewgemeenten te verkleinen. De tweede reden voor het houden van een interview is er een van positiebepaling. Deze scriptie richt zich dan wel op het verbeteren van kwaliteit, maar wat is eigenlijk de huidige positie? Hoe staat dienst Publiekszaken Gouda er ten opzichte van andere gemeenten voor? Door hier inzicht in te krijgen kan ook bepaald worden hoe hierin verder gegaan kan worden.

De gehouden verkennende enquête geeft een beeld van waar Gouda momenteel met haar dienst staat en daarnaast laat het zien wie de koplopers zijn. Ik heb de koplopers dan ook bepaald door te kijken naar waar kennis was van ISO en INK en dit gecombineerd met informatie die in de vrije velden is ingevoerd. Na het vaststellen van deze koplopers heb ik besloten om Deventer en Stadskanaal te interviewen. Stadskanaal vanwege de kennis van ISO als volledig gecertificeerde gemeente en Deventer vanwege de kennis van INK en ISO.

Zoals gezegd ligt de nadruk op de tweede deelvraag, toch doet de eerst genoemde deelvraag hier zeker niet voor onder. Het antwoord op deze vraag geeft namelijk een beter inzicht van welke activiteiten er al ondernomen worden om kwaliteit te waarborgen. Met deze gegevens kan dan vervolgens bepaald worden welke conclusies er getrokken zijn en welke vervolgstappen genomen moeten worden. De uitkomsten van deze veldonderzoeken zijn per onderdeel in dit hoofdstuk terug te lezen.

3.1 Enquête

In dit hoofdstuk zullen de voornaamste uitkomsten van de enquête naar voren komen. De enquête is aan de geënquêteerden verzonden op 22 februari 2007, de reactiedeadline had ik vastgesteld op 22 april 2007. Een volledig overzicht van alle resultaten is in de bijlage bijgevoegd (Bijlage III – overzicht van de uitslagen van de enquête).

Wat betreft de verantwoording van de uitkomsten, en deze zo betrouwbaar en toepasbaar mogelijk te laten zijn, heb ik voor de uitkomsten een categoriale verdeling gemaakt naar het aantal inwoners van de responderende gemeente. Dit heeft geleid tot de volgende 5 categorieën:

- 1) 0 – 49.999;
- 2) 50.000 – 74.999;
- 3) 75.000 – 99.999;
- 4) 100.000+;
- 5) alle bovengenoemde categorieën samen.

Deze categorieën kunnen zorgen voor het uitsluiten van afwijkingen of voor een dieper inzicht in de resultaten.

In het onderzoek is het eerste waar ik naar gekeken heb de respons. Met een procentuele repons van 39% en een kwantiteit van 29 ben ik niet ontevreden. Het grootste percentage van de respondenten (37%) komt uit de kleinste categorie (0 – 49.999 inwoners). Het is dan ook in deze groep dat 37,5% zegt niet met kwaliteitsbeheersing bezig te zijn.

Uit de categorieën van gemeenten met 75.000 en meer inwoners zeggen alle respondenten dat zij zich wél met kwaliteitsbeheersing bezighouden.

Deze vraag werd gevolgd door de vraag of er met kwaliteitsinstrumenten gewerkt wordt. Hierop antwoordden nog eens twee gemeenten, die wel aangaven met kwaliteitsbeheersing bezig te zijn dat ze niet met kwaliteitsinstrumenten werken. In totaal zegt 76% wel met kwaliteitsinstrumenten te werken. Dan is de vraag wat zien de gemeenten als kwaliteitsinstrumenten? In Tabel 10 staat de top 5 van de meest voorkomende instrumenten. Deze vijf staan samen voor 43% van de door alle respondenten aangegeven gebruikte instrumenten. In totaal hebben alle respondenten aangegeven 25 verschillende instrumenten te gebruiken.

Instrument	% Respondenten dat het instrument als instrument erkend
INK	12%
Procesbeschrijvingen	10%
Handvest	7%
KTO	7%
Audits	7%

Tabel 10) Opgegeven instrumenten met procentuele weergave van erkenning

Bij de meer specifieke vragen, zoals die over INK, blijkt dat de kennis over INK wel degelijk aanwezig is. Een meerderheid van 86% geeft aan bekend te zijn met het INK-model. Opvallend hierbij is dat deze kennis fel afsteekt tegen het percentage dat het INK daadwerkelijk echt zegt te gebruiken, dit is namelijk maar 45%. Alleen in de categorie met 100.000+ gemeenten zijn er maar 2 gemeenten die wel de kennis over INK hebben, maar het model niet gebruiken. Deze categorie is ook de enige waarbij er meer gemeenten zijn die het wel gebruiken dan niet (6 wel tegen 2 niet).

Bij ISO wordt het voor gemeenten al weer wat minder bekend terrein. Hier ligt de verhouding op 41,4% die wel kennis heeft van ISO tegenover 48,3% die geen kennis zegt te hebben van ISO en nog eens 10,3% die zegt het niet te weten. Ook in de toepassing zijn er maar weinig die zich wagen aan het ISO-avontuur, er zijn in totaal maar 3 respondenten die aangeven dit te doen. Opvallend hierbij is dat een kleine gemeente als Stadskanaal (uit de eerste categorie) wel met ISO-normen bezig is en ook gecertificeerd is. Met uitzondering van deze gemeente zegt het merendeel van alle respondenten (76%) niet te werken met de ISO-normen. Wel zijn bij de grootste gemeenten er procentueel meer die met ISO-normen werken of soms met ISO werken bij een bepaald bedrijfsonderdeel en daardoor 'weet niet' hebben ingevuld.

Bij de laatste vraag, waarbij gevraagd wordt of de respondenten verder op de hoogte gehouden wensen te worden, geeft een grote meerderheid van 76% aan dit te willen.

3.2 Interviews

In dit hoofdstuk komen de interviews die zijn gehouden voor het praktijkdeel aan de orde. De gegevens van de interviews zijn hier onder weergegeven. Om de legitimiteit te verzekeren heb ik aan alle respondenten voorafgaand aan deze publicatie het stuk laten lezen en de mogelijkheid tot correctie gegeven. Dit is dan ook op bepaalde punten gebeurd en het eindresultaat is in de volgende hoofdstukken te lezen.

3.2.1 Deventer

Interview gehouden op : 09-05-2007

Contactpersoon : René Passchier
Functie : Teammanager Kwaliteitszorg & Ontwikkeling

Per 1 januari 2007 werkt Deventer met het directiemodel. Deze omslag is niet over één nacht ijs gegaan en zorgt nog altijd voor actiepunten voor veranderingen. De publieksdienst kent twee onderdelen en ziet er als volgt uit:

- Cluster Publiekszaken (voortkomend uit directe klantcontacten)
 - o de 1^e lijn bestaat uit front-office taken
 - o de 2^e lijn bestaat uit meer persoonlijke contacten/gesprekken welke niet geschikt zijn om aan de balie af te handelen.
 - o de 3^e lijn zijn back-office taken
- Cluster Werk, Inkomen Zorg en Leven

In het verlengde van deze recente organisatiewijziging, staat herstructurering van contactmomenten centraal bij de kwaliteitsbeheersing in Deventer. Een streven is bijvoorbeeld om 15% meer producten in 2007 /begin 2008 voor directe levering beschikbaar te stellen. Binnen deze herstructurering draait kwaliteitsbeheersing er ook om dat werkprocessen geïnventariseerd, geactualiseerd en geoptimaliseerd worden. Deze procesbeschrijvingen (voor eenduidigheid gemaakt in Protos⁶) moet leiden tot voorspelbaarheid, mogelijkheid tot sturing op gegevens, (beter) doelen kunnen halen en het (beter) kunnen omgaan met verandering. Ook gaat het om sturen op informatie die je krijgt uit bijvoorbeeld KPI's, iets waar Deventer op korte termijn meer mee wil gaan doen.

Uit de omschreven ontwikkelingen en actie van de gemeente Deventer blijkt wel dat ze erg ambitieus zijn en dat kwaliteitszorg, door Passchier gedefinieerd wordt als constant verbeteren, hierbij lijkt te kunnen helpen. Hierbij geldt dat het eindstreven van het verbeteren moet zijn om de klant op een zo goed mogelijke manier te helpen en zijn ervaring van dienstverlening zo goed mogelijk te laten zijn. Om dan ook tot deze verbetering in dienstverlening naar de klant toe te komen is beheersing nodig. De kernwoorden die bij Deventer centraal staan bij in gezette organisatieontwikkeling en dus ook bij deze beheersing zijn "denken, durven en doen". Deze kreten vertegenwoordigen ondersteunende functiegroepen binnen het team Kwaliteitszorg & Ontwikkeling namelijk:

- denken: voornamelijk bedenken van beleid
- durven: ontwikkeling (van processen) en zorgen dragen voor innovatieve projecten
- doen: auditing, klanttevredenheidonderzoeken, administratieve organisatie (interne controle) en benchmarking

Vanuit die gedachte wordt er ook gewerkt aan het verbeteren van de dienstverlening.

De beheersingsinstrumenten INK en ISO zijn niet onbekend binnen de gemeente Deventer. Het INK-model wordt door Concerncontrol getrokken en gemeentebreed toegepast. Het wordt vooral gezien als een ontwikkelmodel welke op strategisch niveau gebruikt en toegepast wordt. De onderliggende diensten merken verder weinig zelf van de toepassing.

Dan is er ook nog het ISO-instrument. Hoewel de gemeente Deventer binnen haar organisatie (momenteel nog) niet ISO gecertificeerd is behoudens 1 onderdeel, heeft Passchier wel veel ervaring op het gebied van ISO. Vanuit zijn voormalige functie bij het Budget Adviesbureau Deventer heeft hij toen het certificeringstraject begeleid. Hij geeft dan ook aan dat ISO plaatsvindt op het uitvoeringsniveau. Enkele mogelijke voordelen van ISO zijn:

- hogere klanttevredenheid
- een stijging in productiviteit van de werkzaamheden;
- tevredenheid van de medewerkers stijgt;
- de betrokkenheid van de medewerkers neemt toe.

Naast de voordelen zijn er ook een aantal nadelen te benoemen;

- ISO is nog relatief onbekend;
- naast bekendheid ook weinig inhoudelijke kennis van ISO in organisaties;
- operationeel sturen (met een vaste periodiciteit in verslaglegging) is nog geen gemeen goed

Een kostenschatting voor de dienst Publiekszaken geeft aan dat er ongeveer 1 FTE (schaal 9-10) voor nodig is, dit komt neer op 50-60.000 euro per jaar. Hierbij geldt dat de acties die in deze kosten

⁶ Protos is een softwarepakket dat wordt gebruikt om processen te modelleren, te documenteren, uit te wisselen en te communiceren (<http://www.pallas-athena.nl>, 10 mei 2007).

opgenomen worden niet altijd even streng zijn te plaatsen onder het behalen/behouden van het ISO-certificaat. Dit komt omdat in veel gevallen deze kosten anders ook gemaakt zouden moeten worden.

Tips en aandachtspunten:

- Blijf in gedachte houden dat ISO een instrument is en geen streven;
- Wanneer de certificering behaald is, moet de nadruk op ontwikkelen en verbeteren worden gelegd;
- Bij een organisatie transformatie / reorganisatie kan ISO helpen in de duidelijkheid van processen, het beste zou daarom zijn om dan zo snel mogelijk met ISO te beginnen;
- Leg het beheersen van kwaliteit niet bij de medewerkers neer, maar laat kwaliteit op zichzelf onderdeel zijn of blijven van hun normale werkzaamheden;
- Zorg dat conclusies uit audits meegenomen worden in de nieuwe plannen zodat er actief iets mee gedaan wordt;
- Zorg dat er urgentiebesef is met draagvlak en steun van de directie die hun betrokkenheid weer door kunnen laten werken naar de medewerkers. Deze kunnen de doelstellingen vertalen en zorgen dat écht gewerkt kan worden aan excellente dienstverlening.

Tot slot een kort overzicht van belangrijke kenmerken van de gemeente Deventer.

Aantal inwoners per 1-1-2007 (CBS)	96.540
Organisatievorm van de publieksdienst	Centrale publieksbalie met gescheiden back-offices
De publieksdienst bestaat uit	Cluster Publiekszaken (voortkomend uit directe klantcontacten) en het cluster Werk, Inkomen Zorg en Leven
Niveau van kwaliteitsbeheersing	Concernniveau

Tabel 11) Korte weergave van de gemeente Deventer

3.2.2 Stadskanaal

Interview gehouden op : 01-05-2007
 Contactpersoon : Wim ter Horst
 Functie : Adviseur kwaliteitszorg

De kwaliteitsbeheersing bij de gemeente Stadskanaal draait met name om de vraag wat is kwaliteit? Kwaliteit voor de gemeente Stadskanaal betekent: "zorgvuldig en gestructureerd werken". Dit is dan ook een kernpijler waar vanuit gewerkt wordt. De gemeente heeft bij de beheersing van kwaliteit als toepassingsgebied gekozen voor het hele concern in plaats van één enkele dienst.

De rol van het INK en ISO is helder. Het INK-model wordt niet actief gebruikt bij de gemeente. Het is er wel, er is ook kennis van, maar de daadwerkelijke toepassing van het model is 'een maatje te groot' voor de gemeente Stadskanaal. Er zijn in het verleden pogingen geweest hiermee aan de slag te gaan, maar het management en het bestuur bleek niet in staat en/of bereid om de materie op een goede manier over te nemen. Om deze reden wordt er niet actief meer mee gewerkt.

De rol van ISO is ook duidelijk. Dit instrument heeft een prominente plaats (op de achtergrond) gekregen binnen de gemeente. In 1995 is er begonnen met externe professionals om een ISO-certificering te krijgen. Er was binnen de gemeente gekozen om een geleidelijke invoering toe te passen. Vervolgens is het als ware het een 'olievlek' over de organisatie uitgespreid. De kosten omtrent het ISO-certificaat worden geschat op enkele tienduizenden euro's, hoewel het eigenlijk onmogelijk is hier een exacte raming van te geven. De reden hiervoor is dat ondernomen acties en gepaarde kosten in veel gevallen niet strikt toe te kennen zijn aan het ISO-certificaat omdat die acties (waarschijnlijk) anders ook ondernomen hadden moeten worden. De kosten voor het behouden van het certificaat, wat afhankelijk is van de organisatiegrote, liggen tussen de € 11.000 en € 13.000,-. Grootste kostenpost (tussen de € 8.000 en € 9.000,-) is het instituut KEMA die de certificering afgeeft

en ook twee keer per jaar een audit uitvoert. Daarnaast is er nog de inzet van een sturend persoon. Bij gemeente Stadskanaal is dit een schaal 10 functie voor 24 uur per maand (max. € 2426,-). Zoals net al vermeld heeft de ISO-certificering een plaats op de achtergrond gekregen. In de toepassing van de kwaliteitsbeheersing schuilt volgens de gemeente dan ook het geheim van het succes bij Stadskanaal. Er is gekozen voor een 'low-profile' aanpak. Hiermee wordt bedoeld dat werken aan en met kwaliteit onderdeel gemaakt is van de normale werkzaamheden. Hierdoor wordt het ook niet gezien als iets bijzonders, maar juist als iets normaal en vanzelfsprekends. Er is bewust gekozen voor deze aanpak, omdat gebleken is dat hierdoor de weerstand er tegen geminimaliseerd kan worden. Concrete toepassingen in de werkwijze van Stadskanaal zijn onder andere:

- een kort en leesbaar 'kwaliteitshandboek';
- (her)definiëren van de belangrijkste processen;
- beschrijving van processen;
- een actielijst;
- digitale beheersing van de procesbeschrijvingen en andere documenten (in Worddocument formaat) op intranet welke voor iedereen raadpleegbaar is;
- de digitale versie is de meest actuele versie en daarmee de geldende versie, iets wat uitgeprint is heeft geen (rechts)geldigheid, het kan immers verouderd zijn.

Tips en aandachtspunten:

- Zorg voor een documentdistributie die voor iedereen raadpleegbaar en begrijpbaar is. Stadskanaal heeft gekozen voor documenten in Word-formaat en verspreiding via intranet.
 - o Word is door iedereen te openen en iedereen kan omgaan met de applicatie
 - o De documenten in Word zijn wel moeilijk aan te passen en blijkt onpraktisch bij processen die veel wijzigen.
- Kwaliteitsbeheersing hoort niet bij 1 persoon thuis, maar is een verantwoordelijkheid van iedere werknemer. Stel dus geen 'kwaliteitsmanager' aan (zo heet de functie bij de gemeente Stadskanaal dus ook niet) want daarmee wek je de indruk dat hij/zij voor de kwaliteit verantwoordelijk is. 'Adviseur kwaliteitszorg' is veel neutraler en zou misschien nog wel beter 'adviseur bedrijfsvoering' kunnen heten.
- Politiek draagvlak heeft de gemeente Stadskanaal nooit gehad en eigenlijk ook niet gemist.
- Heb niet de gedachte dat ISO betekent dat je altijd alles 100% goed doet, fouten blijven zich voordoen maar je kunt deze wel minimaliseren en zoveel mogelijk voorkomen met ISO.
- Redenen om voor ISO te kiezen zijn onder andere om
 - o duidelijkheid te kunnen bieden aan collega's
 - o verantwoording te kunnen afleggen aan externe partijen
 - o duidelijkheid te verschaffen over procesverloop
 - o nieuwe collega's snel in te kunnen werken
 - o inzichtelijkheid te kunnen bieden bij recente/aankomende organisatieveranderingen
 - o een 'stok achter de deur' te hebben in de vorm van KEMA als externe waarnemer
 - o gebruik kunnen maken van de expertise van KEMA die ook bij vele anderen 'in de keuken kijkt' en dus goede tips heeft
- Het gevaar bij het invoeren van ISO bij één afdeling is dat je te maken krijgt met vertakkingen. Zo heeft bijna ieder proces te maken met archivering. Het kan problemen opleveren wanneer er wél de aandacht is voor verbetering bij een bepaalde afdeling maar niet bij een dergelijke overlappende afdeling. Dit nadeel staat tegenover de mogelijkheid het als beheersbare proef toe te passen. Je kan hierdoor een betere begroting maken van de te verwachte kosten en tijdskosten in de eigen organisatie.
- Probeer de keuze voor processen waarmee je aan de slag gaat zo kritisch mogelijk te maken. Een keuze voor een proces als 'reserveren van vergaderruimten' is niet kritisch. Bij de keuze voor processen moeten de consequenties bij een eventueel misgaan van het proces worden meegewogen. Hoe ernstiger de gevolgen zijn bij een bepaald proces, des te belangrijker is het om dit aan de kritische ISO blik te onderwerpen.
- Probeer betrokkenen zo min mogelijk lastig te vallen met het formele papierwerk. Dit is veelal ontoegankelijke literatuur die niet goed begrepen wordt.

Tot slot een kort overzicht van belangrijke kenmerken van de gemeente Stadskanaal.

Aantal inwoners per 1-1-2007 (CBS)	34.146
Organisatievorm van de publieksdienst	Geïntegreerde publieksfunctie
De publieksdienst bestaat uit	Bouwen, milieu, bijzondere wetten, burgerzaken, belastingen en het bedrijvenloket (alle korte eenmalige diensten)
Niveau van kwaliteitsbeheersing	Concernniveau / concernbreed

Tabel 12) Korte weergave van de gemeente Stadskanaal

3.2.3 Gouda

Omdat deze scriptie zich richt op kwaliteitsbeheersing op dienstniveau, maar wel zich moet houden aan zaken die op gemeentelijk niveau doorwerken of vastgelegd zijn, heb ik besloten beide zaken apart te behandelen. Ik heb gekozen voor een interview om de praktijk van het gemeenteniveau te beschrijven. Voor het dienstniveau heb ik gekozen voor een analyse van het dienstplan gecombineerd met informatie uit gesprekken met Ton Smink. Ik heb niet gekozen voor een interview met het diensthoofd van Gouda omdat de dienst Publiekszaken momenteel geen zittend diensthoofd heeft. Wel zijn de visies, en de ideeën van de voorgaande diensthoofden in het dienstplan opgenomen en is Ton Smink naast afdelingshoofd Bouwen ook plaatsvervangend diensthoofd. Deze zaken zorgen dat de legitimiteit van de verkregen informatie toch nog gewaarborgd is.

3.2.3.1 Gouda op gemeenteniveau

Interview gehouden op : 15-05-2007
 Contactpersoon : Wilmar de Lange
 Functie : Kwaliteitsmanager gemeente Gouda

Kwaliteitsbeheersing bij de gemeente Gouda is een lastig verhaal zo geeft de Lange aan. Al bij een van de eerste vragen, namelijk: "Wat doet de gemeente Gouda aan kwaliteitsbeheersing?" antwoordt de Lange; "niets". Deze harde stelling moet wel genuanceerd en toegelicht worden. Bij de reorganisatie van de gemeente Gouda zijn twee items centraal komen te staan: het krijgen van een nieuwe structuur en het doorontwikkelen van de diensten. Doordat er veel projecten liepen zorgde dit eigenlijk voor een situatie waarin er teveel hooi op de vork kwam. Dit had tot gevolg dat er geen realisatie van de kwaliteitscycli kon plaatsvinden en daarmee sindsdien van feitelijke beheersing geen sprake is. Wel worden gestelde normen zoveel mogelijk gehaald, maar hier is wel een kanttekening bij te plaatsen, namelijk dat er geen sprake van handhaving is. Wanneer er een norm niet gehaald wordt zijn er geen gevolgen. In deze context wijst de Lange ook op een rapport van de gemeentelijke rekenkamer die de postafhandeling onderzocht heeft. Hierin worden een aantal problemen aangegeven en zaken die momenteel niet goed geregeld zijn en wat er dan aan gedaan moet worden. Een onderdeel uit het rapport:

"Gelet op het belang voor de burger, beveelt de Rekenkamercommissie verder aan in het burgerjaarverslag uitdrukkelijk en in meetbare termen te rapporteren over de kwaliteit van de behandeling van brieven. De burger kan zich zo een beeld vormen van de kwaliteit die de gemeente Gouda levert op het terrein van briefbehandeling."
 (Rekenkamercommissie Gouda, 2006:21)

Een heldere aanbeveling van de rekenkamer, waarmee de Lange aangeeft dat binnen de gemeente er voornamelijk een reactieve houding is waar een pro-actieve gewenst zou zijn. Niet alleen bij de afhandeling van de post, maar ook bij andere gemeentelijke activiteiten. Maar ondanks dat de gemeente niet actief lijkt te sturen op implementatie van bijvoorbeeld het INK-model, worden er wel stappen gezet in de verbetering van de individuele onderdelen van dit model. Hierbij dient aangevuld te worden dat Gouda zich richt op het INK-model voor overheidsinstellingen (KO-model). In dit model

dragen projecten als 'De Staat van de Gemeente'⁷ op het onderdeel voor 'waardering door derden' en bijvoorbeeld het Medewerkers Tevredenheidonderzoek (MTO) op het onderdeel 'waardering door medewerkers' op hun beurt wél weer bij aan de verbering van kwaliteit binnen de organisatie. Als onderdeel van het KO-model hebben de plan-do-check-act stappen uit de cirkel van Demming (zie Figuur 2, hoofdstuk 2.1.5.1 het INK-model en in Bijlage VI – PDCA bij de gemeente Gouda) ook een belangrijke rol binnen de gemeente. Er wordt dan ook geprobeerd zoveel mogelijk volgens deze stappen te werken. Hiermee is ook een van de grootste struikelblokken van de gemeente naar voren gekomen. Zo is gebleken dat binnen de Demmingcirkel het nog niet goed verloopt in de stappen check en act. Iets waar nog aan gewerkt wordt en gewerkt moet blijven in de toekomst.

Tot slot als antwoord op de vraag of op dienstniveau een implementatie van INK of ISO meer gewenst is antwoordt de Lange dat hij het liefst INK/KO geïmplementeerd zou zien. Dit omdat INK zich meer richt op externe kwaliteit (de klanten) en ISO zich meer richt op interne kwaliteit (processen). Dit sluit ook aan op de recent geuite wens van de directie die er op gericht is om in de toekomst de klant meer centraal te laten staan. Wel geeft de Lange aan dat beide modellen op dienstniveau een toegevoegde waarde zouden kunnen hebben.

Naast deze feiten zijn er ook nog een aantal definities van bedrijfstermen beschreven. Zo betekent kwaliteit binnen de gemeente Gouda: "het voortdurend voldoen aan de verwachtingen van de klant tegen de afgesproken condities. De kwaliteit van de organisatie is uiteindelijk bepalend voor de kwaliteit van de te leveren producten". Hierbij wordt nog toegevoegd dat kwaliteitsmanagement zich daarom richt op de kwaliteit van de organisatie. Kwaliteitsmanagement wordt dan vervolgens gedefinieerd als zijnde "het voortdurend optimaliseren van een organisatie in al haar facetten" waarbij aangegeven wordt dat het een voortdurend veranderingsproces is.

Er wordt momenteel tevens gewerkt aan een kwaliteitshandboek voor alle medewerkers van de dienst Publiekszaken waarin wordt uitgelegd wat kwaliteit inhoudt en hoe dit gehandhaafd wordt.

3.2.3.1 Gouda op dienstniveau

Hoewel in de perceptie van de burger 'de gemeente' vaak niet uit verschillende afdelingen bestaat en gewoon 'de overheid' is, is de werkelijkheid toch anders. Net als dat er een verschil is tussen wat er op overheidsniveau en op gemeenteniveau zich afspeelt, is er ook een verschil tussen het gemeenteniveau en wat er op dienstniveau bij publiekszaken zich af speelt. Kwaliteitsbeheersing vraagt dan ook aparte en specifiekere aandacht. Verbetering van kwaliteit van dienstverlening aan inwoners en bedrijven door middel van die beheersing is daarmee ook erg belangrijk voor dienst Publiekszaken. Op dienstniveau wordt deze kwaliteit van dienstverlening centraal gesteld aan de hand van onder andere de volgende factoren:

- de medewerkers
- de processen
- de klant
- de distributiekanaalen

De dienst heeft daartoe evenals de overige organisatieonderdelen van de gemeentelijke organisatie het INK-model omarmd, maar laat dit enkel actief tot uiting komen in het dienstplan. Daarnaast wordt de beheersing van de kwaliteit op dienstniveau vooral in het kader van de reorganisatie geplaatst. Het beheer van de reorganisatie is vervolgens weer in handen gelegd van de afdeling Bouwen/Kwaliteit en Beheer. Bij de reorganisatie voorstaat kwaliteit een goede stroming van klantcontacten. De processen moeten worden gestroomlijnd over de verschillende distributiekanaalen en afdelingen. In de huidige plannen zullen de processen over 3 lijnen/afdelingen verdeeld worden Om vanuit die gedachte een bijdrage te kunnen leveren voorziet de afdeling Bouwen/Kwaliteit en Beheer dan ook in de bovengenoemde punten door onder andere:

- een goede sfeer en collegialiteit uit te stralen
- de processen in kaart te brengen en te toetsen (interne audits)
- klanttevredenheid te onderzoeken
- de mogelijkheden van distributiekanaalen te onderzoeken en toe te passen.

⁷ De Staat van de Gemeente is een gemeentemonitor waarmee Nederlandse gemeenten aan burgers en bestuurder een transparant inzicht bieden in het eigen functioneren en dit met andere gemeenten op hoofdlijnen met elkaar kunnen vergelijken (www.staatvandeemeente.nl, 16 mei 2007).

Deze en andere punten zullen nu en in de toekomst een bijdrage leveren aan de kwaliteitsbeheersing, onafhankelijk van welk model er dan ook gebruikt zal gaan worden.

Tot slot een kort overzicht van belangrijke kenmerken van de gemeente Gouda.

Aantal inwoners per 1-1-2007 (CBS)	71.386
Organisatievorm van de publieksdienst	Centrale publieksbalie met gescheiden back-offices
De publieksdienst bestaat uit	Bouwen, Klant Contact, Burgerdiensten en Zorg en Welzijn
Niveau van kwaliteitsbeheersing	Concern- en dienstniveau

Tabel 13) Korte weergave van de gemeente Gouda

3.3 conclusies praktijkonderzoek

In deze conclusie zal ik een korte opsomming geven van wat er behandeld is in dit hoofdstuk en antwoorden formuleren op de deelvragen die bij dit scriptieonderdeel horen. Te weten:

- Hoe gaat de gemeente Gouda om met de beheersing en verbetering van kwaliteit?
- Hoe gaan andere gemeenten om met de beheersing en verbetering van kwaliteit?

3.3.1 Hoe gaat de gemeente Gouda om met de beheersing en verbetering van kwaliteit?

Door een splitsing tussen wat er gedaan wordt op dienstniveau en wat er op concernniveau gedaan wordt is het niet mogelijk één allesomvattend antwoord te geven op deze deelvraag. Op het laatst genoemde niveau (het concern/gemeentelijke niveau), kan niet gesteld worden dat men actief bezig is met kwaliteitsbeheersing wat betreft instrumentimplementatie. Hieruit zou men kunnen afleiden dat er, doordat er geen realisatie van de kwaliteitscycli plaatsvindt, er daarmee ook geen kwaliteitsbeheersing is. Dit is niet geheel waar. Zoals Wilmar de Lange in het interview ook aangegeven heeft, zijn er op de aparte onderdelen van het KO-model wel degelijk aspecten waar aan gewerkt wordt (bijvoorbeeld het MTO en 'De Staat van de Gemeente'). Toch zijn er momenteel nog wel zwaktepunten, namelijk de reactieve houding en het blijven zitten in het plan-do gedeelte van de Demming-cirkel waarmee de check en act fases nog uitgesloten worden. Door het samenvoegen van alle puzzelstukjes van de kwaliteitspuzzel hoopt de gemeente op de lange termijn ook deze problemen zo veel mogelijk op te lossen. Dit alles zal gebeuren binnen de lijnen van het KO-model. Een toepassing van ISO of andere kwaliteitsinstrumentaria staan momenteel niet op de agenda.

3.3.2 Hoe gaan andere gemeenten om met de beheersing en verbetering van kwaliteit?

Het onderwerp kwaliteit lijkt behoorlijk te leven onder gemeenten, dat blijkt wel uit de reacties die uit de enquête naar voren zijn gekomen en de behoefte om op de hoogte gehouden te worden. Uit het onderzoek blijkt ook dat het eigenlijk niet meer aannemelijk is dat een gemeente niet aan kwaliteitsbeheersing doet. Daarnaast valt (onder een aantal van de respondenten) de abstractheid van de begrippen op. Hoewel het merendeel de vraag wel goed begreep waren er toch ook reacties die getuigden van onbegrip van/twijfel over de vraag. Enkele voorbeeldantwoorden op de vraag of de gemeente aan beheersing doet en zo ja wat ze daar dan onder verstaan:

- "Ja natuurlijk, maar ik weet niet op wat voor beheersing hier wordt bedoeld."
- "(...) overigens, wat valt volgens u onder kwaliteitsbeheersing?"

Dit raakt ook de werkelijke reden dat de vraag op deze manier zo open gesteld werd: ik wilde inzicht krijgen wat gemeenten zien als kwaliteitsbeheersing. Naast deze antwoorden waarbij de vraag niet

(volledige) begrepen werd zijn er vooral heel duidelijke (maar wel uiteenlopende) antwoorden gekomen van gemeenten. Enkele voorbeelden hiervan:

- "Inhoudelijk GBA, controles op mutaties, rapportages"
- "Het beschrijven van alle processen en werken volgens vastgestelde processen"
- "Toetsing door andere collega's, protocollering van werkzaamheden o.m werkprocessen"

Dan zijn er de meer specifieke vragen met betrekking tot het INK en ISO. Hieruit maak ik op dat INK een model is waar men vooral van gehoord heeft. Er is wel gematigde kennis van, maar het is niet iets van 'de werkvloer' of iets wat überhaupt veel gebruikt wordt. Zo is het met ISO al niet veel anders, alleen nog in een wat meer extremere mate: men heeft er wel van gehoord maar is niet met de toepassing er van bezig. Het lijkt daarmee nog te ver van de gemeente af te staan. Concrete redenen waarom er niet met ISO gewerkt wordt komen niet uit de verkenning naar voren, afkeer van het INK-model daarentegen wel. Zo is er zelfs één respondent die aangeeft er een 'allergie' voor gekregen te hebben als gevolg van een reorganisatie. Daarnaast wordt het door veel gemeente in de basis gebruikt als model om de afdelingsplannen naar te schrijven.

In mijn onderzoek naar wat gemeenten doen, ga ik nu in op de geïnterviewde gemeenten Deventer en Stadskanaal.

Allereerst Deventer, deze ziet kwaliteitsbeheersing vooral toegepast in herstructurering van klantcontactmomenten. Hierbij staan de werkprocessen centraal om zo de organisatie constant te verbeteren in planning en uitvoering. Het einddoel hierbij is om de ervaring van de klant zo positief mogelijk te laten zijn. Op strategisch (concern) niveau wordt hiervoor getracht gebruik te maken van het INK-model, op dienstniveau wordt hier weinig activiteit omtrent ervaren. Op uitvoeringsniveau is ISO daarom interessanter en biedt het veel mogelijkheden (zie Tabel 14).

Bij Stadskanaal draait het om "zorgvuldig en gestructureerd werken". Dit gebeurt eigenlijk nauwelijks met behulp van het INK. Dit is wel geprobeerd, maar het management en bestuur bleek niet in staat/bereid om de materie op een goede manier over te nemen. Het hanteren van ISO daarentegen wordt wel actief gebruikt, maar 'low-profile'. De keuze om de kwaliteitsbeheersing wat betreft ISO niet op de voorgrond te plaatsen is gemaakt om weerstand tegen te gaan. Tot slot is een van de belangrijkste aspecten van de kwaliteitsbeheersing bij de gemeente Stadskanaal dat documenten die kwaliteitsbeheersing aangaan allemaal digitaal (en ook voor iedereen van de organisatie) beschikbaar gesteld zijn. Dit maakt de kwaliteitsbeheersing op zichzelf ook weer beheersbaar en inzichtelijk en is een van de sterke punten bij Stadskanaal gebleken.

In de interviews aangegeven voordelen van ISO	In de interviews aangegeven nadelen van ISO
stijging in productiviteit	een nog relatief onbekend instrument
stijging in medewerkertevredenheid	veelal weinig inhoudelijke kennis van/ervaring met ISO aanwezig in de organisatie
stijging in medewerkerbetrokkenheid	operationeel sturen is nog geen gemeengoed
duidelijkheid voor collega's (over proces(verloop))	het kan tegen je gebruikt worden
verantwoording aan externe partijen	het behouden van certificering is lastig
inzichtelijkheid/extra hulp (bij een reorganisatie)	het kost geld

Tabel 14) Uit de interviews gehaalde voor- nadelen van ISO

4. eindconclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zullen de conclusies van zowel het praktijk als het theoretische onderdeel samengevoegd worden. Vervolgens zullen aan de hand van deze conclusies aanbevelingen volgen. In deze koppeling van theorie met praktijk zal ik proberen antwoord te geven op de volgende deelvragen:

- Welke verschillen en overeenkomsten zijn er tussen het theoretisch en praktisch kader?
- Welke conclusies zijn er te trekken en welke aanbevelingen te geven?

Door deze deelvragen te beantwoorden ga ik ook in op de hoofdvraag die ook in dit hoofdstuk beantwoord zal worden. Het gaat hierbij om de volgende hoofdvraag:

- Hoe kunnen de kwaliteitsinstrumenten INK en/of ISO 9000 een bijdrage leveren aan een heldere en transparante bedrijfsvoering?

4.1 de verschillen/overeenkomsten van theorie en praktijk

Zoals gezegd zal ik de resultaten van het theoretische deel en het praktijkdeel naast elkaar leggen. Ik heb in dit hoofdstuk de deelvragen uitgesplitst en sluit dit hoofdstuk af met een korte samenvatting van de voornaamste bevindingen van deze vergelijking.

4.1.1 Wat zijn kwaliteitsinstrumenten?

Ik begin bij de eerste deelvraag waar kwaliteit aan de orde kwam. Ik stelde hier eerste de subdeelvraag: wat is kwaliteit? Vervolgens stelde ik in dit betreffende hoofdstuk vast dat kwaliteit volgens de theorie een *“geheel van eigenschappen en kenmerken van een product of dienst”* betreft en dat dit *“van belang is voor het voldoen aan vastgelegde of vanzelfsprekende behoeften”*. Tijdens de gesprekken die ik gehouden heb met de andere gemeenten is een beeld naar voren gekomen dat niet veel anders is. De klant staat bij alle gemeenten centraal en wordt als ‘pijler’ van kwaliteit gezien. Kwaliteit voor gemeenten kan dan ook gezien worden als het kunnen leveren van diensten die voor de klant als prettig ervaren worden (behoeften) terwijl er wel voldaan wordt aan wettelijke regels die uitgevoerd worden volgens een vastgestelde werkwijze (eisen). Hoewel de uit de theorie gehaalde definitie dus ook in de praktijk stand houdt, is het wel een punt dat het een vrij abstracte definitie is. De gekozen oplossing van Stadskanaal om een eigen (versimpelde) interpretatie van de definitie te kiezen lijkt dan ook verstandig en vanzelfsprekend. Gouda heeft dit ook gedaan, want kwaliteit zoals die momenteel gedefinieerd is bij de gemeente Gouda is *“voldoen aan de verwachtingen van de klant tegen de afgesproken condities”*. Hoewel je kunt twisten over de helderheid van deze eigen interpretatie, is het in ieder geval wel een kortere en krachtigere formulering dan die van de NEN-ISO variant.

Als tweede onderdeel en in het verlengde van de eerste subdeelvraag (“wat is kwaliteit?”), ging het om de volgende vraag: wat houdt kwaliteitsmanagement in? Naar de theorie gekeken gaat het er om de kwaliteit te behouden en te verbeteren binnen de organisatie. Hoewel door veel gemeenten niet zo concreet benoemd, komt het in de praktijk hier wel vaak op neer. Voor veel gemeenten staat kwaliteitsmanagement synoniem aan het helder hebben van processen en zorgen dat deze actueel zijn en kloppend blijven. Deze vorm van kwaliteitsborging komt samen met borging door toepassing van verschillende kwaliteitsinstrumenten het meeste voor. Minder vaak wordt er gesproken over integrale kwaliteitszorg of TQM. Het continue willen verbeteren is wel een terugkerend item bij de gemeenten, maar het laten toepassen op alle organisatieonderdelen van de gemeente is in de uitvoering een stuk lastiger zo blijkt. Toch geeft de gemeente Gouda aan hier wel interesse in te hebben door de toepassing van het INK-model. De definitie van Gouda van kwaliteitsmanagement is dan ook *“het voortdurend optimaliseren van een organisatie in al haar facetten”* waarbij aangegeven wordt dat kwaliteitsmanagement dan ook een voortdurend veranderingsproces is.

Deze twee delen (kwaliteit en kwaliteitsmanagement) beschouwend, komt nu de eigenlijke deelvraag: wat zijn kwaliteitsinstrumenten? In de theorie heb ik vastgesteld dat dit manieren, middelen of technieken zijn om een bedrage te leveren aan het komen tot een geheel van eigenschappen en kenmerken van een product of dienst dat van belang is voor het voldoen aan vastgelegde of

vanzelfsprekende behoeften. Behalve in deze brede definitie is ook in de praktijk wel gebleken dat het een breed begrip is. Een breed scala aan instrumenten in de praktijk was het gevolg in de terug gekregen antwoorden uit de enquête. Wel is het zo dat deze instrumenten vaak op hetzelfde neerkomen: ze zijn dienend aan de klant om op die manier in staat te zijn op een zo goed mogelijke manier goede gemeentelijke producten en diensten te leveren die ook aan de verwachting en eisen van deze klant te voldoen.

4.1.2 Wat is heldere en transparante bedrijfsvoering en is dit nodig/nuttig?

Dan was er nog de tweede deelvraag die ging over heldere en transparante bedrijfsvoering. Hierbij had ik vastgesteld dat heldere en transparante bedrijfsvoering sturing en beheersing is van zowel primaire als secundair/faciliterende bedrijfsprocessen om binnen een gemeente doelstellingen te realiseren en de resultaten hiervan vanuit in- en externe informatiesystemen op een voor burgers correcte manier open te stellen. Bij de gemeenten die ik gesproken heb, speelt dit ook een rol. Met name de gemeente Stadskanaal probeert alle aspecten van deze definitie tot uiting te laten komen. Hier wordt het open zijn over de resultaten als functionele 'stok achter de deur' gebruikt om zich te houden aan voornemens en dan ook de daarop volgende acties tot verbetering daadwerkelijk door te laten voeren. Bij andere gemeenten blijft de transparantie voornamelijk een interne aangelegenheid. Met intern wordt bedoeld op de betreffende organisatie en in veel gevallen alleen de betreffende dienst Publiekszaken. Deze interne transparantie uit zich dan bijvoorbeeld in de vorm van afdelings- en dienstplannen, rapportages van audits, KPI's en ook de beschikbare procesbeschrijvingen worden hieronder gevat. De gemeente Gouda voegt zich bij de laatste groep die zowel interne als externe transparantie probeert te laten plaatsvinden. De externe verantwoording vindt jaarlijks plaats door middel van publicatie van gegevens in het burgerjaarverslag. Nadelen hiervan zijn dat het korte publicaties zijn en dat de periode tussen publicaties een volledig jaar is wat vrij lang is.

4.1.3 Verschillen/overeenkomsten samengevat

Hieronder staan de vragen en bevindingen van de verschillen en overeenkomsten uit de theorie en praktijk in het kort samengevat:

- *Wat zijn kwaliteitsinstrumenten?*
De in het theoriedeel beschreven definitie is erg breed en dit komt overeen met hoe er in de praktijk over kwaliteitsinstrumenten wordt gedacht. De instrumenten komen wel overeen vanuit de gedachte dat ze allemaal gericht zijn op het dienend zijn aan de klant en bij te dragen en/of te zorgen voor het kunnen leveren van goede diensten en producten die (zo veel als mogelijk) voldoen aan de eisen en behoeften van de klant.
 - o *Wat is kwaliteit?*
De verschillen tussen de theorie en de praktijk zijn minimaal. En komt neer op het voldoen aan eisen en behoeften van de klant. Gouda heeft het gedefinieerd als: "voldoen aan de verwachtingen van de klant tegen de afgesproken condities"
 - o *Wat is kwaliteitsmanagement?*
De theorie zegt dat gaat om het behoud en verbeteren van de kwaliteit in de organisatie. In de praktijk komt het neer op het helder hebben van processen en borging door het toepassen van verschillende kwaliteitsinstrumenten.
- *Wat is heldere en transparante bedrijfsvoering en is dit nodig/nuttig?*
Er wordt door gemeenten in ieder geval geprobeerd zoveel mogelijk aan de definitie, welke ik in het theoriedeel had vastgesteld, te voldoen. Stadskanaal gebruikt het als functionele 'stok achter de deur'. Voor andere gemeenten is het vooral een interne aangelegenheid in de vorm van dienst- en afdelingsplannen. Bij de gemeente Gouda wordt getracht zowel interne als externe transparantie te bewerkstelligen. Een voorbeeld hierbij is het burgerjaarverslag.

4.2 de eindconclusies op de hoofdvraag

Inmiddels is het duidelijk geworden dat kwaliteitsbeheersing overal hoog op de agenda staat. Of dit nu gebeurt door middel van het controleren van de gemeentelijke basisadministratie of door een integrale toepassing van het INK-model, men erkent dat kwaliteit op de kaart staat. Toch is het nu ook duidelijk dat beide vormen een ander niveau nastreven.

De instrumenten waar ik mij in deze scriptie op zou richten zijn INK en ISO, twee grote en bekende namen in de wereld van de kwaliteitsbeheersing. Ondanks de bekendheid van de instrumenten, is het niet zo dat dit ook betekent dat ze ook grootschalig toegepast worden of dat er ook een hoog kennisniveau van is.

Allereerst is er het INK-model. Een breed model dat in de praktijk lastig toepasbaar is en bij sommige gemeenten tot frustratie heeft geleid. Toch zijn de gedachten achter het INK-model wel goed en het toeleggen op de wensen van de klant is niet meer weg te denken. Het zien van kwaliteit als integraal organisatie aspect lijkt ook niet weg te denken in de toekomst. Hierbij biedt het INK-model uitkomst: er is bijvoorbeeld actieve aandacht voor de medewerkers, klanten, derden en leiderschap. Eigenlijk alle onderdelen van de organisatie komen aan de orde en worden onder de loep genomen. Iets wat gemeenten die niet (kunnen) omgaan met het instrument ook als nuttig erkennen. Toch lijken de lasten en problemen die het met zich meebrengt wanneer je zou kiezen voor actieve implementatie groot. Erkende risico's uit de praktijk zijn onder andere:

- het management blijkt niet uit de voeten te kunnen met het model
- weerstand tegen 'het onbekende' en dus weinig betrokkenheid/draagvlak waardoor het lerend effect wegvalt
- in de toepassing blijft het steken op een abstract niveau: het gaat niet leven

En uit de praktijk erkende voordelen:

- als de integrale aanpak goed geïmplementeerd is: een cyclisch en gestructureerd kwaliteitsplan (plan, do, check, act)
- tracht een kritische zelfreflectie af te dwingen
- zorgt voor discussie wat weer kan leiden tot verbeterpunten en -acties

Als tweede onderzochte instrument is er ISO en meer specifiek de ISO-9000. Een instrument dat vooral in het bedrijfsleven gebruikt wordt en zich daar al redelijk gevestigd heeft. Deze mate van erkenning is nog ver te zoeken bij de gemeenten in Nederland. Uit de enquêtes en gesprekken is wel gebleken dat gemeenten deels hun publieke functie missen in een meer commercieel instrument als ISO. Het pragmatische stroomlijnen en vastleggen van processen wordt als onpersoonlijk naar de burger toe beschouwd. Het kan dan ook als nadeel gezien worden dat een specifieke certificering gemeenten nog ontbreekt, maar ook als voordeel. Het meer commercieel ogende certificaat staat voor een aantoonbaar goed handelen. Het negatieve imago van de gemeente als bureaucratisch overheidsorgaan kan daarmee bestreden worden. Dit staat wel tegenover een nadeel, want door deze toename in professioneel handelen, waarin je de klant centraal stelt en zijn belang aantoonbaar hoog in het vaandel zet, zullen ook de eisen hoger worden. Deze maatschappelijke pressie kan vervolgens weer gebruikt worden als externe druk om zo intern de zaken beter te regelen.

Iets wat in beide instrumenten terug komt is het 'intern beter regelen' met als (indirect) doel de klant beter tot dienst te kunnen zijn. Het 'intern beter regelen' bestaat uit de volgende twee delen:

- processen op orde krijgen
 - o inventarisatie
 - o actualisatie
 - o optimalisatie
- de organisatiecultuur richten op kwaliteit
 - o kwaliteitszorg als onderdeel van normale werkzaamheden
 - o duidelijke visie over waar je heen wilt en wat je ambities en doelstellingen zijn
 - o heldere communicatie door leidinggevende, en beschikbare communicatiemedia.

De voordelen van beide modellen zijn op sommige vlakken verschillend, maar liggen voor een groot deel dicht bij elkaar. De mogelijkheden/voordelen die het met zich mee kan brengen zijn ten behoeve van de heldere en transparante bedrijfsvoering:

- het geeft een diagnose van je organisatie
- het leidt tot meer betrokkenheid van de medewerkers
- stijging in productiviteit
- stijging in medewerkertevredenheid
- het zorgt voor helderheid over doelstellingen en beleid
- bij een certificering voorstaat de gemeente een kwaliteitsgarantie van dienstverlening
- het ISO geeft een objectief beeld van het kwaliteitssysteem
- een middel tot verantwoording aan de betrokken externe partijen

Het blijkt dus wel dat er een grote overlap is met de twee modellen en ze beiden veel voordelen kunnen bieden aan de organisatie, ondanks dat de uitvoering en de toepassing van de modellen toch wezenlijk van elkaar verschillen.

Wat ook een belangrijke overeenkomst is tussen de twee modellen, is dat ze beiden behoorlijk wat van de organisatie vragen. Het goed implementeren van de modellen blijkt lastig. Met name het integraal invoeren van het INK-model geeft problemen. Dat dit ook bij de gemeente Gouda niet zo gemakkelijk verloopt, is ook wel gebleken in de huidige vorm van het INK-model. Want hoewel het niet heel moeilijk is om in fase 2 te komen, is het wel erg lastig om fase 3 en verder te bereiken, het gemeentelijke INK-fase-plafond zou ik dan ook op fase 3 schatten. Het ISO-instrument daarentegen lijkt (hoewel minder toegepast), uit de reacties van de gemeenten, makkelijker te behalen. Hoewel dit zeker geen simpel karwei is, geven de mensen die er mee werken of gewerkt hebben wel aan dat het makkelijker is om mee te werken dan INK. Daarnaast zorgt het behalen van het ISO-certificaat er ook voor dat je stappen onderneemt die je hoger op de fasen-ladder van INK brengt. Op deze manier wordt er weer een positieve bijdrage geleverd aan de concernbrede toepassing van INK zoals die momenteel geldt voor de gemeente Gouda.

Tot slot een laatst belangrijk aspect, die van toepassing is ongeacht het model: de cultuuromslag. Alleen in een organisatiecultuur waarin aandacht is, of in ieder geval acceptatie, voor een actieve wil tot verbetering zal succes mogelijk zijn. In organisaties waarbij dit niet het geval is, zal men enkel weerstand en onbegrip voor de kwaliteitsbeheersing tegenkomen.

Dan is er nog de reorganisatie naar het directie-/afdelingenmodel die bij de gemeente Gouda al loopt en die ook bij andere gemeenten loopt of binnenkort ingezet zal worden. De verdeling naar 3 afdelingen maakt dat het verloop van processen in de toekomst anders zal verlopen. Toch zullen de processen qua inhoudelijke afhandeling op de korte termijn niet veranderen. Ook het doel van de dienstverlening zal niet veranderen; het leveren van kwalitatief hoogstaande dienstverlening. Ik heb in de bijlage (zie Bijlage V – Van klant naar kwaliteit) een stroomschema gevoegd waarin ik aangeef hoe die dienstverlening globaal verloopt van klant tot kwaliteit en wat er aan verbetering gedaan wordt. Hierin wordt ook de eerder genoemde transparantie zichtbaar en toont het aan dat de dienstcirkel rond is en uiteindelijk terugkomt bij de burger. Tevens is goed te zien dat de processen centraal staan en de sleutel vormen tot een goed lopende dienstverlening, wat nogmaals het belang ervan onderschrijft.

Zoals in de inleiding genoemd, lijkt de dienst Publiekszaken met de dag te veranderen. Zoals gebleken is niet alleen de klantvraag aan het veranderen, maar ook de manier waarop gemeenten hun klanten (willen) benaderen. De gemeente Gouda lijkt goed op weg en heeft de mogelijkheid zich in de nabije toekomst nóg meer te profileren als een professionele en kwalitatief hoogstaande dienstverlenende organisatie. Voor redenen om dit te doen en te blijven doen kan gedacht worden aan de gewenste maatschappelijke transparantie. Daarnaast kunnen met concrete resultaten negatieve (subjectieve) beweringen uit de maatschappij voorkomen of weerlegd worden. Wanneer aan deze beide voorwaarden op goede wijze wordt voldaan en er dus zowel transparantie is als ook dat er concrete resultaten geboekt zijn, kan het in de inleiding genoemde gemeentelijk-navigatiesysteem met recht claimen de bestemming te hebben bereikt.

4.3 de aanbevelingen

Naar aanleiding van de conclusies zijn er een aantal aanbevelingen geformuleerd. De aanbevelingen zal ik hier onder puntsgewijs weergeven, met een kop en daarbij een korte uitleg van wat er vervolgens mee bedoeld wordt en wat de concrete actiepunten zijn.

Kies voor ISO en draag bij aan INK

De eerste en misschien belangrijkste aanbeveling, is om als dienst Publiekszaken het ISO-certificaat te willen behalen. Het lijkt onmogelijk om op dienstniveau zowel genoeg aandacht te kunnen besteden aan een succesvolle implementatie van zowel INK als ISO. Daarnaast is er op gemeenteniveau al aandacht voor het INK-model waardoor opvattingen over de toepassing ervan misschien kunnen conflicteren (dienst- versus gemeenteniveau). De voorkeur gaat dan ook uit naar ISO.

Actiepunt(en)

- Neem contact op met een instelling als KEMA om de mogelijkheden te bekijken en een offerte te geven van de kosten voor audits en certificering
- Doe zelf en samen met KEMA een inventarisatie van de huidige stand van zaken
- Start direct met het ISO-traject, om de reorganisatie voor te zijn
- Kies voor een ISO-certificaat op dienst-niveau en niet op afdelingsniveau
- Neem contact op met een commercieel dienstverlenend bedrijf waar ISO:9000 al tijden gemeengoed is. Ga hier op bezoek en kijk naar leerpunten.

Cultuuromslag

Zoals naar voren gekomen is moet, voordat kwaliteitsinstrumenten hun vruchten zullen afwerpen, er eerst een cultuur zijn waarin het implementeren van de instrumenten goed zal verlopen.

Actiepunt(en)

- Onderzoek de huidige cultuur
- Zorg voor een heldere maar wel reële visie over waar je staat en naar toe wilt
- Maak kwaliteit onderdeel van het normale werk
- Blijf er continue de nadruk op leggen wat de belangen zijn
- Houd communicatie tussen management en werknemers in de gaten

Processen op orde

Een belangrijk onderdeel binnen het INK en een nog belangrijker onderdeel van de aanbeveling om het ISO certificaat te behalen zijn de processen. Dit centrale onderdeel moet dan ook extra aandacht krijgen.

Actiepunt(en)

- Maak van alle processen een inventarisatie opdat er in kaart gebracht wordt wat er voor processen zijn bij welke afdeling van de dienst Publiekszaken.
- Besluit wie er verantwoordelijk gehouden wordt voor welk proces. Wie de regie houdt op welk proces moet ook centraal vastgelegd worden en op intranet gezet worden.
- De processen moeten geactualiseerd worden in samenspraak met de specialist van dat proces (de procesuitvoerende).
- Tot slot zal elk proces ook geoptimaliseerd moeten worden. Dit vindt plaats door een samenwerking van de 'procesverbetersaars/procesinnovators' van de kwaliteit met de beheergroep en de mensen die het proces zelf uitvoeren of hierbij betrokken zijn.

Communiceer (over de kwaliteit, handhaving en voortgang)

Zoals duidelijk is geworden, is het van groot belang dat de communicatie op orde is. Het is dan ook onaanvaardbaar dat er mensen zijn die met verschillende procesbeschrijvingen rondlopen of dergelijke documenten ergens weggestopt in de kast hebben liggen. Iedereen moet dezelfde procesbeschrijving hebben, met hetzelfde versienummer.

Actiepunt(en)

- Zorg dat het beheer van alle documenten via intranet plaatsvindt. Dit communicatiemedium is voor iedere medewerker te openen heeft hierdoor een groot potentieel.
- Wijs mensen aan die de pagina's gaan bijhouden en aanspreekpunt zijn voor collega's om nieuwe versies op intranet te plaatsen.
- Zorg dat er ook een actielijst op intranet komt waarop besluiten staan die overzichtelijk te raadplegen zijn. Bijvoorbeeld: welke MT besluiten zijn er genomen in 2007 welke zijn er al uitgevoerd? Welke moeten er nog uitgevoerd worden? Wiens verantwoordelijkheid is dat? Voor wanneer moet het klaar zijn? Een simpele tabel kan al voor veel duidelijkheid zorgen en geeft een verdieping aan het afleggen van verantwoording.

kwaliteitshandboek naar kwaliteitsfactsheet

Een kwaliteitshandboek kan een bijdrage leveren aan de eerder genoemde kwaliteitsomslag in de cultuur. Wat vaak een nadeel is van dergelijke documenten, is dat deze dikke documenten niet gelezen worden en ergens in de kast gelegd worden.

Actiepunt(en)

- Maak een aantrekkelijk ogend A4-sheet waarop (door middel van een simpel model) duidelijk gemaakt wordt wat kwaliteit betekend voor het individu in zijn of haar functie.
- Zorg dat er op intranet bijzondere aandacht voor is op een plek waar ook écht gekeken wordt.

NSG – Nederlandse Standaard voor Gemeenten

Veel gemeenten hebben te maken met dezelfde problemen en vinden vaak het zelfde wiel uit. De processen van publiekszaken komen in essentie dan ook voor iedere gemeente op hetzelfde neer. Bij deze standaarden in werkwijze geven de gemeenten aan zich, wat betreft de publieke functie, onvoldoende erkend te zien in de commerciële ISO certificering. Om deze weerstand weg te halen en een standaard te krijgen die ook een breed draagvlak heeft onder gemeenten zou nagedacht moeten worden om een dialoog te starten met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Deze organisatie zou (als spreekbuis) kunnen helpen om een gemeentelijke standaard te ontwikkelen die passend is en vergelijkbaar is met ISO. Mogelijk kan in de toekomst ook contact opgenomen worden met ISO om het als ISO-certificaat te laten registreren. Voordelen hiervan zijn een verhoogde vergelijkbaarheid tussen gemeenten en het kan best-practices kan opleveren.

Actiepunt(en)

- Neem contact op met VNG om te kijken of er behoefte is aan een gemeentelijke standaard voor gemeenten.
- Neem contact op met NEN om de mogelijkheden voor de ontwikkeling van een gemeentelijke standaard norm te onderzoeken; een ISO-norm.

gebruikte bronnen

In de scriptie heb ik gebruik gemaakt van twee soorten bronnen: literatuur en websites. In dit hoofdstuk staat aangegeven welke bronnen ik gebruikt heb.

literatuurlijst

- Aardema, H. (2002). *Pas op voor de veertien ongewenste neveneffecten van bedrijfsmatig werken!* Tijdschrift Bank Nederlandse Gemeenten, december, pagina 16-19
- Ahaus, C.T.B., de Heer, A. (2001). *ISO 9000:2000-serie, strategie en aanpak*. Deventer: Kluwer.
- Albeda, H. (2005). *Benchmarken is populair maar niet zaligmakend*. Tijdschrift Bank Nederlandse Gemeenten, maart, pagina 28-31
- Ardon, A. en Schepper, M.S. (2003). *Prestatiemanagement invoeren? Onmogelijk!* Managementsite.nl
- Australian Quality Council (1995). *Australian Quality Awards Assessment Criteria*. Sydney: Australian Quality Council.
- Beekman, J. (1996). *ISO 9000 en certificatie. Wat mag je er van verwachten?* Deventer: Kluwer.
- Bossert, J. (2002). *Good governance: de leidraad voor goed bestuur en management*. Overheidsmanagement, nr. 9, 244-248.
- Bovens, M.A.P. en 't Hart, P. (2005) *Publieke verantwoording: Zegen en vloek*. Amsterdam: Boom.
- Cowper, J., Samuels, M. (1997). *Performance Benchmarking in the Public Sector: the UK Experience*. Paris: OECD.
- Foley, K., R. Barton, et al (1997). *Quality, Productivity and Competitiveness*. Strathfield: N.S.W., Standards Australia.
- Foster, D.J. (2005). *The Dialogue of Engagement: An Enquiry Into the Role of Stakeholders in Quality Management Theory*. Nijmegen.
- Heer A. de, en Ahaus, C.T.B. (1993). *ISO 9000-serie en kwaliteitshandboek*. Deventer: Kluwer.
- Hood, C. en D. Heald (2006). *Transparency: the key to better governance*. New York: Oxford University Press.
- Hoornweg, E. et al (2004). *Resultaatgericht management in de publieke sector*. Utrecht: Lemma BV.
- INK (2002). *Handleiding: Positiebepaling op basis van het INK-managementmodel*. Zaltbommel.
- Kalverda, M. (2007). *Powerpoint Presentatie voor de Benchmarking Publiekszaken 2007: In een notendop!* 's Gravenhage.
- Kaplan, R.S. & Atkinson, A.A. (1998). *Advanced Management Accounting*. New Jersey: Prentice Hall.
- Kerklaan, L. en Hoogendijk, M.H. (2004). *Het INK-model als zinsbegoocheling*. Managementsite.nl
- Kerklaan, L. en Hoogendijk, M.H. (2006). *Maken modellen waar wat ze beloven?* Managementsite.nl

- Keuning, N & Eppink, D.J. (2000). *Management & Organisatie*. Groningen: Stenfert Kroese.
- Kotter, J.P. (1998). *Leiderschap bij verandering*. 's-Gravenhage: Academic Service.
- Matheus, N., Struyven, L., Vanhoren, I. (2003). *Naar een veralgemeend stelsel van erkenning en kwaliteitslabeling van arbeidsmarktactoren*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven. Hoger instituut voor de arbeid.
- Nederlands Normalisatie Instituut (1989). *NEN-ISO 9000 Kwaliteit, Termen en definities*. Delft.
- Rekenkamercommissie Gouda (2006). *Gouda correspondeert*. Gouda
- Steen van, P. (2002). *Congresverslag 'Risicomanagement in de bedrijfsvoering', ministerie van Financiën*. 's-Gravenhage.
- Stichting Nederlands Normalisatie-instituut (2005). *Statuten en Huishoudelijk Reglement*. Delft.
- Stolwijk, E. (1999). *Kwaliteitszorg en ISO-certificering: een onderzoek naar de bijdrage van het ISO-certificaat aan de kwaliteit van de overheid*. Hoofddorp.
- The European Foundation for Quality Management (2003). *Introducing excellence*. Brussel.
- Molen van der, F. (1992). *Diensverlening op niveau: kwaliteitsinstrumenten voor overheidsdienstverlening*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Vinkenburg, H.H.M. (1988). *Dienen en Verdienen, hoe dertien bedrijven hun dienstverlening verbeteren*. Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.
- Waal A. de, en Kerklaan L. (2004). *De resultaatgerichte overheid: Op weg naar de prestatiegedreven overheidsorganisatie*. 's-Gravenhage: SDU
- Wilson, T.D. (2003). *The nonsense of 'knowledge management'*. Sweden.

gebruikte websites

Onderstaande websites zijn op 24 mei 2007 voor het laatst getoetst op actualiteit.

<http://www.benchmarking-publiekszaken.nl>

- **In een notendop**
besloten websiteonderdeel

<http://www.cbs.nl/>

- **Bevolkingsscijfers**
<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/cijfers/default.htm>

<http://www.e-overheid.nl/>

- **Overheidsloketten**
<http://www.e-overheid.nl/thema/overheidsloket/>

<http://www.epa.gov/>

- **Plan-Do-Check-Act circle**
http://www.epa.gov/ems/images/chart/newaros_inactive.gif

<http://www.europa.eu>

- **Wat is het Transparantie-initiatief?**
http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_nl.htm

<http://www.ink.nl>

<http://www.iso.org>

- **ISO in figures for the year 2006**
<http://www.iso.org/iso/en/aboutiso/isoinfigures/January2007-p2.html>

<http://www.liftinstituut.nl/>

- **Rubriek/categorie 7: Kwaliteits- en veiligheidsmanagement/VC**
<http://www.liftinstituut.nl/Liftenvakblad/7.htm>

<http://www.managementsite.nl>

- **Maken modellen waar wat ze beloven?**
<http://www.managementsite.nl/559/Performance-Management-Maken-modellen-waar-wat-ze-beloven.aspx>
- **Prestatiemanagement invoeren? Onmogelijk!**
<http://www.managementsite.nl/407/Performance-Management-Prestatiemanagement-invoeren-Onmogelijk.aspx>

<http://www.minez.nl>

- **Wat is transparantie?**
<http://www.ez.nl/content.jsp?objectid=143855#internalfaqitem5>

<http://www.nen.nl>

- **Normen overzicht, dienstverlening**
<http://normen.nen.nl/nen/?ics=03.120.10>
- **NEN-EN-ISO 9000:2005**
<http://www2.nen.nl/nen/servlet/dispatcher.Dispatcher?id=BIBLIOGRAFISCHEGEGEVENS&contentID=220503>
- **NEN-EN-ISO 9001:2000**
<http://www2.nen.nl/nen/servlet/dispatcher.Dispatcher?id=BIBLIOGRAFISCHEGEGEVENS&contentID=135161>

- **NEN-EN-ISO 9004:2000**
<http://www2.nen.nl/nen/servlet/dispatcher.Dispatcher?id=BIBLIOGRAFISCHEGEDEVENS&contentID=135166>

<http://www.pallas-athena.nl>

- **Waarom protos**
http://www.pallas-athena.nl/producten/protos_product/introductie/default.asp

<http://www.platformkwaliteit.nl>

- **Kwaliteitsmodel voor Overheidsorganisaties: de variant van INK-model van de Bestuursacademie**
<http://www.platformkwaliteit.nl/infokwal/specinfo/specinfosite2/kobestuursacademie>

<http://www.staatvandegemeente.nl>

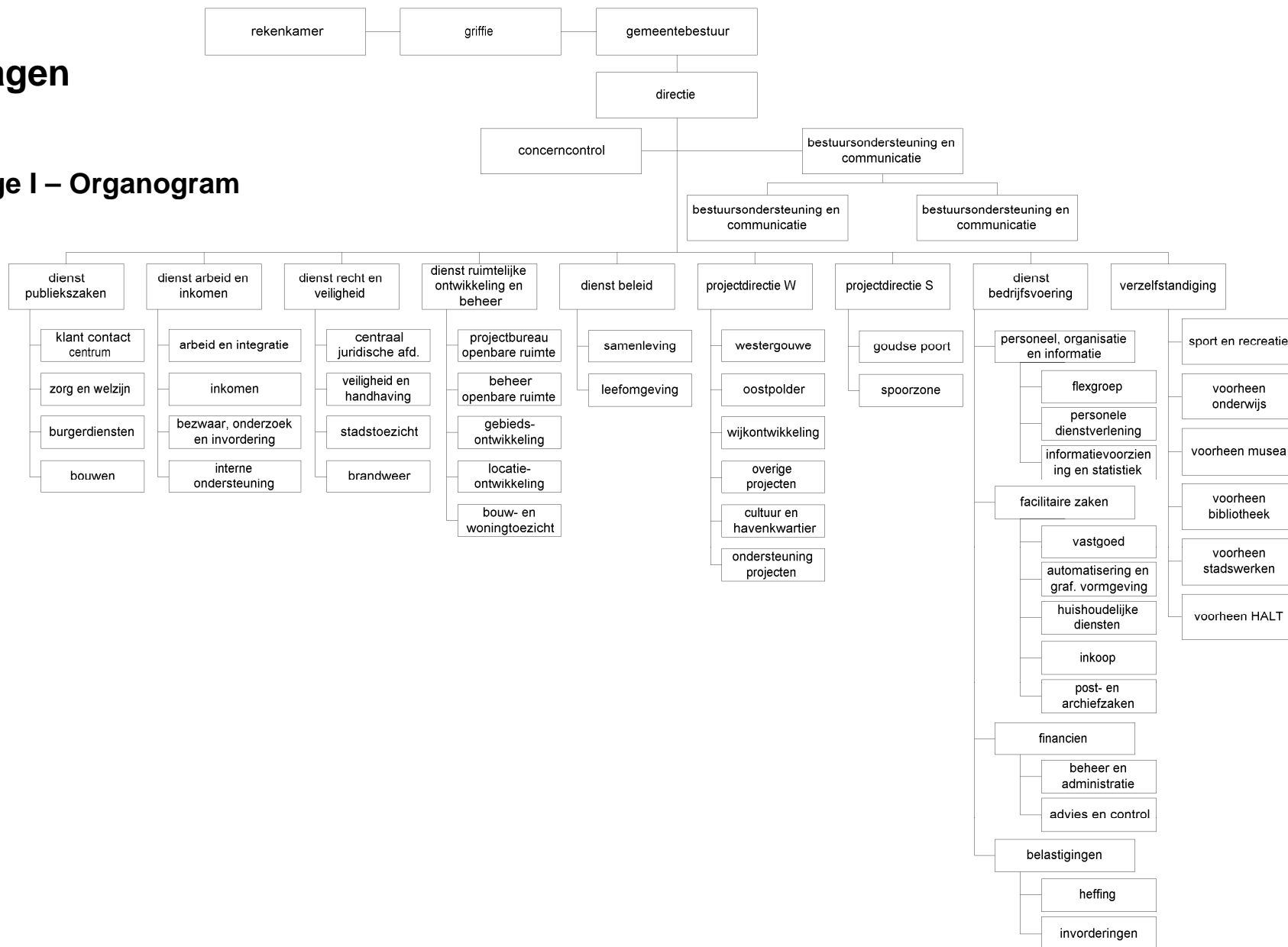
- **De Staat van de Gemeente**
<http://www.staatvandegemeente.nl/overditproject.htm>

<http://www.upenn.edu/>

- **Will Glasnost and Perestroika Improve Scientific Freedom in East Germany?**
<http://www.garfield.library.upenn.edu/essays/v14p348y1991.pdf>

Bijlagen

Bijlage I – Organogram




Bijlage II – Het enquêteformulier met invitatiebrief

aan Dhr/mevr
Gemeente

onderwerp Gemeentelijke verkenning
kwaliteitsinstrumenten

van Simon Plasmeijer
dienst/proj.
directie publiekszaken
afdeling Bouwen/Kwaliteit en Beheer
telefoon 0182 - 58 8591
datum 19 februari 2007



**gemeentelijke verkenning
kwaliteitsbeheersing**

Geachte ,

Zoals u weet, als mededeelnemer van de Benchmarking-Publiekszaken, is er in toenemende mate aandacht voor kwaliteit en kwaliteitsbeheersing binnen de gemeentelijke dienstverlening. Dit is tevens de reden van mijn schrijven aan u. Ik ben momenteel bezig met een verkennend onderzoek namens de gemeente Gouda om inzicht te krijgen hoe de diverse gemeenten in Nederland omgaan met kwaliteitsbeheersing. Om een goed inzicht te krijgen zou ik daarom graag de onderstaande vragen ook aan u willen voorleggen. Ik hoop dat u mij hiermee kunt helpen en ik bij u aan het juiste adres ben. Ik zie uw reactie graag tegemoet. Bij voorbaat dank.

Hoogachtend,

Dhr. S.G. Plasmeijer

Kwaliteitsmanager Afd. Bouwen / Kwaliteit en Beheer
Tel. 0182-58 8591 E-mail. Simon.Plasmeijer@gouda.nl
Postadres. Klein Amerika 20, 2800 BB Gouda

bijlage: vraagblad.

Dit vraagblad is tevens in een Worddocument bijgevoegd. U kunt antwoorden door een 'x' in te vullen in het door u te kiezen veld. Indien uw antwoord betrekking heeft op maar een deel van publiekszaken, graag dit betreffende organisatieonderdeel vermelden.

Wordt er bij publiekszaken in uw gemeente aan kwaliteitsbeheersing gedaan?

- Indien u ja geantwoord heeft, graag aangeven in de toelichting wat u hieronder verstaat.
- Indien nee, bent u dan van plan dit in de (nabije) toekomst wel te gaan doen?

ja nee weet niet

toelichting

Wordt er in uw gemeente bij publiekszaken met kwaliteitsinstrumenten gewerkt?

- Indien u ja geantwoord heeft, graag in de toelichting vermelden met welk(e) kwaliteitsinstrument(en) er in uw gemeente bij publiekszaken wordt gewerkt.
- Indien nee, bent u dan van plan dit in de (nabije) toekomst wel te gaan doen?

ja nee weet niet

toelichting

Heeft publiekszaken in uw gemeente kennis van het INK-model?

Indien u ja geantwoord heeft, in de toelichting graag vermelden wat de mate van kennis is: minimaal / basis / uitgebreid.

ja nee weet niet

toelichting

Maakt publiekszaken in uw gemeente gebruik van het INK-model?

- Indien u ja geantwoord heeft, graag in de toelichting vermelden vanaf wanneer u dit doet.
- Indien nee, bent u dan van plan dit in de (nabije) toekomst wel te gaan doen?

ja nee weet niet

toelichting

Heeft publiekszaken in uw gemeente kennis van NEN-ISO normen?

- Indien u ja geantwoord heeft, in de toelichting graag vermelden wat de mate van kennis is: minimaal / basis / uitgebreid.

ja nee weet niet

toelichting

Maakt Publiekszaken in uw gemeente gebruik van NEN-ISO normen?

- Indien u ja geantwoord heeft, graag in de toelichting vermelden vanaf wanneer en welke NEN-ISO normen u hanteert. Bijvoorbeeld NEN-ISO 9000, 9001 en 9004.
- Indien nee, bent u dan van plan dit in de (nabije) toekomst wel te gaan doen?

ja nee weet niet

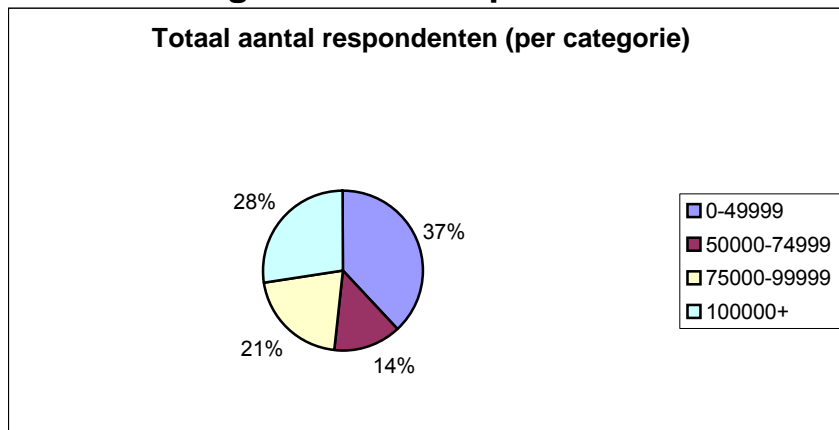
toelichting

Wenst u nader op de hoogte gehouden te worden over de uitkomsten van dit onderzoek?

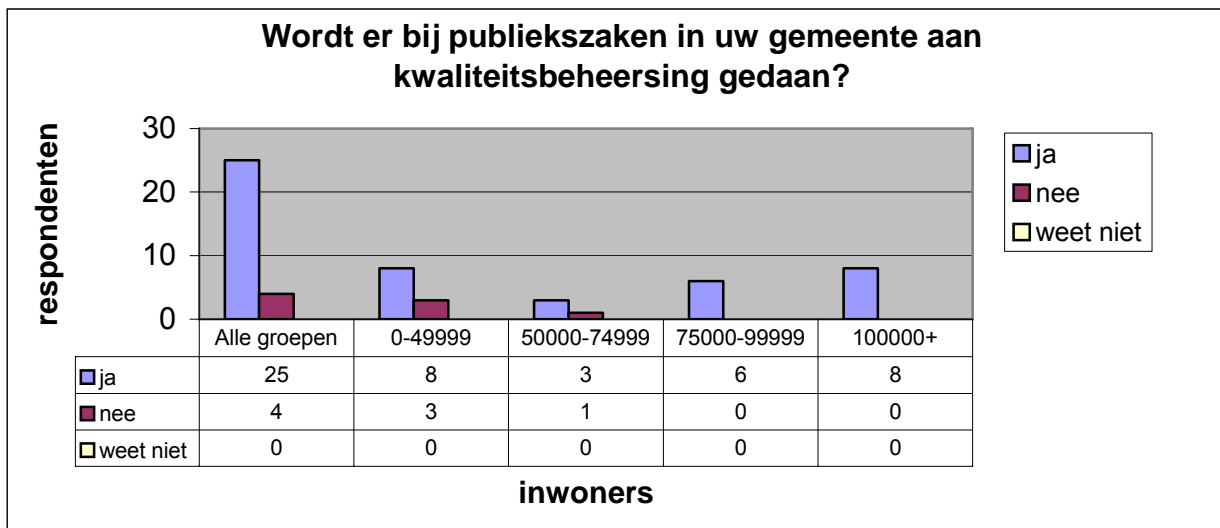
ja nee

Dit was de laatste vraag, hartelijk dank voor uw medewerking.

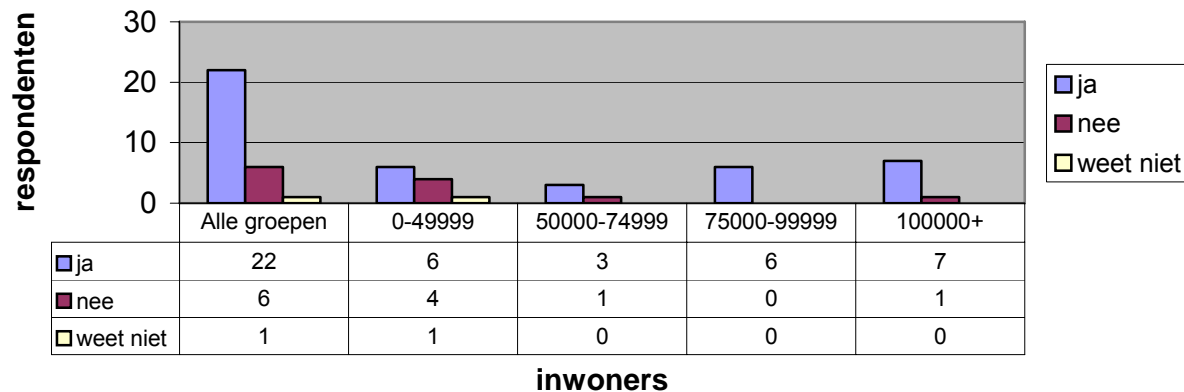
Bijlage III – overzicht van de uitslagen van de enquête



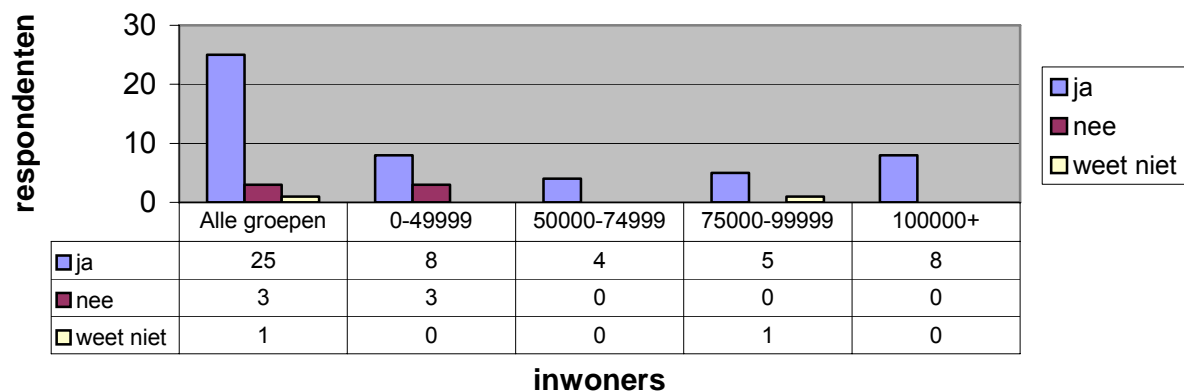
Aangeschreven:	75
Totaal aantal reacties:	29
Responspercentage:	38,67%



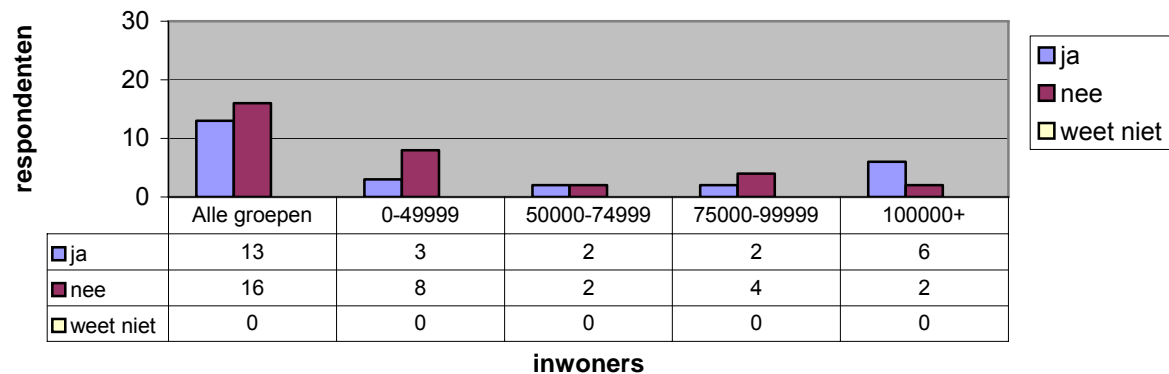
Wordt er in uw gemeente bij publiekszaken met kwaliteitsinstrumenten gewerkt?



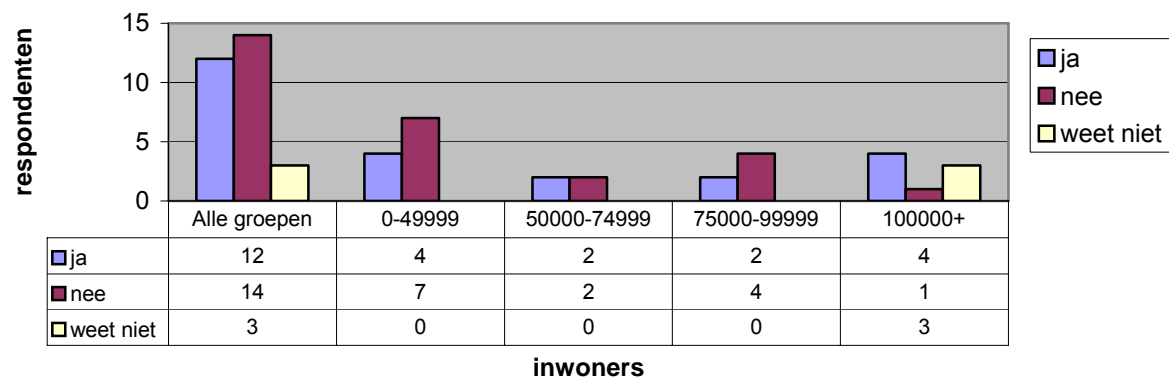
Heeft publiekszaken in uw gemeente kennis van het INK-model?



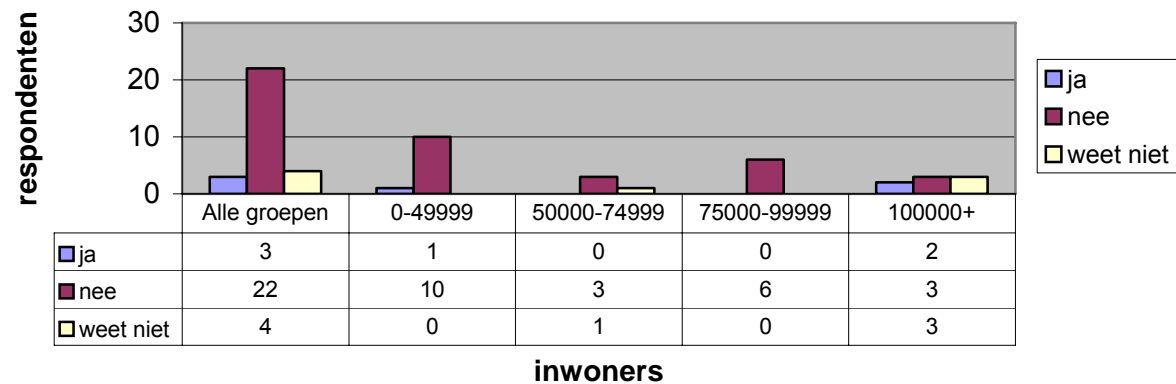
Maakt publiekszaken in uw gemeente gebruik van het INK-model?



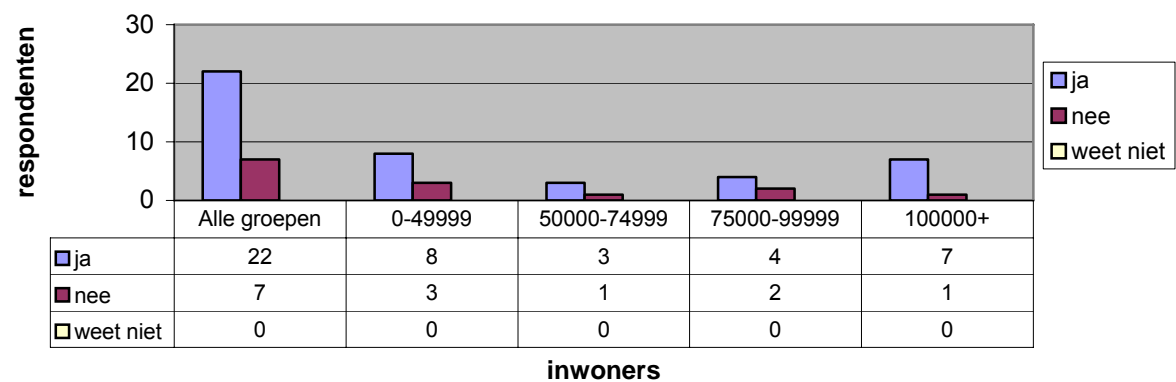
Heeft publiekszaken in uw gemeente kennis van NEN-ISO normen?

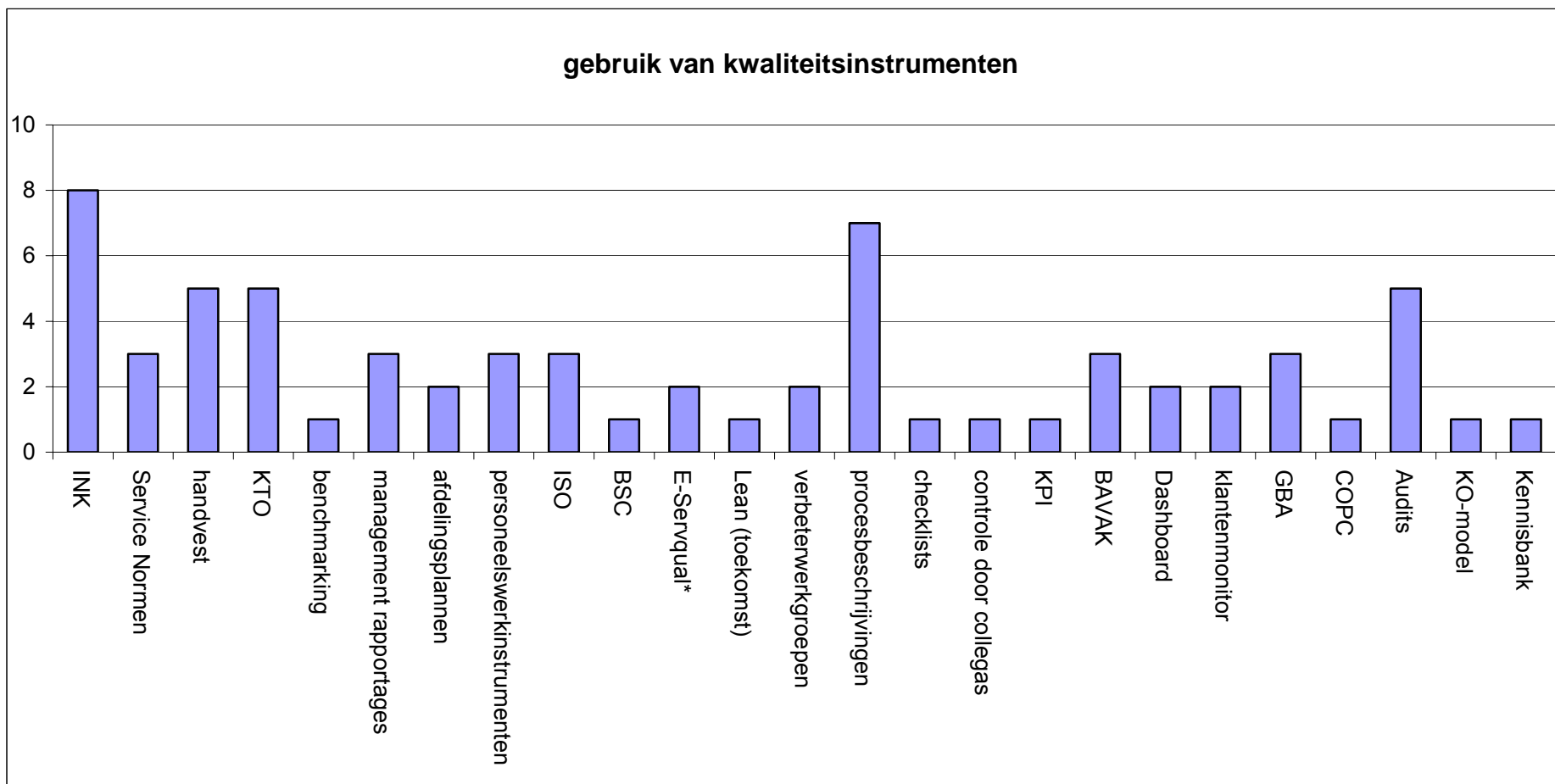


Maakt Publiekszaken in uw gemeente gebruik van NEN-ISO normen?



Wenst u nader op de hoogte gehouden te worden over de uitkomsten van dit onderzoek?



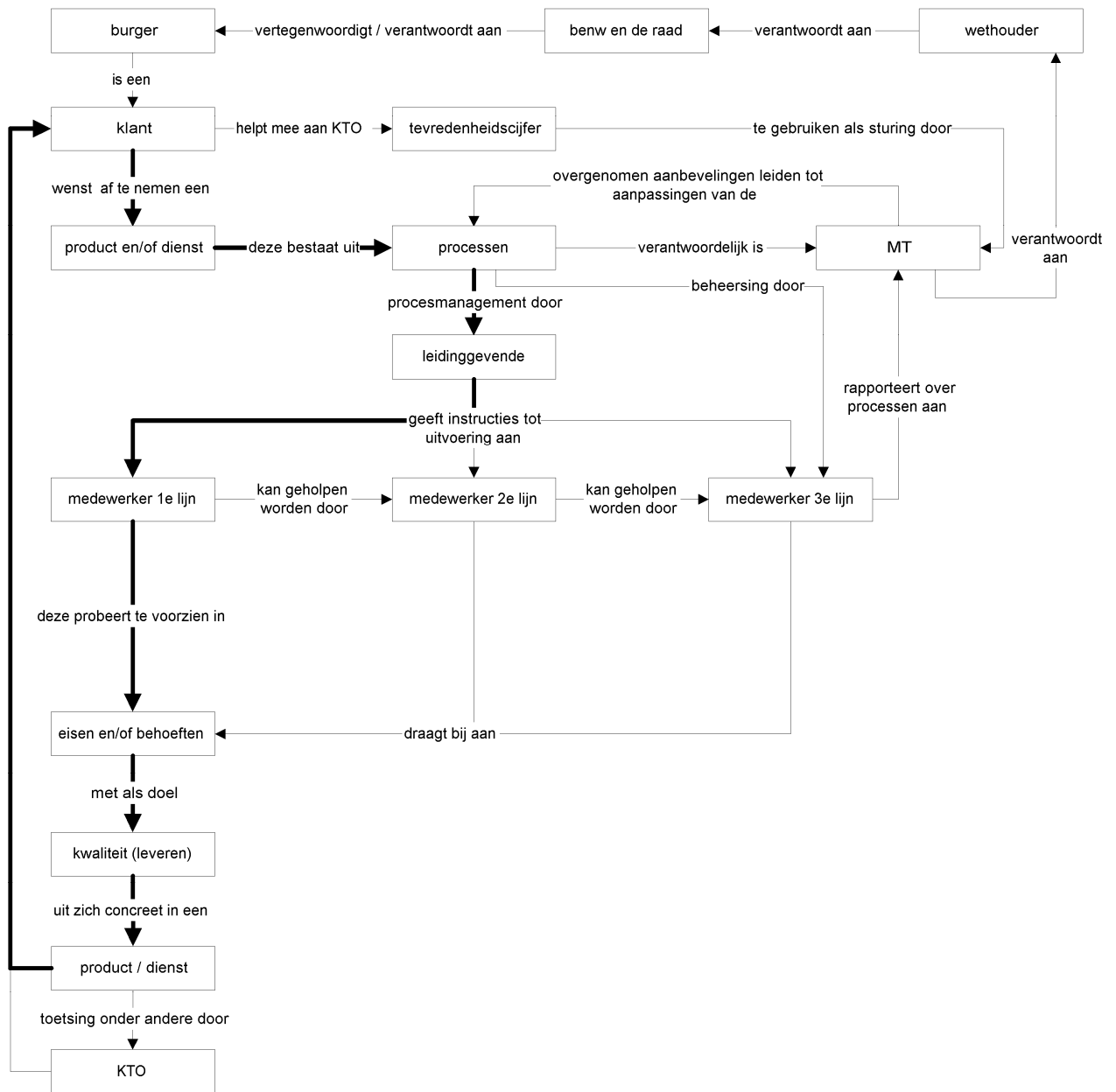


* hierbij is 1 gemeente voornemens dit instrument in gebruik te nemen

Bijlage IV – Globale vragenlijst zoals gebruikt bij de interviews

Globale vragenlijst voor interviews gemeenten	
Hoe is de organisatie indeling bij uw gemeente: dienst Publiekszaken?	
Wat wordt er momenteel aan kwaliteitsbeheersing gedaan binnen de Gemeente/ dienst Publiekszaken?	
Wat voor rol spelen INK en ISO binnen de gemeente?	
	Wat heeft de invoering van INK gekost? Was er bij de invoering al een fundament?
	Wat heeft de invoering van INK opgebracht?
	Wat heeft de invoering van ISO gekost? Was er bij de invoering al een fundament?
	Wat heeft de invoering van ISO opgebracht?
	Wat zijn de ervaringen met deze instrumenten? Hoe loopt het nu?
	Op welke niveaus werken de modellen (concernbreed of toegespitst)?
	Hoe wordt de continuïteit van het model gewaarborgd en wat zijn de kosten hier van?
	Wat zijn overige aandachtspunten bij invoering van de modellen?
Wie zijn er met kwaliteitsbeheersing bezig?	
	Hoeveel FTE wordt er ingezet? Welke schaal?
	Hoe zorgen jullie voor betrokkenheid en medewerking?
Hoe ziet de gemeentelijke visie op kwaliteitsbeheersing er uit met een termijn van 5 jaar (2012)?	

Bijlage V – Van klant naar kwaliteit



De dikke lijn staat voor het hoofd- of primaire proces welke direct te koppelen is aan de eisen en behoeften van de klant. De dunne lijn geeft secundaire (optionele) processen aan.

Bijlage VI – PDCA bij de gemeente Gouda

